

## À QUOI SERT L'ENA POUR L'ADMINISTRATION ?

**P**OSER CETTE QUESTION, c'est d'une certaine manière reconnaître que la mission de formation des cadres supérieurs de l'administration, dévolue à l'ENA depuis 1945, ne va plus totalement de soi. On a certes compris que l'ENA, dans la société française de cette fin de siècle, représente, cinquante ans après sa création, à la fois un mythe et une caricature : mythe de « l'école du pouvoir » et caricature du « bouc émissaire » d'une partie de l'opinion en recherche des coupables des fractures et des factures, des responsables de la grande dureté des temps présents.

13

Pourtant, elle est aussi et, est-on tenté de dire, elle est d'abord une école, un lieu de formation pour l'administration-employeur. Et c'est précisément le point de vue prosaïque de l'utilisateur qui se trouve ici sollicité, loin du fracas des débats sur l'énarchie.

L'ENA répond-elle aux besoins de l'administration, ou plus exactement *des* administrations, tant est divers et multiforme ce que l'on regroupe commodément sous le terme d'« administration » ? L'ENA est une école d'application qui fournit à l'administration les cadres supérieurs de l'État. Depuis un demi-siècle, elle a bien rempli cette mission d'intérêt général. Il n'en demeure pas moins que l'employeur a pu identifier des insuffisances et des lacunes dans le produit qui lui était livré. Il est vrai que les attentes des administrations en matière de compétences, de qualifications et de métiers sont diverses, imprécises et parfois contradictoires. Elles ont pu varier dans le temps puisque, en effet, elles sont étroitement liées au rôle que l'État entend jouer dans la société française d'aujourd'hui, confrontée à de lourdes contradictions et à des défis internationaux.

*L'ENA fournit aux administrations ses cadres supérieurs*

Certes, elle n'est pas la seule ; et tous les anciens élèves de l'ENA ne sont pas en service dans l'administration.

L'École nationale d'administration n'est pas la seule école à pourvoir les besoins des administrations en cadres supérieurs : Polytechnique et les Écoles normales supérieures notamment apportent leur concours dans des secteurs il est vrai plus spécialisés (l'équipement, l'industrie, l'armement, l'éducation, la recherche...). Toutefois, l'ENA occupe en la matière une place qui n'a fait que croître depuis un demi-siècle.

Tous les anciens élèves de l'ENA en activité ne sont pas en fonction dans l'administration, au sens large du terme : 600<sup>1</sup> (sur les 4 200 anciens élèves en activité) travaillent dans des entreprises privées après un séjour plus ou moins long dans l'administration ou le secteur public. Cela représente moins de 15 % de l'effectif. Sans être négligeable, c'est moins que ce que l'on croit ou que l'on a pu dire. Il faut rappeler ici que les trois quarts (3 200) des anciens élèves de l'ENA en activité sont au service de l'État, c'est-à-dire travaillent dans les ministères (en France et à l'étranger), les juridictions administratives et financières, les inspections et les services déconcentrés. Les 10 % restants se partagent en deux parts égales : 200 travaillent dans des organismes publics, collectivités locales, organisations internationales, fédérations professionnelles, associations d'intérêt public..., et 200 travaillent dans des entreprises publiques.

Très majoritairement donc, les anciens élèves de l'ENA sont au service de l'État, ce qui, au demeurant, est dans la logique des choses pour des hauts fonctionnaires formés par l'École nationale d'administration. Les fonctions occupées sont très diverses selon le ministère d'exercice, le corps d'appartenance, l'avancement dans la carrière. Au début de l'année 1996, on comptait 70 préfets, 80 ambassadeurs, 80 directeurs d'administration centrale, 100 chefs de service-directeurs adjoints, 200 sous-directeurs, 45 trésoriers-payeurs généraux, 100 inspecteurs généraux... On le voit, les anciens élèves de l'ENA constituent l'armature de la haute fonction publique française. Présents dans tous les domaines d'action de l'État, ils ont été formés par une même école, pour un même État. Ce modèle, spécifiquement français, qui ne se retrouve pas chez les autres grandes nations développées, correspond à la fois à

---

1. Source : Association des anciens élèves de l'ENA, in *ENA mensuel*, n° 255, septembre-octobre 1995.

la tradition colbertiste et napoléonienne et aux impératifs de la reconstruction d'après guerre, puis du développement industriel et économique des « Trente Glorieuses ». Il faut reconnaître que le système, dans un contexte de croissance, a donné longtemps satisfaction aux administrations-employeurs dont les besoins étaient considérables et à l'ensemble du corps social, attaché à la fois à l'État-providence et à la méritocratie des grandes écoles.

*La satisfaction globale des administrations n'a pas empêché l'employeur de poser des questions sur la formation des cadres supérieurs et d'observer des insuffisances et des lacunes.*

Trois questions se trouvent implicitement posées par l'employeur à l'institution chargée du recrutement et de la formation de la haute administration :

15

– *La première* porte sur le point de savoir s'il est préférable de *former des généralistes ou des spécialistes*. Le souci immédiat et utilitaire des administrations pousserait celles-ci à souhaiter disposer de professionnels de leur domaine spécifique. Jusqu'à présent, le point de vue contraire, avec quelques nuances, a prévalu. Il a été estimé que le rôle de l'ENA n'est pas de former des spécialistes ou des techniciens, fussent-ils de très haut niveau : les administrateurs qui assistent les gouvernants doivent avoir nécessairement une approche interdisciplinaire des problèmes. Toutefois, l'École nationale d'administration a varié dans l'application de ce principe ; en effet, au cours de son histoire, elle a connu, pour simplifier, quatre organisations de la scolarité qui ont privilégié alternativement la polyvalence ou au contraire une certaine spécialisation. Actuellement, et depuis la réforme de la scolarité de 1982, prévaut une formation unique. La spécialisation prévue en 1972 pour lutter contre l'encyclopédisme et la superficialité d'une formation, qui, de surcroît, ne correspondait pas à la diversité des besoins des administrations, était fondée sur deux voies de recrutement (une voie d'administration générale pour les littéraires à formation juridique et une voie d'administration économique pour les scientifiques formés aux sciences politiques et économiques) et deux voies de scolarité avec un tronc commun mais des enseignements spécifiques. Ce choix, qui conduisit à une excessive atomisation de la scolarité, ne permit pas de donner aux élèves le professionnalisme que les administrations utilisatrices étaient en droit d'attendre. Cette organisation fut donc abandon-

née. Simon Nora, directeur de l'ENA de 1982 à 1986, expose sans détours les termes du débat généralistes/spécialistes. Selon lui, le but de l'ENA est de « former des généralistes de méthodes et de langages qui permettent d'apprendre vite et bien des spécialités. C'est-à-dire des gens au courant des technologies modernes, des formes modernes de management, avertis de la façon dont ces questions sont traitées dans d'autres pays. Cela, tout en étant sensibilisés à l'articulation entre ces techniques et la structure spécifique d'une société, de façon à obtenir non des humanistes désincarnés mais des techniciens susceptibles de replacer leur technique dans un contexte vivant<sup>2</sup> ». Il est vrai que l'École forme des gens dotés de rigueur d'analyse, aptes à décider, à administrer, à gérer. La scolarité telle qu'elle est organisée et surtout telle qu'elle est sanctionnée oblige à lire vite de volumineux dossiers, à en faire rapidement la synthèse, à distinguer de manière réaliste le possible du souhaitable, à proposer de manière argumentée si ce n'est la réponse au problème posé du moins les diverses solutions parmi lesquelles le politique devra choisir. Cette position en faveur d'une formation de généralistes n'est donc pas sans force ni fondement ; c'est notamment celle défendue actuellement par l'Association des anciens élèves de l'ENA qui, dans son *Livre blanc du cinquantenaire de l'ENA : dix propositions pour l'administration de demain*, rappelle sous la rubrique « Donner un contenu plus concret à la scolarité » que « la formation de l'ENA n'est pas spécialisée. L'idée d'une formation généraliste est au centre du système. Elle est un atout et est particulièrement adaptée à une époque où les cadres de référence évoluent rapidement. C'est paradoxalement dans les études générales et classiques que se forme le mieux l'aptitude à décider et à résister aux risques de manipulation qui caractérisent des sociétés surmédiatisées ». Toutefois, l'Association reconnaît que « l'enseignement actuellement délivré à l'ENA n'est pas suffisamment concret : certaines matières mériteraient un approfondissement ».

Au terme de ce débat, on peut comprendre, dans ces conditions, que les administrations-employeurs ne soient pas totalement satisfaites du produit fini.

– *La deuxième question* qui intéresse l'employeur est la part que la formation consacre à la pratique et à l'expérience professionnelle par rapport à l'enseignement théorique. L'une des grandes réussites de la for-

---

2. *Le Débat*, n° 40, mai-septembre 1986.

mation à l'ENA est incontestablement la période de stage, notamment le stage long. Consacrer la moitié du temps de la scolarité à un stage situé en amont de la période d'études, afin de rendre celle-ci plus concrète et plus consistante, tel est le coup de génie des concepteurs de la scolarité à l'ENA, même si des problèmes très prosaïques de locaux et de crédits intervinrent dans ce choix audacieux de l'hiver 1945. Le futur employeur ne peut qu'approuver cette démarche où l'élève, placé auprès d'un chef de stage, fonctionnaire d'autorité ou chef d'entreprise, est en position de responsabilité et joue un rôle actif en faisant l'apprentissage des relations du travail. On peut bien sûr reprocher au stage de l'ENA, et notamment au stage en préfecture, de favoriser un certain comportement fait de conformisme voire d'opportunisme, mais tous ceux qui l'ont fait lui reconnaissent un rôle formateur supérieur à celui de la scolarité proprement dite.

La scolarité, précisément, se veut celle d'une école d'application qui privilégie l'étude de problèmes concrets, tels qu'ils se posent à l'administration avec des maîtres de conférence qui sont de hauts fonctionnaires eux-mêmes dans l'action administrative. Malgré des méthodes pédagogiques fondées sur l'étude de cas, les travaux en groupes de séminaire avec une production et une évaluation collectives, les déplacements à l'extérieur dans les administrations, les entreprises, les centrales syndicales, la scolarité est vécue comme une machine à classer loin des préoccupations futures des élèves et de celles de l'employeur.

– *La troisième question* porte sur la combinaison de *la formation administrative classique avec l'enseignement des techniques modernes de gestion* auxquelles l'employeur est évidemment très attentif. Il est clair que les administrations ne se désintéressent pas de la maîtrise que les élèves doivent acquérir en matière de rédaction et d'interprétation des textes, de préparation et de mise en œuvre des documents budgétaires, de connaissances des enjeux communautaires ou internationaux. Ce sont les bases fondamentales de l'administrateur généraliste. Toutefois, le directeur des personnels qui « touche » un nouvel arrivant, fraîchement formé à l'École nationale d'administration, est en droit d'attendre du cadre supérieur qui lui est affecté qu'il maîtrise les méthodes et les outils modernes de préparation des décisions et de gestion. Il ne s'agit pas d'avoir un comptable, un statisticien, un informaticien ni un psycho-sociologue, mais un responsable qui connaît les principes, les outils et les enjeux de la comptabilité, de la statistique, de l'informatique ou

de la psycho-sociologie. Un directeur de personnels recruteur devrait légitimement pouvoir être assuré de cette prestation de l'école de formation de la haute administration. Or, malgré les efforts de l'école en la matière, ce n'est pas vraiment le cas.

*Compte tenu des réponses données par l'institution aux trois questions de l'employeur, il est possible de pointer très concrètement des insuffisances, voire des lacunes, de la formation des hauts fonctionnaires.*

18 Régulièrement, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique fait des enquêtes auprès des services de personnels des ministères et des juridictions administratives et financières sur les besoins en formation initiale et continue de l'encadrement supérieur. Le dernier de ces recensements fait clairement ressortir que le principal reproche porte sur le caractère insuffisamment concret et approfondi des enseignements. Il est relevé, par exemple, que les enseignements du module de formation « procédures budgétaires et fiscales » et « gestion publique » se réduisent trop souvent à un exercice formel et convenu d'entraînement à la note de synthèse, sans réel contenu technique. Il est souhaité une véritable mise en situation des élèves par des exercices de simulation au cours desquels ils mesureraient les enjeux concrets de la gestion administrative et financière. On retrouve les termes du débat sur la formation de généralistes ou de spécialistes, car derrière le reproche du manque de concret apparaît très vite l'insuffisance de la maîtrise de certaines techniques, notamment en matière de commande publique d'exécution de la dépense, voire, ce qui est plus surprenant, d'expertise juridique.

Au titre des lacunes de la formation, le diagnostic est assez simple à établir puisque les enquêtes de la fonction publique font remonter des remarques très convergentes.

La principale carence porte sur la gestion de personnels – des ressources humaines, comme l'on dit maintenant. Aucun enseignement approfondi n'est assuré dans ce domaine alors qu'inévitablement, à un moment ou à un autre de sa carrière, le cadre supérieur aura une responsabilité en la matière. Ce sujet ne se résume évidemment pas à une formation sur le droit de la fonction publique et les carrières. Il s'agit de dispenser un enseignement concret avec études de cas afin que la gestion des agents, leur évaluation, les entretiens professionnels, la délégation, l'utilisation de la formation comme un investissement, la motivation et le besoin de considération des agents, la capacité d'animation des

équipes soient enfin sérieusement traités. Ces sujets sont d'une extrême importance dans un contexte d'emploi où de nombreux diplômés de l'université sont reçus à des concours de catégorie B. On peut s'interroger sur la légitimité des cadres supérieurs de la haute fonction publique à l'égard de collaborateurs surdiplômés, mais de rang statutaire et hiérarchie modeste, si les techniques de responsabilisation et d'évaluation ne sont pas maîtrisées par les hauts responsables. Les compétences, les aptitudes, les qualifications fondent désormais les relations de travail plutôt que le seul principe d'autorité. Que penser des timides tentatives d'enseigner les « relations humaines » à l'ENA qui placent les modules de formation sous la responsabilité de sociétés de conseil en stratégie privées et non pas sous celle des gestionnaires de personnels des administrations ?

D'autres lacunes pourraient tout aussi bien être développées : les formations à l'audit administratif ou financier, au contrôle de gestion.

19

Enfin, des pans entiers de la gestion publique sont peu traités ou à peine effleurés par la formation à l'ENA : le secteur de la protection sociale et celui de l'éducation. Sur ce dernier secteur par exemple, il n'y a pratiquement rien à l'ENA sur la connaissance du système éducatif : ses enjeux, son coût, son devenir, son évaluation, alors qu'il mobilise à la fois plus d'un million d'agents (le premier employeur de France) et la part la plus importante du budget de l'État (324,2 milliards de francs en 1997). On ne peut que le regretter.

Pour conclure sur ce diagnostic, l'on ne peut pas ne pas évoquer la question du décalage entre les attentes des élèves lors de la prise du premier poste (piloter la politique du ministère dans un secteur donné) et celles de leur employeur (assurer les tâches concrètes et quotidiennes de chef de bureau d'un ministère). C'est là une question de comportement et d'adaptation à laquelle l'ENA ne prépare pas suffisamment. Les déconvenues sont parfois rudes. Beaucoup de jeunes hauts fonctionnaires ont du mal à admettre la vertu formatrice du premier poste.

*Définir aujourd'hui la place et le rôle de l'ENA dans l'administration renvoie aux missions prioritaires que l'État doit assurer dans notre société.*

Or celles-ci ont beaucoup évolué depuis un demi-siècle. Les attentes des citoyens envers leur administration ont accompagné et peut-être précédé cette évolution. Longtemps drapée dans une culture de souverai-

neté et convaincue de sa légitimité exclusive à défendre l'intérêt général, la fonction publique doit résolument s'adapter pour répondre aux attentes des citoyens qui se vivent de plus en plus comme des usagers du service public, confortés qu'ils sont par le mouvement consumériste. La priorité de l'action administrative s'est déplacée, il s'agit désormais de répondre au risque de rupture du lien social, de lutter contre l'exclusion, de protéger l'environnement, de tenir compte de la mondialisation des échanges économiques, culturels, technologiques. L'activité normative des services de l'État est sans doute appelée à diminuer, son action à prendre d'autres formes telles que, par exemple, la prévention et la gestion des conflits, ou la mise en place de partenariats avec d'autres collectivités territoriales que l'État. Les administrations centrales vont être allégées et voir leurs missions modifiées : moins de gestion directe, plus de prospective, d'évaluation, de contrôle, de pilotage, de conseil. Les services déconcentrés reçoivent davantage d'attributions et de responsabilités. Dans l'exercice des fonctions d'encadrement, le rôle décisif du diplôme acquis en formation initiale va diminuer par rapport aux aptitudes démontrées et déployées.

Dans cette perspective, le profil des agents publics, et tout particulièrement des cadres supérieurs qui ont un rôle d'impulsion, va inévitablement changer. On attend désormais d'un haut fonctionnaire qu'il puisse animer des équipes, piloter des actions publiques, conduire des projets, dépasser des cloisonnements créés par les structures ou les procédures, œuvrer de façon interministérielle.

Cela implique une grande réactivité des hauts fonctionnaires, une plus grande diversité des recrutements et une plus forte mobilité au cours de la carrière. Or, le recrutement actuel des promotions de l'ENA ne permet pas une mise en œuvre aisée de ce triptyque réactivité-diversité-mobilité. L'actuel directeur de l'ENA, Raymond-François Le Bris, parle<sup>3</sup> de l'évidence d'« un décalage entre le profil des candidats reçus aux concours – tout particulièrement ceux issus du concours externe – et la réalité humaine, économique et sociale de notre pays ». Il s'appuie sur quelques chiffres : « 25 % de femmes au total parmi les élèves d'une promotion, plus de 40 % des admis au titre du concours externe nés en Île-de-France, 80 % d'entre eux issus d'une famille de cadres et plus de 80 % diplômés du prestigieux Institut d'études politiques de Paris. Ces chiffres parlent d'eux-mêmes », conclut-il. Il propose un recrutement

---

3. « L'ENA à l'heure des choix », *Le Monde*, 9 octobre 1996.

plus diversifié ouvert aux jeunes diplômés de toutes disciplines (scientifiques, littéraires, juridiques ou de gestion...) des universités, accompagné de facilités plus grandes de préparation régionalisées du concours et une valorisation de leur spécialité aux épreuves de recrutement grâce à un fort coefficient. Il ajoute : « Cette diversification des origines disciplinaires des élèves ne répond pas d'ailleurs à une simple préoccupation sociale ou à un souci de meilleur aménagement du territoire universitaire. Elle est rendue indispensable par l'évolution profonde des missions de l'État. »

Il est vrai que l'on a beaucoup évoqué ces dernières années la transformation de l'État. On a préconisé « l'État moderne-État modeste », avec les conséquences que cela devait avoir sur les administrations. Toutefois, les Français n'attendent pas de l'État moins qu'hier. Ils attendent peut-être autre chose, comme en témoignent les demandes en matière d'éducation, de santé, de justice, de sécurité et plus généralement en qualité de service rendu. Le recrutement et la formation des fonctionnaires, à commencer par l'encadrement, doivent en tenir compte.

21

Au terme de cet essai de réponse à la question « à quoi sert l'ENA pour l'administration ? », on gardera peut-être l'impression d'un bilan contrasté où les ombres l'emportent. Il est souhaitable de corriger cette perception due sans doute à l'expression du point de vue de l'employeur, qui a classiquement tendance à estimer que ses attentes sont insuffisamment prises en compte dans l'organisation de la formation initiale. Il faut le rappeler, la réussite première de l'ENA est d'avoir formé, en cinquante ans, des générations de hauts fonctionnaires compétents, dévoués et intègres qui ont donné à la France une administration efficace et réputée et un État très présent dans la Nation.

Aujourd'hui, on l'a dit, les missions de l'État évoluent ; elles accordent une place plus grande aux préoccupations du citoyen et de l'usager du service public. Le contenu de la formation des hauts fonctionnaires doit être redéfini à cette aune en liaison avec les administrations d'emploi et en accordant une priorité beaucoup plus forte à la formation permanente. Le temps où le diplôme initial était l'unique viatique de la vie professionnelle est révolu.

L'ENA peut apporter un concours décisif et le renom qu'elle a acquis en formation initiale à cette grande ambition pour l'avenir. La

route sera longue, tant la formation continue, surtout chez les cadres administratifs supérieurs, est peu pratiquée. L'ENA tient peut-être là sa « nouvelle frontière ».

## R É S U M É

---

*L'ENA est une école d'application qui fournit à l'administration au sens large du terme la plus grande partie de ses cadres supérieurs. Si depuis un demi-siècle elle a bien rempli cette mission, au fil du temps les administrations-employeurs ont pu identifier des insuffisances et des lacunes dans le produit qui leur était livré. Aujourd'hui, les missions de l'État évoluent, les attentes des citoyens et des usagers également. Le contenu de la formation des hauts fonctionnaires doit être redéfini en accordant une place plus grande à la formation permanente.*