
« IL FAUT SAUVER LE SOLDAT ENA »

Périodiquement, à la faveur d'un dysfonctionnement de l'appareil d'État ou d'une chute de la cote de popularité de l'exécutif, il est proposé de supprimer l'ENA. Cette école est en effet accusée de produire des technocrates ignorants des réalités, de reproduire des élites sourdes aux malheurs du peuple, et de manière générale, de noyer les problèmes sous un flot de paperasse. Un ressenti partagé par beaucoup.

Qu'en est-il ? Il s'agit de regarder d'où vient cette école, les objectifs qui lui étaient assignés, en quoi elle a failli, et pour finir, d'examiner s'il est possible de corriger la trajectoire, ou bien s'il vaut mieux tout changer.

I. L'ORIGINE DE L'ENA

L'ENA a été créée au lendemain de la guerre. Avant-guerre, la haute-fonction publique était surtout recrutée par cooptation, chaque ministère organisant ses propres recrutements. C'est le cas par exemple de Jean Moulin ou encore Maurice Papon. Il est vrai qu'à l'époque, seuls 5 % des Français avaient le bac...

Cependant, ce mode de recrutement se paie très cher pendant la guerre. Pour quelques éléments de valeur, beaucoup sont médiocres. Marc Bloch décrit dans *L'étrange défaite* comment l'appareil militaire, mais aussi civil ne parvient pas à réagir au premier assaut, personne n'arrivant à prendre d'initiatives face à une situation qui ne figurait pas dans les manuels. Il apparaît donc au gouvernement provisoire d'Alger que la France ne pourra vaincre et surtout se redresser que si l'appareil d'État est vertébré par des hommes possédant une tête bien faite, des convictions républicaines et patriotiques affirmées, et une solide formation de base. Pour cela, il faut recruter les meilleurs de leur génération.

Le programme du Conseil national de la Résistance (CNR) se propose donc d'assurer « la possibilité effective pour tous les enfants français de bénéficier de l'instruction et d'accéder à la culture la plus développée, quelle que soit la situation de fortune de leurs parents, afin que les fonctions les plus hautes soient réellement accessibles à tous ceux qui auront les capacités requises pour les exercer et que soit ainsi promue une élite véritable, non de naissance mais de mérite, et constamment renouvelée par les apports populaires. Ainsi sera fondée une République nouvelle qui balayera le régime de basse réaction instauré par Vichy et qui rendra aux institutions démocratiques et populaires l'efficacité que leur avaient fait perdre les entreprises de corruption et de trahison qui ont précédé la capitulation. Ainsi sera rendue possible une démocratie qui unisse au contrôle effectif exercé par les élus du peuple la continuité de l'action gouvernementale. »

Ce programme fait d'ailleurs écho à la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 : « Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. » Dès la Libération, cet engagement est tenu, dans l'urgence, car il s'agissait de trouver les cadres pour la reconstruction, dans un pays décapité par l'épuration.

Ainsi fut créée l'ENA, avec deux objectifs :

- Trouver les meilleurs et bien les former pour que l'État soit performant.
- Renouveler la promesse républicaine d'égalité des chances (« non de naissance, mais de mérite »).

Le programme de l'ENA était donc tracé : un recrutement par concours ; une formation d'excellence. En outre, il s'agissait aussi d'en finir avec un recrutement par ministère et de disposer d'un corps interministériel d'administrateurs de haut niveau capables d'exercer indifféremment, selon les priorités du moment.

II. LA SITUATION AUJOURD'HUI

Le programme a été rempli à peu près correctement durant les premières décennies. Il est vrai que l'ombre portée de la guerre, de la Résistance, et du Général interdisait de trop dévier de la ligne.

Quelques vers étaient néanmoins dans le fruit dès le départ. En effet, malgré le caractère interministériel du corps des administrateurs civils, il a été retenu l'idée que chaque administrateur serait géré par l'administration de sa première affectation, son « administration de rattachement ». La suite était prévisible : chaque administrateur est aujourd'hui un élément de son ministère et de lui-seul, auquel il doit sa carrière et son avancement. Or, il existe un classement de sortie qui dicte l'affectation initiale. Le nœud coulant est en place.

Deuxième vice d'origine : les grands corps (IGF, CC, et CE) ont fait une telle résistance qu'il a été décidé que, dans chaque promotion, au milieu des dizaines d'administrateurs indifférenciés, il subsisterait quelques corpsards qui n'auraient (à vie !), ni le même statut, ni les mêmes devoirs que leurs condisciples. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore, les membres des grands corps ne sont tenus qu'à peu d'obligations. Forts de cette liberté extraordinaire, les uns se lancent en politique (Messieurs Giscard, Chirac, Hollande et Macron sont des corpsards), d'autres dans le business (la liste est longue...), d'autres encore dans la création (Erik Orsenna).

Par ailleurs, à partir des années 1980, le système a dégénéré. Plusieurs chocs venus de l'extérieur ont participé à ce délitement :

- La vague de libéralisme (Reagan, Thatcher) qui niait l'efficacité de l'État pour gérer les problèmes de la société. (« Face à la crise, l'État, ce n'est pas la solution, c'est le problème », disait Reagan).
- La concurrence par le haut (l'Europe) et par le bas (les Collectivités locales, à la suite de la décentralisation) ; l'administration d'État a eu du mal à conserver son équilibre et sa légitimité.
- L'irruption d'autres acteurs dans la gouvernance : les médias, la justice, les ONG... contestant chaque action et chaque décision publique.

Mais il y a eu aussi des dérives internes à l'ENA et à l'administration.

- **Les 4 dernières décennies ont vu l'entrée dans le corps des administrateurs, et à un rythme de plus en plus soutenu, de personnes nommées à la discrétion du gouvernement.** Certains – rares – ont développé de réelles capacités et se sont plutôt bien intégrés, quand la plupart ont pris des postes de façon imméritée, faussant ainsi l'attractivité du système.
- **Le recrutement s'est peu à peu perverti, conduisant à reproduire à l'identique une certaine élite française.** En effet, les professeurs de Sciences-Po Paris (dont sont issus l'immense majorité des élèves), ainsi que les membres du jury qui sont issus eux-mêmes de l'ENA, et du même milieu dirigeant. Ils ont les mêmes façons de penser, les mêmes préjugés, et les mêmes façons de s'exprimer. Tout se passe comme si le recrutement était une façon de vérifier que l'impétrant correspond au modèle. De ce point de vue, les rapports annuels du jury, se plaignant avec régularité du conformisme des candidats est très hypocrite, car c'est précisément ce conformisme que recherche le jury, et les candidats le savent très bien.
- **Un des vices de l'ENA tient à son recrutement triple.** Un tiers est issu du concours externe (de jeunes étudiants de 22 ans issus de Sciences Po) ; un tiers du concours interne (des cadres de l'administration de cinq ans d'expérience, ils ont donc environ 30 ans) ; un petit tiers du concours « 3^{ème} voie » (des cadres du privé, du monde associatif, des syndicats, souvent un peu plus âgés encore, etc.). Avec une telle hétérogénéité d'âge et de parcours, il est difficile de faire un recrutement homogène en qualité, de concevoir une scolarité pertinente pour tous, et surtout, il est mensonger de prétendre faire un classement de sortie honnête.

- **La scolarité de l'école s'est aussi sclérosée.** Elle comporte deux parties. La première année est consacrée à des stages, souvent très formateurs. La deuxième année est consacrée à des enseignements divers, dont la plupart des anciens élèves retiennent l'inutilité. Quelques formations pour cadres dirigeants (MBA) montrent pourtant la voie de ce qu'il faudrait faire : insister sur du travail en équipe projet ; améliorer les savoir-être ; réfléchir en situation à ses propres pratiques de management ; faire du media-training ; s'ouvrir aux problèmes contemporains ; apprendre à apprendre, etc. Or, un tel programme, s'il conviendrait à des individus ayant quelques années d'expérience (2^{ème} concours et 3^{ème} voie), serait inadapté aux élèves issus du premier concours.

Au final, ce que produit l'ENA est aujourd'hui l'inverse de ce que ses fondateurs souhaitaient faire. Les meilleurs enfants de la France ne sont pas à l'ENA ; la formation n'est pas performante ; et l'ENA n'est plus la garantie d'avoir une carrière satisfaisante. Bilan : l'État n'a pas les cadres qui lui seraient nécessaires, alliant hauteur de vue, esprit d'initiative, et jugement rapide et efficace. La nation n'a pas l'égalité des chances qui est à la base du contrat républicain. Les élèves sont dépités de voir leurs efforts mal récompensés.

III. QUE FAUT-IL FAIRE ?

Si l'ENA ne procure plus les services que l'on attend d'elle, il serait absurde de la supprimer sans se poser la question de la solution de remplacement.

Comment recruter et former les cadres supérieurs de l'administration ?

Se poser la question de la formation souhaitable, c'est se poser celle du « produit fini » que l'on souhaite fabriquer – ici, le futur haut fonctionnaire – et du cadre dans lequel il va évoluer. Une entreprise ne peut pas faire son plan de formation si elle ne sait pas quelles seront les compétences nécessaires dans dix ans, et où l'entreprise veut se diriger : quels produits fabriquera-t-on ? Pour quels marchés ?

Pour l'ENA, il en va de même : au fond, quelles compétences souhaite-t-on, et pour quelle vision de l'administration ? Et, pour aller jusqu'au bout du raisonnement, au service de quel projet politique ?

Mais quelle que soit la politique suivie par les gouvernements des prochaines décennies, ils auront à faire face à des défis immenses, que les quarante dernières années de calme n'ont pas connues : tensions internationales croissantes, changement climatique, défi écologique, mouvements migratoires massifs, numérisation de l'économie et de la société, biotechnologies, crise des valeurs, multiples conséquences de la crise sanitaires, etc. Il est donc évident que la France aura besoin, pour affronter ces périls nouveaux, d'un État efficace, encadré par des cadres supérieurs compétents, ainsi que d'une forte cohésion sociale, qui ne peut être fondée que sur le sentiment partagé d'égalité des chances.

C'est exactement ce dont la France avait besoin en 1945, et qui a motivé la création de l'ENA. Il faut reprendre le chantier là où les pères fondateurs l'avaient laissé, en l'adaptant aux circonstances actuelles.

Le plus efficace serait donc de conserver l'ENA en modifiant ce qui était mal conçu, ou ce qui a dégénéré.

Dans cette optique, nous présentons six propositions qui pourraient structurer la réforme de l'ENA :

1. Supprimer le concours externe pour ne conserver que le concours interne et l'actuelle troisième voie.

Cela rendrait le recrutement plus démocratique, car la fonction publique et le concours anonyme sont bien souvent la seule voie d'ascension sociale pour les enfants issus des milieux modestes. Or, ces derniers ne font pas Sciences Po (surtout depuis que le prix de la scolarité à Sciences Po est devenu comparable à celui des écoles de commerce) et ne peuvent donc pas se présenter au concours externe. Ensuite, la pédagogie pourrait être adaptée à des jeunes adultes, d'environ 30 ans, disposant d'une première expérience. En somme, l'ENA deviendrait à l'administration civile ce que l'École de guerre (qui sélectionne les meilleurs officiers pour devenir colonels) est à l'institution militaire.

2. Supprimer l'accès aux corps de contrôle dès la sortie de l'ENA.

Il est aberrant de penser que des jeunes gens de 20 ans, qui n'ont jamais travaillé, puissent contrôler les services actifs de l'administration et leur donner des recommandations de gestion. L'entrée dans ces corps devrait se faire vers 35/40 ans, selon des modalités à définir. Il ne serait d'ailleurs pas absurde d'imaginer que le passage dans ces corps de contrôle soit temporaire, à l'instar du passage dans les services d'audit interne des grandes entreprises. La seule difficulté est de veiller à l'absolue indépendance des intéressés, lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans les corps de contrôle.

3. Supprimer le classement de sortie et gérer l'ensemble des anciens élèves de façon unifiée par un service de gestion des carrières unique.

Ce service relèverait du Premier ministre, ou du ministre de la Fonction publique, qui deviendrait ainsi le DRH de l'administration. Les carrières pourraient être gérées en adaptant au mieux, en continu, les besoins de l'État, les compétences acquises, et les souhaits des hauts fonctionnaires.

4. Homogénéiser les primes des hauts fonctionnaires.

Ces primes constituent entre le tiers et la moitié de la rémunération, et elles sont très variables d'un ministère à un autre. Les homogénéiser est la condition d'une gestion agile des ressources humaines. Aujourd'hui, le système est bloqué en grande partie par cette disparité, qui empêche *de facto* la mobilité entre administrations, mobilité que tous les gouvernements appellent pourtant de leurs vœux.

5. Pour rendre plus égalitaire le recrutement, il faut imaginer un jury plus ouvert, et non pas consanguin comme il l'est aujourd'hui.

C'est en effet la grande homogénéité du jury qui conduit à la grande homogénéité du recrutement. Pourquoi ne pas imaginer des chercheurs, des médecins, des cadres d'entreprise, des usagers des services publics, des présidents d'association de terrain, des dirigeants syndicaux, etc. ? Ces personnes, de bon niveau, et soigneusement choisies, auraient un mandat clair pour le grand oral : repérer les individus bien structurés dans leurs raisonnements, bien au clair avec les valeurs de la République, ayant un regard objectif et critique sur leur propre parcours, et dotés d'une bonne capacité d'initiative et de créativité.

La scolarité devient alors différente. Les élèves ayant déjà une ou deux expériences professionnelles, le stage n'est plus une simple découverte de l'administration. Il devient alors l'occasion d'une véritable immersion dans d'autres univers, à l'intérieur de l'administration, mais surtout ailleurs : au sein des entreprises, des associations, à l'étranger, etc. La scolarité proprement dite peut insister sur des éléments qui font évoluer les individus, les rendant aptes à prendre des responsabilités supérieures. Les militaires disent souvent « un général, ce n'est pas un excellent colonel, c'est autre chose ». La réflexion sur ses propres pratiques de management, sur sa communication, sur le rôle de l'État, sur les grands enjeux contemporains, sur la pratique de la communication, de l'organisation du travail et de la délégation ou encore sur la pratique des langues et de la négociation sont parmi les voies à suivre pour faire évoluer un cadre de l'administration de bon niveau, lui faire franchir un palier, et le propulser sur une nouvelle trajectoire, celle des hautes responsabilités.

6. Limiter l'entrée dans la haute administration par les différentes voies parallèles, qui sont aujourd'hui à la seule discrétion du gouvernement.

Ces flux sont mal acceptés par les éléments méritants qui se sont attachés à faire le *cursus honorum*, et à passer par des concours et des expériences souvent ardues et difficiles pour la vie personnelle. Cela entretient la désagréable impression de népotisme qu'une République exemplaire devrait s'attacher à combattre. Enfin, cela complique grandement la gestion des carrières, dans leur ensemble, et plus encore dans les cas particuliers.

Directeur de la publication : Alexandre Malafaye
Comité éditorial : Xavier Dupont, Jean-Claude Mailly, Patrice Molle, Jean-Marc Schaub, Laura Schaub, Joséphine Staron, Jean-Philippe Wirth