
VINCENT WRIGHT

DÉMOCRATISER L'ÉLITE
ADMINISTRATIVE
FRANÇAISE *

REGARD D'UN BRITANNIQUE

P OUR UN OBSERVATEUR BRITANNIQUE qui a étudié l'administration française, et tout particulièrement son histoire, le débat actuel à propos de la démocratisation de l'ENA semble très confus, simpliste et hypocrite. Confus, car il est fondé sur une série d'exigences conflictuelles ; simpliste, car il ne met pas en évidence la nature problématique de toute réforme éventuelle et parce qu'il analyse le problème de l'ENA hors de son environnement social et culturel ; hypocrite, parce que l'ENA est devenue un bouc émissaire commode pour traiter de problèmes dont les racines sont ailleurs. Le but de ce court article n'est pas de défendre l'École (elle fait tellement partie de la logique de l'histoire, de la politique et des institutions françaises qu'elle survivra à tous ses critiques), mais d'expliquer, d'un point de vue britannique, pourquoi l'ENA est devenue un tel point de focalisation commode de tous les mécontentements nourris par les problèmes soulevés par la démocratisation des cadres supérieurs de l'administration et pourquoi toute tentative de démocratisation risque de poser des problèmes aigus.

101

Tout historien commencerait par rappeler que la « qualité démocratique » des corps d'élite de l'administration est un sujet de discussion récurrent depuis la Révolution. En effet, la création de la première École d'administration, en 1848, fut, en partie, inspirée par les idéaux démocratiques d'hommes tels que Carnot, Reynaud et Charton, tandis que l'École actuelle fut fondée à l'époque grisante de la Libération par un nouveau régime déterminé à créer une République pure et dure. Créées en partie pour des raisons démocratiques, les deux Écoles

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

allaient rapidement devenir la cible de critiques se plaignant de leur caractère antidémocratique. Ce paradoxe est très révélateur et son explication nous fournit certains indices permettant de comprendre le débat actuel. Toute tentative d'expliquer le paradoxe français contemporain implique de prendre en compte trois facteurs liés entre eux mais distincts : la nature problématique de la démocratisation d'une élite administrative, le caractère polymorphe de l'ENA et les traits distinctifs de l'administration française.

LA NATURE PROBLÉMATIQUE DE TOUTE DÉMOCRATISATION D'UNE ÉLITE ADMINISTRATIVE

102 Les problèmes liés à la démocratisation d'une administration peuvent être regroupés en quatre catégories :

1. Démocratiser peut avoir des significations différentes et même conflictuelles. En tout cas, cela signifie certainement des choses différentes pour différents groupes.

2. Certaines formes de démocratisation peuvent être particulièrement difficiles à opérer.

3. Toute forme particulière de démocratisation peut avoir des conséquences inattendues et néfastes.

4. Certaines formes de démocratisation peuvent aller à l'encontre d'objectifs souhaités.

Analysons brièvement chacun de ces problèmes.

1. *Démocratiser peut signifier des processus différents et même conflictuels.* Dans le débat actuel à propos de la démocratisation de la haute fonction publique, les réformes proposées visent des objectifs différents, allant de la démocratisation de l'éthique des hauts fonctionnaires (par exemple, réformes proposées pour l'Allemagne de l'Est après 1989) à la démocratisation de ses méthodes de recrutement et de son fonctionnement organisationnel interne. Ces propositions de réforme viennent de différentes directions : groupes de pression, politiciens, le public et même les fonctionnaires eux-mêmes. La multiplicité des programmes de réforme et des partisans des réformes proposées reflète la nature ambiguë de la démocratisation.

Tout processus de démocratisation implique plusieurs concepts :
– *le constitutionnalisme et l'application de la loi* : la construction d'un État de droit ou *Rechtsstaat*. Ici, l'accent est mis sur le caractère prévisible des décisions, l'absence d'arbitraire et l'égalité devant la loi.

C'est là un concept incarné dans les notions républicaines traditionnelles de démocratie ;

– *la responsabilité* : l'administration doit être responsable devant le gouvernement élu par le Parlement, qui détient lui-même sa légitimité du suffrage universel. Elle ne doit pas usurper les pouvoirs placés en toute légalité entre les mains de ses maîtres. C'est là semble-t-il une préoccupation toute particulière des Britanniques ;

– *la transparence, la consultation et la participation* à la fois au sein de l'administration et dans les rapports entre l'administration et le public ;

– *le pluralisme* : le rôle de l'administration est d'être sensible aux intérêts de ses groupes clients, d'agir en tant que médiateur neutre entre eux et de ne pas imposer ses propres desiderata à ces groupes ni sélectionner un groupe particulier et lui accorder certains privilèges ;

– *la représentation* : dans cette conception de la démocratie, la bureaucratie est considérée comme un microcosme de la société et, en tant que tel, elle doit refléter sa diversité, en termes de classe et de profession, de groupes ethniques, d'origines régionales, de niveau d'éducation, de genre, de religion et même de préférences sexuelles et de caractéristiques physiques. Cependant, pour de nombreux cadres intermédiaires de la fonction publique française, le concept de représentation a un autre sens : selon eux, la haute fonction publique devrait ressembler plus à un microcosme de l'administration dans son ensemble. L'absence de mobilité verticale est la principale source de mécontentement, et les réformes proposées visent la rigidité du système de caste qui favorise les grandes écoles et les grands corps. Même si les deux concepts de représentation se recoupent quelque peu, ils demeurent analytiquement distincts et ils impliquent des solutions pratiques différentes.

103

Il découle de ce qui vient d'être formulé que différentes formes de démocratisation sont susceptibles d'être préférées par différents groupes. Par exemple, les bureaucrates des rangs intermédiaires sont partisans d'une démocratisation de l'administration qui passe par une amélioration des procédures internes de participation et de consultation et par des possibilités accrues de mobilité verticale, mais ils ont rarement défendu les droits des handicapés ou des ouvriers d'origine nord-africaine. Les groupes écologistes peuvent exiger une plus grande participation et transparence, mais ils restent curieusement silencieux à propos de la responsabilité des élus. A chacun sa conception de la démocratie ! Cette banalité est la principale explication du paradoxe de

l'ENA : ses créateurs ont tenté de satisfaire un des critères de la démocratie ; ses critiques ultérieurs revendiquent d'autres critères.

2. Certaines formes de démocratisation de l'administration peuvent être particulièrement difficiles à opérer parce que la solution se trouve en dehors de l'administration. Les exemples les plus évidents sont le recrutement de minorités ethniques ou de personnes d'origine ouvrière aux échelons supérieurs de la fonction publique et le recrutement de femmes dans certains corps techniques. Ici, on est confronté aux problèmes liés des inégalités sociales et scolaires, des attentes des familles et des ambitions et préférences des individus. De ce point de vue, le « problème » de l'ENA n'est que la pointe de l'iceberg : sous la surface des eaux se trouvent d'immenses contraintes culturelles et sociales.

104

3. Toute forme particulière de démocratisation de l'administration peut avoir des conséquences inattendues et néfastes. Les exemples ne manquent pas : l'égalité devant la loi peut donner naissance à l'hégémonie des groupes privilégiés du fait de leur origine sociale et de leur éducation ; la responsabilité devant les maîtres politiques peut entraîner des dilemmes tragiques, comme ce fut le cas dans la France occupée ; la consultation et la participation favorisent toujours les classes moyennes capables de s'exprimer ; le pluralisme, qui implique des contacts étroits avec les clients, peut entraîner la collusion et même la corruption (pas nécessairement de nature financière) ; la représentation de certains groupes au sein de l'administration, imposée par quotas, peut entraîner des réactions politiques très dommageables. Chacun de ces points pourrait être développé. Il suffit ici de noter que, comme c'est le cas dans beaucoup d'autres sphères de la politique publique, les solutions d'aujourd'hui sont peut-être les problèmes de demain.

4. Certaines formes de démocratisation peuvent aller à l'encontre d'objectifs souhaités. Il est évident, par exemple, que participation et consultation ne sont pas toujours les meilleurs moyens d'obtenir des décisions rapides – ce que le public exige souvent. Il est tout aussi évident que l'efficacité peut être freinée par plusieurs formes de démocratisation. C'est peut-être un prix qu'il vaut la peine de payer, mais il faut au moins être conscient du fait que la démocratisation n'est pas un jeu à somme nulle. Cela est particulièrement évident dans la contradiction entre, d'un côté, la démocratisation par l'imposition de quotas pour aboutir à une bureaucratie plus représentative du corps social et, de

l'autre, le recrutement et la promotion au mérite. Les résultats selon le mérite, mesurés par concours, sont au cœur même de l'éthique républicaine traditionnelle ; c'est là un axiome qui a des racines culturelles profondes. Mais cette procédure remplissait également une fonction très précise : elle rassurait les fonctionnaires mécontents du favoritisme qui dominait l'administration française au XIX^e siècle et elle protégeait les politiciens qui en étaient venus à reconnaître les désavantages du clientélisme (pour chaque client satisfait, dix ne l'étaient pas). Historiquement, dans de nombreuses administrations, les pratiques des concours et de la promotion à l'*ancienneté* étaient établies bien avant qu'elles ne deviennent légalement la règle.

LE CARACTÈRE POLYMORPHE DE L'ENA

105

Afin d'expliquer pourquoi une grande partie du débat autour de la démocratisation de l'administration s'est centrée sur l'ENA, il est important de saisir son caractère polymorphe. L'ENA attire l'hostilité de nombreux groupes à cause de ses traits spécifiques et de la perception qu'elle évoque. Dans la mesure où ces caractéristiques sont longuement analysées dans le reste de ce volume, on peut se limiter ici à résumer ces caractéristiques et perceptions.

– *L'ENA est le terrain de recrutement des responsables de l'élite administrative généraliste du pays.* Dans aucun autre pays européen on trouve une seule institution qui bénéficie d'une telle position hégémonique. La plupart des autres pays ont un système de recrutement qui passe directement par les universités, les ministères ou les corps particuliers. Toutes les tentatives faites ailleurs pour mettre en place des institutions similaires à l'ENA, ou pour établir un corps de hauts fonctionnaires dont la tâche soit de travailler avec tous les ministères, se sont soldées par un échec ou ont été sabotées. Le sort du *Senior Executive Service* des États-Unis est très révélateur à cet égard. Créé par le président Carter afin d'introduire un élément de mobilité horizontale dans l'administration américaine, dont le recrutement était lié à l'autonomie des ministères, il a beaucoup souffert de la résistance de ces derniers, des restrictions budgétaires et de sa politisation à l'époque de la présidence Reagan. Le destin des écoles d'administration n'a jamais été très heureux. Le *Civil Service College* du Royaume-Uni (qui est désormais une agence qui vend ses produits comme une courtisane de luxe), la *Hochschule* de Speyer et l'École nationale d'administration de Rome ne

jouissent pas d'un quasi-monopole de contrôle sur la haute fonction publique, qui reste le privilège de l'ENA. Il en va de même pour d'autres pays comme l'Espagne où les écoles d'administration au niveau des secteurs ou des régions abondent. La position hégémonique de l'ENA signifie que l'École et ses procédures de sélection sont largement responsables de la nature très peu représentative de l'élite de l'administration en termes de région, de classe sociale et de catégories professionnelles... Le fait que la plupart des énarques proviennent de Sciences Po-Paris, ou même d'une autre grande école, aggrave le problème en France. Il n'y a qu'en Grande-Bretagne, où l'administration a tendance à recruter ses hauts fonctionnaires à Oxbridge (Oxford et Cambridge) – et, en général, plus à « Ox » qu'à « Bridge » –, que le problème de la provenance universitaire se trouve également au centre des débats. Les systèmes français et britannique structurent des attentes négatives parmi les élites éduquées en dehors de Paris et d'Oxbridge (« cela ne sert à rien de poser sa candidature ») et semblent être créés pour attirer leur hostilité. Les hauts fonctionnaires allemands, italiens, espagnols et américains ont une éducation beaucoup plus diversifiée. Ainsi, les universités américaines de l'« Ivy League » (Harvard, Yale, Princeton, etc.) ne sont pas des pépinières de hauts fonctionnaires (à l'exception des diplomates).

– *L'ENA sélectionne également l'élite de l'élite* et le fait de façon brutale et sans doute prématurée. Le classement à la sortie, à un âge assez jeune et avec très peu d'expérience pratique de l'administration, détermine le sort de la plupart des énarques. « Grands corps ou pas ? » est l'équivalent français de « *To be or not to be ?* ». Ce trait caractéristique de l'ENA est unique et entraîne naturellement un débat à propos de la représentativité de l'élite qui en est issue par rapport au reste de l'administration. Il provoque aussi inévitablement un mécontentement envers l'École de la part de ses étudiants qui sont destinés à des carrières plus humbles. En d'autres termes, la nature même de la structure de l'École crée un groupe d'éléments hostiles au sein de l'administration elle-même.

– *L'ENA est une école de formation avec des programmes et des stages* dont une grande partie sont organisés par d'anciens étudiants de l'École. La durée, l'intensité et la date (avant l'entrée dans l'administration) se combinent pour établir une formation qui est assez différente de celle fournie par d'autres écoles d'administration, là où elles existent. En conséquence, l'ENA est considérée comme la source principale de la standardisation des modes de fonctionnement, des préjugés, des valeurs

et du style des hauts fonctionnaires du pays. Ainsi, si un énarque est arrogant et insensible, cela ne vient pas de l'influence de sa famille ou de l'école primaire, ni de ses défauts personnels, mais de sa formation à l'ENA (d'après mon expérience personnelle, une grande partie de l'arrogance des étudiants à l'entrée disparaît très vite quand ils sont confrontés, dans l'atmosphère très compétitive de l'École, à des étudiants bien plus forts qu'eux...).

– *L'ENA est vue comme un lieu de formation privilégié pour l'élite politique du pays.* La fonctionnarisation de la politique est un phénomène commun en Europe, le secteur public devenant un terrain de formation pour de nombreux membres de l'élite politique. Mais, dans les autres pays, aucune source unique n'en produit autant si tôt dans leur carrière. Le fait que la plupart des énarques ne s'intéressent guère à la politique partisane semble moins important que le nombre de présidents, de Premiers ministres, de ministres, de parlementaires, de chefs de partis et de barons politiques locaux qui sont passés par l'École. En d'autres termes, c'est la *visibilité* d'un groupe qui provient de la même source qui attire tant de commentaires hostiles. C'est aussi le cas de l'aisance apparente avec laquelle les énarques peuvent se lancer dans une carrière politique : deux ou trois années au sein d'un cabinet ministériel ou à l'Hôtel de Ville de Paris plutôt que des années d'activité monotone pour se construire une base locale en caressant des milliers d'ego et en embrassant tout autant de bébés.

107

– *L'ENA est un mythe et un bouc émissaire.* Elle est souvent présentée comme une série de réseaux de collusion qui partagent les mêmes valeurs et qui ont pénétré toute la structure de l'élite du pays, une vision bien résumée dans la fameuse expression « l'énarchie ». Dans un pays qui aime à construire des identités collectives et à les diaboliser, il n'est guère surprenant que les énarques soient ainsi visés. Il n'est pas moins surprenant, étant donné sa grande visibilité, que l'École soit transformée en bouc émissaire. L'ENA est rendue responsable de tout : de la dégradation de la campagne française par l'EDF, des difficultés financières de la SNCF, des épouvantables conditions de travail des historiens aux Archives nationales (des énarques bien placés !), de Maastricht. Comme un de mes amis énarque très désabusé m'a dit un jour avec un certain degré d'exaspération : « Heureusement que l'ENA n'existait pas en 1940 ! » Les fonctionnaires insatisfaits qui ne sont pas énarques, de même que les énarques qui ne réussissent pas particulière-

ment bien, les politiciens qui cherchent à détourner l'attention de leur propre action, les gens de gauche que l'étrécissement de la base sociale du recrutement de l'École inquiète et les néo-libéraux qui n'aiment pas sa tendance étatiste forment contre l'École une coalition puissante bien qu'incohérente. De façon paradoxale, les énarques qui réussissent peuvent contribuer au mythe comme au bouc émissaire : c'est une source de fierté non dite que d'être la cible de tant d'attention (même critique), et les qualités presque mythiques de l'École en font une place très attirante pour le bourgeois parisien ambitieux et talentueux. Dans ce sens, le prestige collectif qui vient de son pouvoir supposé devient un avantage important dans le monde très compétitif des grandes écoles.

LES TRAITS DISTINCTIFS

108 DE L'ADMINISTRATION FRANÇAISE

Comparée au système britannique, l'administration française a certaines caractéristiques qui permettent d'expliquer pourquoi le débat à propos de la nature de l'élite de la fonction publique dure depuis si longtemps et est si intense, pourquoi certains des vices supposés de l'ENA ont été encouragés et facilités, et pourquoi certains groupes sont devenus si hostiles à l'égard de l'École. Ces traits caractéristiques de l'administration centrale peuvent être regroupés en trois grandes catégories : taille, fonctions, présence ; structures et fonctionnement internes ; vision du monde (*Weltanschauung*).

En premier lieu, en comparaison de son homologue britannique (et allemande et américaine), l'administration centrale française est vaste, son action est tentaculaire et elle est apparemment omniprésente tant en termes de territoire que de fonctions. L'Allemagne et les États-Unis fédéralisés, de même que la Grande-Bretagne centralisée, ont des administrations centrales qui n'ont pas des fonctions d'exécutants. La fourniture de services publics est confiée à d'autres organes – des agences régulatrices, des organismes para-étatiques des autorités locales, des associations du secteur bénévole et le secteur privé (les « agents privés des politiques publiques »). Même au centre, le processus de création d'agences exécutives dans plusieurs pays a été motivé en partie par le besoin de séparer les preneurs de décisions des gestionnaires. L'administration centrale française, en dépit de certaines tendances récentes vers une plus grande décentralisation et une attribution de la mise en application à d'autres agents, est toujours impliquée – parfois très étro-

tement – dans les prises de décisions, la gestion opérationnelle et la mise en pratique concrète. C'est ce troisième niveau qui focalise les plaintes des citoyens : l'administration centrale devient la cible inévitable du mécontentement dans la mesure où il existe peu de tampons entre elle et les citoyens. Quand quelque chose ne marche pas en Grande-Bretagne, on a tendance à en rendre responsables les politiciens ou le fournisseur de services concerné. En France, les critiques sont adressées à l'administration centrale et à ses responsables, les énarques. En outre, la perception quelque peu exagérée qu'a le public du rôle de l'administration centrale dans les prises de décisions de l'État accentue cette tendance, tandis que l'omniprésence de l'administration centrale au niveau du territoire offre de multiples cibles au mécontentement populaire. Ainsi, il est bien plus facile pour les agriculteurs ou pêcheurs français de saccager une sous-préfecture (d'autant plus que les manifestants savent parfaitement que le sous-préfet, souvent tout frais sorti de l'ENA, a reçu comme instruction de ne pas enflammer la situation...) que d'organiser une manifestation de protestation à Bruxelles.

109

La seconde caractéristique de l'administration centrale qui nous intéresse ici est son organisation. Six éléments sont particulièrement frappants pour un observateur britannique parce qu'ils sont absents dans la fonction publique outre-Manche. Il s'agit de la politisation de la haute fonction publique, des cabinets ministériels, des grands corps, du rôle des technocrates, du « pantouflage », d'une culture de confrontation, de cloisonnement et même de conflit.

La politique fait inévitablement partie de la vie de tout haut fonctionnaire, dans ce sens qu'il ou elle doit en permanence être sensible au climat politique, aux rapports de force au sein du gouvernement et du Parlement, de même qu'aux ambitions du ministre de tutelle. Du fait de leur rôle de médiateurs, tous les hauts fonctionnaires sont des personnages politiques, ils déterminent souvent les priorités politiques et les compromis. Et, bien sûr, en tant qu'interprètes, exécutants et défenseurs des souhaits de leurs maîtres, ils sont partie prenante du jeu politique. Étant donné ce rôle politique central, il n'est pas étonnant que la plupart des pays attribuent les postes des hauts responsables de la fonction publique sur la base de l'appartenance aux partis au pouvoir. La Grande-Bretagne – et les pays qui ont adopté le modèle britannique – a jusqu'ici résisté à une telle politisation. M^{me} Thatcher a souvent été accusée de politiser la fonction publique, mais, en fait, elle essayait plutôt de sélectionner des hommes entreprenants (elle a promu très peu de femmes) disposés à appliquer les décisions du gouvernement sans

l'habituel chœur d'avertissements sceptiques qui, par le passé, avait toujours accueilli toute proposition de réforme radicale. Elle voulait des « gestionnaires » et des « hommes d'action ». Elle avait peut-être des doutes quant aux sympathies des hauts fonctionnaires (pour une large part sociaux-démocrates, même s'ils tendent de plus en plus à épouser l'économie de marché comme le reste des élites britanniques), mais elle ne tenait pas compte de leurs préférences partisans. Dans ce sens, la neutralité politique des hauts fonctionnaires a été maintenue. De façon tout aussi significative, le militantisme politique demeure tabou. Un haut fonctionnaire ne participe à aucune activité électorale et n'accompagnera même pas un ministre dans une réunion politique.

110 La France offre un contraste frappant par rapport à cette situation et même, dans un certain sens, par rapport à d'autres systèmes où la fonction publique est politisée. Ce qui est caractéristique du modèle français, ce n'est pas tant le degré de l'influence de la politique partisane (qui est assez exagéré) que la nature même du processus de politisation. Tout comme en Allemagne et aux États-Unis, en France le membre de l'exécutif peut et doit avoir recours au clientélisme pour placer des sympathisants de son parti dans des postes clés de l'administration. Mais, contrairement aux autres pays, la politisation de la haute fonction publique est souvent un processus autoperpétré par les fonctionnaires novices tout juste sortis de l'ENA et qui voient l'engagement dans un parti comme une stratégie de carrière. L'existence des cabinets ministériels – étape essentielle pour le succès d'une carrière – encourage et facilite ce processus de politisation de la haute fonction publique en France. Comme déjà noté plus haut, l'existence des cabinets ministériels est, pour l'observateur britannique, le second trait distinctif du système français. Non seulement certaines fonctions de ces cabinets relèvent directement de la politique partisane mais, ce qui est plus important, les membres des cabinets ministériels comprennent vite que, même s'ils peuvent exercer une certaine influence en tant que hauts fonctionnaires, l'autorité ultime est entre les mains des politiciens. Combien de hauts fonctionnaires ont été contaminés par le virus politique au cours de leur passage dans un cabinet ministériel ? Une autre caractéristique des cabinets ministériels doit être soulignée ici : très souvent, leurs membres exercent l'autorité politique contre la hiérarchie administrative établie. Le contraste avec la situation britannique ne pourrait être plus marqué. Non seulement les cabinets ministériels n'existent pas outre-Manche, mais l'autorité de la hiérarchie administrative établie est rarement contestée.

La position du membre d'un cabinet ministériel se trouve renforcée de façon singulière si il ou elle est membre d'un grand corps, le troisième élément distinctif de la haute administration française aux yeux de l'observateur britannique. Pour ce qui nous intéresse ici, l'existence des grands corps et la logique qui les pousse à protéger leur propre prestige, en protégeant leurs chasses gardées et en plaçant leurs membres aux postes clés, est significative de trois points de vue. Tout d'abord, avec l'ENA, les grands corps sont un lieu essentiel du processus de filtrage sur la voie des sommets de l'administration. Ensuite, ils sont souvent une avenue qui mène aux cabinets ministériels et leur politisation partisane ou, de façon plus directe encore, au monde politique lui-même. Enfin, les grands corps forment souvent des ponts essentiels entre les secteurs public et privé, facilitant ainsi la pratique du pantouflage qui est le quatrième trait distinctif du système français pour l'observateur britannique.

111

Curieusement, le pantouflage des étudiants de l'École polytechnique ou des grands corps techniques attire beaucoup moins de publicité ou de critiques que celui des énarques. Le rôle des technocrates dans l'administration française est un cinquième élément qui la distingue de son homologue britannique. Dans la fonction publique d'outre-Manche, on compte très peu de hauts fonctionnaires qui soient des experts techniques, et ceux-ci sont contrôlés plutôt qu'ils ne contrôlent. En effet, ils occupent rarement des positions clés, comme c'est le cas en France. Même les secteurs techniques (comme les transports ou les télécommunications) sont placés fermement sous le contrôle de généralistes. Il n'existe certainement pas d'équivalent de l'ingénieur qui occupe une position clé dans la haute fonction publique et qui tire son prestige de sa grande école, de son corps et de son savoir-faire technique. La tradition de placer des techniciens à des postes clés – pratique jalousement gardée par les corps techniques – doit être discutée en liaison avec la démocratisation parce qu'elle entraîne de sérieuses contraintes pour certaines formes de démocratisation (par exemple, la promotion interne, la féminisation et la participation).

Le sixième trait organisationnel distinctif du système français n'est pas tant sa fragmentation – qu'on retrouve dans tous les systèmes administratifs – que son manque d'intégration et sa culture de confrontation et de conflit. A première vue, les systèmes français et britannique sont très similaires et gouvernés par les principes wébériens classiques d'autorité hiérarchique. Mais la réalité est très différente, malgré les récentes réformes introduites en Grande-Bretagne et, plus particulièrement, les complications découlant de la création d'agences gestionnaires

spécialisées. Le système britannique demeure très centralisé, hiérarchique, et témoigne d'un haut niveau d'intégration, les acteurs clés étant le Cabinet, le Cabinet Office, le Trésor et les secrétaires permanents (les responsables) de chaque ministère. Officiellement, le système français est centralisé et hiérarchique. Mais l'observateur britannique est frappé par son cloisonnement, sa très mauvaise coordination, son style et sa culture conflictuelle. Cela est dû en partie à sa taille et à la multiplicité de ses rôles parfois en conflit les uns avec les autres (ministère des Finances contre ministères qui dépensent ou corps de contrôle contre gestionnaires actifs). En partie, c'est là la conséquence de ses caractéristiques organisationnelles (des grands corps concurrents, des cabinets ministériels qui s'opposent aux hiérarchies traditionnelles) ou de sa politisation (chaque ministère et grand corps comptent des partisans bien connus des principaux partis). Quelles qu'en soient les raisons, les implications de ce cloisonnement pour notre discussion sont assez claires. On peut en mentionner trois. La première est que des empires – des féodalités – séparés et semi-autonomes peuvent être créés au sein de l'administration et protégés – le plus souvent pas un des grands corps dont certains émanent de l'ENA –, provoquant ainsi envie et ressentiment. En second lieu, le manque général de coordination et d'intégration au sein de l'administration exige souvent la mobilisation de réseaux horizontaux non officiels – dont un des principaux est l'ENA. Les officiels responsables se voient souvent contournés par ces réseaux non officiels et nourrissent une certaine hostilité à leur égard. En troisième lieu, le goût pour le conflit et la confrontation au sein de l'administration française signifie que certaines décisions, souvent de nature tout à fait triviale, doivent être remises au niveau hiérarchique le plus haut – à Matignon ou à l'Élysée où les énarques sont en général très bien placés. Pour toute une série de raisons, donc, le sentiment est très répandu au sein de l'administration publique que les énarques sont impliqués dans un processus permanent d'usurpation de l'autorité.

Après avoir étudié les implications de la taille, des fonctions et des caractéristiques organisationnelles de l'administration, on peut discuter brièvement sa *Weltanschauung*. C'est là un terrain glissant qu'il convient d'explorer avec grande prudence. Mais, pour l'observateur britannique, l'administration française semble osciller entre, d'un côté, un discours hégélien sur la légitimité de l'État, une conception rousseauiste de l'intérêt général et un attachement très wébérien à la spécificité du domaine public et, de l'autre, en pratique, une défense tout à fait hédoniste d'intérêts particuliers, un certain pluralisme, et la viola-

tion de la sphère publique par une interaction constante avec le secteur privé. L'engagement idéologique en défense du secteur public et la méfiance face aux intérêts particuliers est compréhensible historiquement (étant donné certains incidents traumatisants de l'histoire de France) et sont fermement établis dans la jurisprudence du Conseil d'État. Ils s'inspirent à la fois d'idéalisme (qu'il ne faut pas sous-estimer parmi les responsables publics) et de calcul (car ils sous-tendent un discours qui légitime les activités des fonctionnaires individuels) et ils ont clairement un impact sur la formulation des politiques publiques (dans des secteurs clés tels que l'éducation, la reconstruction de l'économie et la création et consolidation de l'État-providence). Cependant, cet engagement a été accompagné – et parfois sapé aux yeux du public – par des pratiques beaucoup moins idéalistes. On peut rejeter certaines des critiques de l'école du choix public à propos des tendances inhérentes des bureaucraties d'État à étendre leur domaine et leur budget ; on peut, à juste titre, se montrer sceptique à propos de certaines affirmations de Mancur Olson (pour qui les bureaucrates ont établi de saintes alliances avec des groupes puissants, provoquant une surproduction de biens publics). Il n'en reste pas moins que la collusion entre certains secteurs de l'administration et des groupes privés, le spectacle désagréable de certaines pratiques de pantouflage, la création d'États dans l'État par des individus ou groupes puissants, la faiblesse de l'État dans son action contre certains actes de violation manifeste de son autorité – tout cela a contribué à la perception qu'il existe un gouffre entre les beaux discours et une pratique sordide.

113

POUR CONCLURE

Ce court article a essayé de démontrer pourquoi une coalition de mécontentements s'est développée contre l'ENA, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration, et pourquoi une grande partie de ce mécontentement tourne naturellement autour de la question de la démocratisation de l'École. Cependant, nous avons aussi tenté de montrer que toute démocratisation est une opération intrinsèquement difficile : elle peut avoir des sens différents et contradictoires ; elle peut entrer en conflit avec d'autres buts recherchés ; et elle peut entraîner des conséquences perverses. S'il faut continuer sur la voie de la démocratisation, il est nécessaire d'identifier clairement quels sont les objectifs précis recherchés, et de reconnaître qu'un certain prix puisse devoir être payé pour les atteindre. Les réformateurs doivent aussi être conscients

du fait que toute réforme risque d'avoir un impact limité – et pas seulement parce que l'ingéniosité humaine peut être mobilisée pour la mettre en échec (comme l'ont montré plusieurs tentatives de réformes scolaires). Ce qui ressort de façon très marquée de toute étude de l'ENA, c'est qu'une réelle réforme démocratique implique une transformation radicale des attitudes culturelles et du système éducatif français et un bouleversement des structures et du fonctionnement de l'administration centrale. En d'autres termes, la réforme de l'ENA exige une révolution ailleurs, et toute lecture de l'histoire de la France nourrit un certain scepticisme quant à une telle possibilité.

114 Nous avons commencé cet article avec un paradoxe. Nous pouvons le conclure par un autre paradoxe exprimé sous la forme d'une question : pourquoi une institution aussi admirée à l'étranger est-elle si mal aimée en France, un pays pourtant connu pour une certaine fierté chauvine ? La réponse se trouve peut-être dans le fait que les étrangers admirent les nombreuses qualités des énarques qui sont volontairement ignorées de façon assez commode par leurs critiques : leur intelligence, leur autorité, leur compétence professionnelle et l'absence de corruption parmi eux ; alors que les critiques domestiques se fondent sur leurs défauts que les étrangers ne peuvent pas percevoir. Toutefois, leurs qualités sont réelles, alors que les racines de beaucoup de leurs défauts doivent être recherchées ailleurs : dans l'administration dans son ensemble qui est, de bien des points de vue, le miroir de la société qu'elle sert.

R É S U M É

Pourquoi l'ENA, tant admirée à l'étranger, est-elle si mal aimée en France ? Pourquoi une école, fondée en partie pour démocratiser l'élite administrative, est-elle devenue le centre de la controverse liée à la démocratisation de cette élite ? Pourquoi la démocratisation de cette élite administrative est-elle si importante en France ? Et pourquoi semble-t-elle, intrinsèquement, si difficile ? Les réponses à ces questions sont à chercher à trois niveaux : le problème de la démocratisation de toute élite, la spécificité de l'ENA, comparée aux écoles administratives à l'étranger, et enfin les caractéristiques propres à l'administration française.