

L'ÉNARCHIE N'EXISTE PAS

POUR L'OPINION PUBLIQUE, voire pour les hommes politiques (de droite ou de gauche) qui les fustigent, les anciens élèves de l'ENA monopolisent le pouvoir et constituent une caste. Ils monopolisent le pouvoir parce qu'ils constituent une caste. Malheureusement (ou heureusement), les deux propositions sont erronées.

23

L'énarchie n'existe pas en tant que catégorie sociale ; elle n'existe pas en tant que catégorie dirigeante. Elle ne forme ni une couche homogène ni un pouvoir autonome. Les anciens élèves de l'ENA n'ont ni origines communes ni destin commun. Ils ont seulement une formation commune. La plupart d'entre eux ne possèdent ni la puissance (politique), ni la richesse (économique), ni le prestige (social), et l'énarque qui accède à l'élite acquiert le pouvoir (éphémère), il n'acquiert pas la fortune (durable)¹. Les clivages sociaux séparent les énarques : ils se distinguent les uns des autres par le logement (leur ascension sociale étant souvent marquée par un changement de quartier), le genre de vie, les relations. Certains énarques vivent comme des cadres moyens, une bonne majorité comme des cadres supérieurs, très peu comme des cadres dirigeants. Leur position sociale est d'ailleurs moins déterminée par leur position administrative que par leurs origines sociales. L'influence des origines sociales, quasi nulle pour l'entrée à l'École, n'est pas négligeable pour la sortie, et demeure importante pour le destin administratif après la sortie ; elle semble déterminante pour la caractérisation de l'univers idéologique des énarques.

1. Toutefois, des énarques passés dans le secteur privé ont pu (mais moins souvent que les polytechniciens) se constituer une fortune personnelle.

Si l'énarchie ne se confond pas avec la bourgeoisie, elle ne forme pas davantage une technocratie. L'énarchie ne constitue pas une « nouvelle classe dirigeante » ; elle ne s'apparente pas à l'ancienne « nomenklatura » des pays de l'Est. De cette dernière, elle ne possède aucune des trois unités : ni l'unité de classe, ni l'unité de pouvoir, ni l'unité de pensée. Le pouvoir intellectuel échappe presque totalement aux anciens élèves de l'ENA ; le pouvoir économique leur échappe largement (malgré une forte augmentation depuis quinze ans, 20 % seulement des énarques sont dans des entreprises publiques ou, surtout, privées)² ; le pouvoir administratif leur échappe en bonne partie. Sur 4 500 anciens élèves en activité, 300 seulement participent au pouvoir (politique, économique ou administratif), soit à peine 7 %. C'est le pouvoir politique qui leur fait relativement la meilleure place. C'est pourquoi les anciens élèves donnent l'illusion de détenir le Pouvoir.

24

Certes, des énarques ont du pouvoir. Ceux qui appartiennent à la classe politique ont du pouvoir, qu'ils soient dans la majorité ou dans l'opposition. Ceux qui ont accédé au monde des affaires ont du pouvoir, qu'ils soient issus ou non de la bourgeoisie capitaliste. Ceux qui sont demeurés dans l'administration, et qui sont les plus nombreux, ont quelquefois du pouvoir, notamment ceux qui conseillent le président, le chef du gouvernement et les ministres. Mais, outre que la pénétration dans la classe dirigeante peut être provisoire (la roche Tarpéienne étant proche du Capitole), la grande majorité des anciens élèves de l'ENA, notamment ceux qui sont administrateurs civils, accomplissent des tâches certes indispensables au bon fonctionnement de l'administration, mais qui ne sont nullement déterminantes.

I. UN MONOPOLE ILLUSOIRE

Faut-il rappeler que l'ENA a été créée pour assurer la sélection et la formation de la totalité des hauts fonctionnaires administratifs de l'État ? Qu'au lendemain de la Libération (les travaux de l'Assemblée consultative provisoire en font foi), tout le monde était d'accord pour stigmatiser les concours particuliers d'accès aux différents corps et ministères, et que tout le monde était d'accord pour souhaiter, non seulement la démocratisation et la rénovation du recrutement de la haute fonction publique administrative, mais également son unification ? Or, contrai-

2. Voir *infra*, l'article « Du pantouflage ou la "descente du ciel" », p. 79 s.

rement aux espérances formées... et aux idées reçues, l'ENA n'exerce aucun monopole sur la haute administration.

Elle n'a pas l'exclusivité du recrutement des corps auxquels elle prépare. Les voies d'accès à la haute fonction publique sont multiples : concours exceptionnels (et sans cesse reconduits), concours latéraux (notamment pour le corps diplomatique – concours d'Orient –, les tribunaux administratifs et les chambres régionales des comptes, voire le corps préfectoral), promotion interne (pour l'entrée dans le corps des administrateurs civils, dans le corps des conseillers des chambres régionales des comptes, dans le corps des conseillers des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, dans le corps des sous-préfets et dans celui des affaires étrangères), intégration directe d'officiers (dans le corps des administrateurs civils, dans le corps préfectoral, dans les tribunaux administratifs et les chambres régionales des comptes, et même dans les grands corps), tours extérieurs à la discrétion du gouvernement (notamment dans les grands corps : la moitié seulement des conseillers d'État et des conseillers-maîtres à la Cour des comptes ont été nommés auditeurs à la sortie de l'ENA et, pour ceux qui sont issus du tour extérieur, les énarques sont aujourd'hui en minorité ; de même, depuis 1985-1986, un quart des inspecteurs généraux ou contrôleurs généraux sont nommés librement par le gouvernement et peu sont énarques).

25

On parle beaucoup de l'essaimage des énarques dans l'administration. C'est plutôt l'inverse qui est vrai à travers les multiples voies d'accès dans les corps auxquels prépare l'ENA. Par exemple, si les officiers supérieurs peuvent entrer dans la haute administration, les hauts fonctionnaires ne peuvent pas entrer à l'état-major des forces armées. Certes, les énarques sont majoritaires au Conseil d'État, à la Cour des comptes et à l'Inspection générale des finances : ils étaient en 1993 respectivement 80 % (60 % dès 1963), 72 % (51 % dès 1963) et 66 % (55 % dès 1963) parmi les membres en activité. Mais ils sont minoritaires dans le corps diplomatique (33 %) – dont le recrutement est assuré pour un tiers par l'ENA, pour un tiers par le concours d'Orient et pour un tiers par la voie de la promotion interne au profit des secrétaires adjoints des Affaires étrangères –, dans le corps préfectoral (25 %), dans les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (27 %) et dans les chambres régionales des comptes (21 %).

Dans le corps des administrateurs civils, les énarques sont aujourd'hui 69 % (tour extérieur : 20 % ; officiers : 4 % ; autres origines :

7 %), mais seulement 50 % en activité dans ce corps. Jusqu'à la fin des années soixante-dix, ils avaient été minoritaires : 20 % en 1964 – près de vingt ans après la création du corps – et 36 % encore en 1973 (les anciens rédacteurs, intégrés massivement après 1945, et les anciens administrateurs de la France d'outre-mer étant les plus nombreux). La proportion actuelle diminuera d'ailleurs dans l'avenir, car depuis 1988, pour 9 administrateurs civils issus de l'ENA, 6 sont nommés au tour extérieur (en fait, par la voie de la promotion interne), sans compter le « tour officiers », et le taux d'évasion est plus élevé pour les énarques que pour les autres. Enfin, 19 % seulement des inspecteurs généraux (102 sur 545) – tous corps confondus – sont énarques.

26 Il ne faut surtout pas oublier que, à côté des énarques, les polytechniciens jouent un rôle majeur dans l'administration française : ingénieurs des Mines, ingénieurs des Ponts et Chaussées, ingénieurs de l'Armement, administrateurs de l'INSEE, etc., ils sont partout, y compris aux Finances, mais surtout à l'Industrie, à l'Équipement, à la Défense. Quant à l'Agriculture, elle est le fief des ingénieurs du Génie rural, des Eaux et des Forêts, qui sont issus soit également de l'École polytechnique, soit encore de l'Institut national agronomique. En fait, dans les ministères « techniques », les ingénieurs de l'État dominent, et les administrateurs civils, qu'ils soient ou non issus de l'ENA, font figure de parents pauvres.

Cependant, dira-t-on, si l'ENA n'a pas le monopole des corps supérieurs de la fonction publique, elle a le monopole des emplois supérieurs de l'État. C'est encore inexact. Les statistiques sont impitoyables. En 1978, les anciens élèves de l'ENA occupaient 31 % des postes de délégués généraux, directeurs généraux ou directeurs d'administration centrale, 35 % des postes de préfets, 18 % des postes d'ambassadeurs ; en 1984, les proportions étaient de 42 %, 29 % et 28 % ; en 1990, de 49 %, 51 % et 32 %. En 1996, ces proportions se sont améliorées (notamment parce que, à la suite des élections législatives de 1993, des éléments extérieurs au corps préfectoral ou au corps diplomatique ont été écartés, et parce que le recrutement parmi les anciens élèves de l'École nationale de la France d'outre-mer se tarit) : toujours 49 % des directeurs de ministères, mais 65 % des préfets et 48 % des ambassadeurs. Les directeurs qui ne sont pas énarques sont ingénieurs de l'État (dans les ministères techniques) ou magistrats (à la Justice), médecins (à la Santé), universitaires (à l'Éducation), policiers (à l'Intérieur) ; ou encore ils appartiennent aux grands corps de l'État, au corps diplomatique ou au corps préfectoral, sans être passés par l'ENA. Dans les cabinets

ministériels (dont la toute-puissance n'est pas liée à l'ENA mais à l'effacement des directeurs de ministères, imputable à la brièveté de la durée de leurs fonctions – le temps n'est plus où les ministres passaient et les directeurs restaient), les énarques ne sont pas majoritaires. En 1955, ils étaient 9 % ; en 1958, 11 % ; en 1962, 18 %. Depuis 1963 (c'est-à-dire depuis un tiers de siècle), la proportion n'a jamais été inférieure à 25 %, mais elle n'a jamais été supérieure à 37 % (sous les gouvernements de Raymond Barre en 1978 et de Jacques Chirac en 1986). La proportion d'énarques directeurs de cabinet est, il est vrai, nettement plus élevée : 73 % dans le gouvernement de Pierre Bérégovoy (61 % en incluant les directeurs de cabinet des secrétaires d'État), 68 % dans le second gouvernement d'Alain Juppé (70 % en incluant les directeurs de cabinet des secrétaires d'État). Mais la concurrence des ingénieurs d'État issus de l'École polytechnique se fait également sentir. Dans les administrations centrales, 56 % seulement des chefs de service, directeurs adjoints et sous-directeurs étaient énarques en 1995 (298 sur 531). La proportion réelle était encore nettement inférieure. En effet, les trois quarts des postes de sous-directeurs sont réservés dans la plupart des ministères aux administrateurs civils (issus de l'ENA ou du tour extérieur), mais, pour contourner cette réglementation, nombreux sont les chargés de sous-direction ou faisant fonction de sous-directeur. C'est notamment le cas dans les ministères techniques au profit des ingénieurs de l'État issus de l'École polytechnique. La plupart des chefs de bureau ne sont pas énarques : 15 % seulement (250 sur 1 800) le sont. Un certain nombre sont des « techniciens » : ingénieurs, magistrats, médecins, etc., selon les ministères. Mais la grande majorité sont des attachés principaux d'administration centrale (ou d'anciens attachés principaux d'administration centrale nommés administrateurs civils au titre de la promotion interne).

27

Ainsi, les anciens élèves de l'ENA n'ont pas le monopole du pouvoir administratif.

Ils n'ont pas davantage le monopole du pouvoir politique. La dernière élection présidentielle, où les trois principaux candidats (Édouard Balladur, Jacques Chirac et Lionel Jospin) étaient énarques, ne doit pas masquer les chiffres : ce sont seulement 2,5 % des anciens élèves de l'ENA, toutes promotions confondues, qui ont exercé ou exercent un mandat parlementaire (et 4 % un mandat parlementaire ou un mandat électif local important).

Certes, les énarques ont remplacé dans les gouvernements les avo-

cats, voire les professeurs³. Dans le gouvernement Pierre Messmer en 1972, 20 % des ministres étaient énarques ; dans le gouvernement Raymond Barre en 1978, 20 % ; dans le gouvernement Pierre Mauroy en 1981 : 20 % ; dans le gouvernement Laurent Fabius en 1984 : 30 % ; dans le gouvernement Jacques Chirac en 1986 : 45 % ; dans le gouvernement Michel Rocard en 1988 : 29 % ; dans le gouvernement Édith Cresson en 1991 : 34 % ; dans le gouvernement Pierre Bérégovoy en 1992 : 23 % ; dans le gouvernement Édouard Balladur en 1993 : 24 % ; dans le gouvernement Alain Juppé en 1995 : 24 %.

Mais plusieurs observations s'imposent :

– Le phénomène n'est pas lié à l'ENA : le gouvernement du général de Gaulle en 1958 (le dernier de la IV^e) comprenait 47 % de hauts fonctionnaires, mais aucun énarque ; celui de Michel Debré en 1959 (le premier de la V^e) 35 % de hauts fonctionnaires, mais aucun énarque.

– Les énarques sont toujours minoritaires parmi les ministres-fonctionnaires.

– La présence des avocats était plus forte dans les gouvernements de la III^e République que celle des énarques dans les gouvernements de la V^e : 40 % des ministres étaient avocats entre 1877 et 1899 ; 45 % entre 1899 et 1914 (26 % entre 1946 et 1958 ; 10 % entre 1958 et 1981 ; 12 % dans le premier gouvernement d'Alain Juppé).

– De par leur formation et leur métier, les avocats étaient mieux préparés que les industriels pour la profession parlementaire ; de par leur formation et leur métier, les énarques sont mieux préparés que les garagistes pour les fonctions gouvernementales. La sur-représentation passée des premiers, la sur-représentation présente des seconds s'expliquent donc aisément. Aux États-Unis, ce sont toujours les avocats qui dominent.

– Les hommes politiques issus de l'ENA sont d'abord politiciens avant que d'être énarques et, très souvent, ils n'hésitent pas, par électoralisme, à fustiger la technocratie et les hauts fonctionnaires.

A l'Assemblée nationale, les énarques représentaient moins de 10 % des élus en 1993 (les députés-fonctionnaires étant 36 % en tout – 46 % entre 1981 et 1993) et au Sénat moins de 5 % en 1995 (mais 16 % des élus français au Parlement européen) : aucune comparaison avec la place du barreau avant 1914 ou avec celle du corps enseignant après les légis-

3. Voir Albert Thibaudet, *La République des professeurs*, rédigé au lendemain de la victoire du Cartel des gauches (animé par le trio normalien Léon Blum-Édouard Herriot-Paul Painlevé).

latives de 1981. Peut-on parler, à la suite de Francis de Baecque et de Jean-Louis Quermonne, de « fonctionnarisation de la politique », en raison de l'envahissement de la vie politique par la fonction publique (notamment la haute fonction publique) ?

Le concept mérite en tout cas d'être précisé – et limité. En effet, ce concept peut seulement s'appliquer aux hauts fonctionnaires qui prolongent leur carrière administrative par une carrière politique, qui accèdent directement au gouvernement sans passer par le Parlement, comme François-Xavier Ortoli autrefois ou Jean-Louis Bianco voilà peu – mais aussi André Giraud ou Michel Delebarre qui n'étaient pas énarques (le phénomène n'est donc pas lié à l'ENA, mais au régime politique). Au contraire, Michel Rocard ou Bernard Stasi ne doivent pas leur parcours politique à leurs antécédents administratifs : ils ont été des militants avant que d'être des fonctionnaires, ils ont entamé leur carrière politique avant que d'entrer à l'ENA. Quant au parcours des députés qui sont passés par un cabinet ministériel avant d'être élus, il remonte à la III^e République.

29

L'énarchie n'existe donc pas : les énarques ne forment pas une catégorie spécifique qui monopoliserait le pouvoir.

II. DES PARCOURS HÉTÉROGÈNES

Les énarques ne forment pas davantage une catégorie homogène. Avant leur entrée à l'ENA, ils ont accompli des parcours différents. Après leur sortie, ils accomplissent encore des parcours différents.

1. Avant l'entrée

Les parcours antérieurs apparaissent semblables : les enfants de cadres supérieurs dominant, et Sciences Po n'a pas perdu sa position d'avant guerre. Cependant la réalité, tant sociale qu'intellectuelle, est plus nuancée.

Certes, la proportion d'élèves issus des couches populaires est relativement faible, mais sans l'ENA la haute administration serait encore beaucoup moins démocratique. D'autre part, il n'existe aucune corrélation entre les origines sociales des candidats et leur réussite aux épreuves de culture générale ou de connaissances techniques⁴.

4. Je renvoie à mon ouvrage sur *L'ENA, la société, l'État*, Paris, Berger-Levrault, 1985. Toutefois, entre 1945 et 1965, il a existé une corrélation entre les origines sociales et les épreuves de langues vivantes d'une part, les épreuves d'exercices physiques d'autre part.

Pour la sortie, s'agissant de la période antérieure à 1968, j'ai pu établir (en n'utilisant pas

Au contraire, le tour extérieur des grands corps de l'État bénéficie davantage à ceux des énarques qui sont issus des couches sociales supérieures. Les énarques qui sont membres d'un grand corps de l'État bénéficient plus souvent d'un détachement dans un poste de direction s'ils sont issus des couches sociales supérieures et ils « pantoufflent » plus volontiers que les autres dans le secteur privé. Au sein du Parti socialiste lui-même, les énarques qui font carrière sont, proportionnellement, plus souvent d'origine bourgeoise que d'origine populaire⁵. Contrairement à ce qu'affirme Pierre Bourdieu⁶, le système énarquique n'est pas intrinsèquement inégalitaire (comme processus d'assimilation d'un savoir) ; il l'est extrinsèquement (étant soumis à des pressions extérieures de nature sociale).

30 Cependant, la démocratisation du recrutement des hauts fonctionnaires, qui avait été amorcée entre les deux guerres, et accélérée par la création de l'ENA dans une première phase, s'est ralentie, puis a régressé dans une seconde. Cette régression a surtout frappé la « nouvelle classe ouvrière » (pour reprendre l'expression forgée dans les années soixante par Serge Mallet et Pierre Belleville). La proportion de fils d'ouvriers est à peu près stable : autour de 4 à 5 %, selon les années (et selon les sources), de 1947 à 1994. Mais tandis que la place des employés, des fonctionnaires subalternes et moyens et des cadres moyens n'a cessé de croître dans la société française (17 % en 1954, 20 % en 1962, 25 % en 1968, 31 % en 1975, 44 % en 1982, 50 % en 1995), la proportion de leurs enfants n'a cessé de décroître parmi les reçus à l'ENA (42 % de 1947 à 1954, 40 % de 1955 à 1962, 31 % de 1963 à 1969, 29 % de 1970 à 1975, 19 % de 1976 à 1982, 20 % de 1983 à 1994)⁷. La mobi-

seulement la classification de l'INSEE qui fait la part trop belle au diplôme et ignore le patrimoine, mais également une classification spécifique qui tient compte de ce patrimoine et isole les « grandes familles » qu'il n'existait aucune corrélation entre les origines sociales et les épreuves de l'examen de classement. En revanche, il existait une corrélation entre les origines sociales et les notes de stages d'une part, les notes d'études d'autre part. Par le biais de ces deux éléments, l'accès des élèves aux grands corps était donc influencé par leurs origines sociales. Ceux qui obtenaient les grands corps, malgré leur (médiocre) examen de classement, étaient issus des couches élevées de la société ; ceux qui n'obtenaient pas les grands corps, malgré leur (bon) examen de classement, étaient issus des couches modestes de la société (*L'ENA, la société, l'État*, *op. cit.*, p. 246 et 248). La démocratisation s'était plus manifestée à l'entrée qu'à la sortie de l'ENA.

5. Voir Monique Dagnaud et Dominique Mehl, *L'Élite rose*, Paris, Ramsay, 1982 et 1988.

6. Notamment dans *La Noblesse d'État*, Paris, Éd. de Minuit, 1989.

7. Le rétablissement de la parité entre le nombre de places offertes au concours interne et au concours externe en 1982 a enrayé la chute de la proportion d'élèves issus de ces « nouvelles couches ».

lité sociale, liée à la mobilité professionnelle (ouvriers devenant employés ; employés, cadres moyens ; cadres moyens, cadres supérieurs), constitue une explication insuffisante.

Le recul de la démocratisation sociale s'explique surtout autrement : l'école ne joue plus le rôle qui était le sien sous les III^e et IV^e Républiques⁸. Au nom d'une fausse égalité, la hiérarchie des filières, ouvertes à tous, a été supprimée. S'est substituée à elle une hiérarchie des établissements, liée à la résidence géographique et par conséquent au statut social. Comme l'a fait remarquer Antoine Prost, le lycée n'existe plus. La révolution culturelle qu'a connue notre pays a été une révolution conservatrice. On a décrété que l'école traditionnelle était inégalitaire, on l'a détruite, et l'école est devenue inégalitaire : si on allège ou tronque le contenu de l'enseignement, au prétexte que la culture est inadaptée aux enfants issus des couches populaires, si on multiplie les activités dites créatrices, on renforce d'autant l'influence du milieu familial. Cette analyse est confortée par l'étude des antécédents scolaires des énarques admis avant 1968. En effet, si 20 % des anciens étudiants issus de la catégorie sociale la plus élevée avaient été moyens ou inférieurs à la moyenne dans l'enseignement secondaire, il n'en était aucun issu des catégories sociales les moins élevées. Pour l'ensemble des anciens élèves, 41 % déclaraient avoir été excellents dans le second degré, 42 % bons, 14 % moyens et 1 % seulement inférieurs à la moyenne. Les anciens « étudiants » avaient fait de meilleures études secondaires que les anciens « fonctionnaires » : le second concours n'était pas (n'est pas) seulement un instrument de promotion sociale, mais aussi de rattrapage scolaire⁹.

31

À l'École normale supérieure, il n'est pas possible d'entrer sans avoir été un brillant élève dans l'enseignement secondaire : le concours est trop proche du baccalauréat. Le parcours universitaire des énarques, avant leur réussite au concours d'entrée, est également beaucoup plus varié que celui des normaliens. Toutefois, si les instituts d'études politiques (IEP) ont notamment été créés pour préparer à l'ENA, la primauté, pour le concours externe, de celui de Paris (l'ancienne École libre

8. Selon Albert Thibaudet, *La République des professeurs*, op. cit., 8 ou 9 sur 10 des élèves de l'École normale supérieure étaient boursiers.

9. Jean-François Kesler, *L'ENA, la société, l'État*, op. cit., p. 104-110. Ces résultats ont été obtenus à partir d'une enquête menée auprès des anciens élèves en 1967-1968, avec un taux de réponses de 55 %. Pour la période récente, le dénombrement des mentions obtenues au baccalauréat confirme l'analyse antérieure.

des sciences politiques, nationalisée en 1945, qui s'est d'ailleurs toujours opposée avec succès à la création d'un second établissement dans la capitale) peut être considérée comme peu conforme aux objectifs de la réforme de 1945. Depuis 1945, la moitié environ des élèves de l'ENA ont été diplômés de l'IEP de Paris (sans compter ceux qui ont été reçus à l'issue de la deuxième année, et surtout ceux – étudiants ou fonctionnaires – qui ont suivi l'année spéciale de préparation à l'ENA sans avoir été diplômés).

Diplômés de l'IEP de Paris	1947-1951	1952-1958	1959-1965	1966-1971	1972-1976	1977-1982	1983-1994
Concours externes	67 %	68 %	85 %	83 %	82 %	74 %	76 %
Concours internes	7 %	15 %	6 %	21 %	19 %	18 %	16 %
Les deux concours ¹	43 %	47 %	65 %	68 %	58 %	51 %	47 %

1. La proportion des places offertes aux fonctionnaires ayant varié, la dernière ligne ne peut pas être la moyenne arithmétique des deux autres.

Cependant, très souvent, l'IEP de Paris a été fréquenté après un cycle complet d'enseignement supérieur pour préparer l'ENA, et son diplôme s'ajoute à un autre, voire à deux autres (ou même plus).

La liste des titres possédés par les anciens élèves de l'ENA ressemble à un poème à la Prévert : licenciés ès lettres, en droit, ès sciences économiques et ès sciences, agrégés de philosophie, de lettres classiques ou modernes, d'histoire ou de géographie, d'anglais ou d'allemand, de mathématiques ou de physique, normaliens, polytechniciens, diplômés de l'École des hautes études commerciales ou des Langues orientales, diplômés d'écoles d'ingénieurs ou de gestion, etc. Il n'existe dans aucun autre établissement un pareil éventail de recrutement. Au cours des ans, le recrutement de l'ENA a d'ailleurs évolué, tant pour le concours externe que pour le concours interne. L'ouverture, à partir de 1972, de nouveaux concours, à dominante économique, à côté des concours traditionnels, à dominante juridique, a favorisé l'entrée des diplômés d'écoles de commerce et d'écoles d'ingénieurs¹⁰.

10. Ce qui est aussi une des causes de l'essor du « pantouflage ».

Proportion des diplômés des écoles de gestion à l'entrée de l'ENA

	Concours externe	Concours interne
1972-1976	29 % (dont HEC : 24 %)	2 %
1977-1982	39 % (dont HEC : 29 %)	4 % (dont HEC : 3 %)
1983-1986	12 % (dont HEC : 6 %)	2 % (dont HEC : 1 %)
1987-1988	14 % (dont HEC : 7 %)	
1989-1995	21 %	

La fusion des deux concours, à dominante juridique et à dominante économique, à partir de 1983, a provoqué un recul important de la proportion des diplômés des écoles de gestion à l'ENA. Cette proportion est ensuite remontée : la contre-réforme de 1986 (qui annulait largement la réforme de 1982) n'a pas rétabli les deux concours distincts, mais elle a réintroduit une option limitée, soit juridique, soit économique. En 1982, dernière année avant la fusion des deux concours, le président des deux jurys des concours à dominante économique notait que les deux principaux blocs d'étudiants admis étaient constitués par les diplômés de l'IEP de Paris et par ceux de HEC, mais que, pour la première fois, les candidats possédant seulement le diplôme de HEC réussissaient mieux que les candidats ayant seulement le diplôme de l'IEP de Paris.

33

Les diplômés des écoles de commerce ont d'ailleurs de meilleures chances d'entrer dans les grands corps à la sortie de l'ENA, en raison du contenu de l'enseignement : de 1974 à 1982, un quart des anciens élèves ayant choisi l'Inspection des finances étaient diplômés d'une grande école commerciale (notamment HEC) et un tiers depuis 1983.

Dans une certaine mesure, l'ENA est devenue une « super-grande école » : au concours externe, les anciens élèves de grandes écoles ont représenté 9 % des admis entre 1959 et 1971, 20 % entre 1972 et 1982 (pour le concours à dominante économique : 45 % de 1972 à 1976 et 57 % de 1977 à 1982), enfin 30 % entre 1983 et 1994.

En ce qui concerne le concours interne, la proportion de non-bacheliers ou de simples bacheliers a diminué (c'est la conséquence de la démocratisation de l'enseignement), ainsi que la proportion de diplômés de droit ou de sciences économiques : 38 % de 1947 à 1951, 49 % de 1959 à 1965, 20 % de 1977 à 1983 et 25 % de 1989 à 1995 – mais 23 % avaient suivi un cursus littéraire au cours de la même période. Entre 1975 et 1980, un tiers des admis au concours interne à dominante juridique étaient agrégés, et la moitié en 1981 (parmi lesquels des norma-

liens dont la scolarité à l'ENS était prise en compte avant la réforme de 1982). Ensuite, cette proportion a chuté.

Les origines administratives des élèves issus du concours « fonctionnaires » sont également extrêmement variées : attachés d'administration centrale de tous les ministères, attachés de préfecture, inspecteurs des impôts, du Trésor, des douanes ou de l'action sanitaire et sociale, attachés d'administration scolaire et universitaire, ingénieurs, policiers, militaires (essentiellement officiers, mais aussi sous-officiers), enseignants : instituteurs (surtout autrefois), professeurs du second degré (surtout aujourd'hui), voire maîtres de conférences des universités. Sans compter des agents administratifs de catégorie C ou B, même s'ils sont relativement peu nombreux. Les origines administratives des reçus au titre du concours « fonctionnaires » ont varié au fil des ans : les instituteurs représentaient 10 % des admis de 1946 à 1951, ils en représentent 1 % depuis 1972 ; les professeurs représentaient 5 % des admis de 1952 à 1971 et 37 % de 1977 à 1983 ; les agents des impôts ont représenté 26 % des admis de 1946 à 1965, les attachés d'administration centrale du ministère des Finances 18 % de 1972 à 1976, etc.

De 1946 à 1994, 31 % des fonctionnaires reçus ont appartenu à l'Éducation nationale et 28 % à l'Économie et aux Finances.

La troisième voie a permis de diversifier encore davantage les parcours antérieurs à l'entrée à l'ENA par l'accès de médecins, de journalistes, d'avocats, de publicitaires, de cadres ou de chefs d'entreprise, d'ouvriers syndicalistes, d'élus locaux, etc.

2. *Après la sortie*

Pour Michel Bauer et Bénédicte Bertin-Mourot, l'ENA, c'est deux écoles en une : l'une recrute les membres des grands corps, promis à un brillant avenir, à la tête des administrations comme des entreprises ; l'autre recrute les cadres des ministères.

Déjà, en 1978, Jean-Luc Bodiguel opposait, parmi les énarques, les « administrateurs » aux « dirigeants », car « fondamentalement, il existe au sein de l'ENA deux mondes, la fonction publique et la classe dirigeante, deux types d'hommes, le fonctionnaire et le manager¹¹ ». En 1983, il précisait encore : « [On] peut raisonnablement soutenir que n'appartiennent pas à la même catégorie celui qui finit sa carrière

11. *Les Anciens Élèves de l'ENA*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 198.

comme sous-directeur et celui pour lequel le sous-directorat n'est que l'étape – non indispensable – d'une carrière à la tête des administrations¹². » Un énarque occupant des fonctions élevées va dans le même sens : « L'ENA, dit-il, ce sont 90 % de frustrés et 10 % de privilégiés. »

La réalité est plus nuancée. Il est vrai qu'il existe un écart considérable entre les grands corps de l'État et le corps des administrateurs civils. La compétition sévère qui règne à l'ENA pour l'examen de classement à la sortie n'est pas vaine.

La fondation de l'ENA fut accompagnée par la création de deux nouveaux corps, celui des administrateurs civils, qui avaient notamment pour « mission d'adapter la conduite des affaires administratives à la politique générale du gouvernement », et celui des secrétaires d'administration, qui devaient accomplir les travaux courants. Mais l'unité et la mobilité que le statut commun de ces administrateurs civils (recrutés par l'ENA) permettait, et qui étaient prévues, ne furent pas mises en œuvre. Malgré les réformes successives, qui ont amélioré la situation de départ, leur corps n'est pas devenu un « quatrième grand corps ». Il l'est devenu d'autant moins que, lors de sa constitution initiale, la plupart des anciens rédacteurs ont été intégrés en son sein (contrairement à l'esprit des textes), et que les intégrations ont continué avec la décolonisation. Les anciens élèves qui ont été affectés dans les ministères n'ont donc pas exercé, pendant longtemps, les fonctions qui auraient dû leur être normalement dévolues. Aujourd'hui encore, ils sont loin de toujours les exercer, et la situation dans les années à venir ne peut que se dégrader à nouveau, étant donné l'importance numérique des promotions du début des années soixante-dix au milieu des années quatre-vingt et la stagnation du nombre de postes offerts par le corps diplomatique, le corps préfectoral et les grands corps.

L'ENA a amélioré les relations interpersonnelles à l'intérieur des services et entre les services. Issus d'un même concours, ayant reçu une même formation, ses anciens élèves ont entre eux des contacts plus aisés et plus directs que les anciens rédacteurs. L'ENA a permis d'abaisser, sans les abolir, les barrières entre les différents ministères. Mais elle n'a pas permis de les abaisser beaucoup entre ceux-ci et les grands corps, qui ont conservé leurs avantages et leur prestige.

On pourrait donc opposer le parcours de l'énarque, qui est affecté dans un grand corps, qui entre dans un cabinet ministériel, devient directeur d'administration centrale (ou assimilé), accède à la tête d'une

12. *La Haute Fonction publique sous la V^e République*, Paris, PUF, p. 19.

grande entreprise, et le parcours de celui qui est nommé administrateur civil dans un ministère où il demeure sa vie professionnelle durant, véritable soutier de la République.

36 Mais le parcours administratif des administrateurs civils varie selon les individus et selon la génération à laquelle ils appartiennent : 36 % des anciens élèves nommés administrateurs civils entre 1947 et 1955 sont devenus sous-directeurs, directeurs adjoints ou chefs de service ; 58 % de ceux nommés entre 1956 et 1965 ; 45 % de ceux nommés entre 1966 et 1975 ; 33 % de ceux nommés entre 1976 et 1985. Pour les fonctions de directeur ou de préfet, 23 % des anciens élèves nommés administrateurs civils¹³ entre 1947 et 1955 les ont exercées ; 29 % de ceux nommés entre 1956 et 1965 ; 20 % de ceux nommés entre 1966 et 1975 ; 9 % de ceux nommés entre 1976 et 1985 (ce dernier pourcentage n'étant pas significatif, car la durée moyenne passée dans l'administration avant d'être désigné comme directeur ou préfet varie entre dix et vingt-cinq ans)¹⁴. Si la moitié seulement des directeurs sont énarques, la moitié des énarques directeurs sont administrateurs civils.

Le système énarque n'est donc pas un système bipolaire. D'ailleurs, il est impossible de n'établir aucune distinction entre les titulaires des emplois discrétionnaires. Comment confondre un directeur de personnel et le directeur du Budget ? L'ambassadeur au Malawi et l'ambassadeur aux États-Unis ? La véritable césure ne sépare pas les directeurs des sous-directeurs ; les directeurs d'administration centrale n'ont pas tous le même poids, ni d'ailleurs les sous-directeurs (ni même les membres des cabinets ministériels).

L'appartenance à un grand corps favorise la carrière, mais elle n'est ni une condition nécessaire ni une condition suffisante pour réussir. Avec le développement d'un « système des dépouilles à la française » (l'alternance politique se traduisant et se prolongeant par une alternance administrative), les relations politiques peuvent suppléer les origines administratives, notamment pour l'accès aux cabinets ministériels, clés de voûte des promotions.

Enfin, les rémunérations réelles ne correspondent pas aux rémunérations indiciaires, telles qu'elles sont déterminées par la place de

13. Y compris au ministère de l'Intérieur.

14. Ces statistiques ont été réalisées, à l'occasion du cinquantenaire de la création de l'ENA, par M^{me} Valérie Péresse, maître des requêtes au Conseil d'État, avec le concours d'élèves de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) à partir d'un échantillon représentatif de la population des anciens élèves.

chaque corps et de chaque grade dans l'échelle des traitements. Elles résultent pour beaucoup des primes et indemnités. Or l'éventail de celles-ci façonne une hiérarchie parallèle des corps et ministères. Il s'ensuit des inégalités considérables entre administrateurs civils, même si celles-ci ont tendance à se réduire : la différence avec les grands corps en est parfois accrue, parfois diminuée.

En outre, dans la carrière préfectorale comme dans la carrière diplomatique, les anciens élèves peuvent bénéficier d'avantages en nature.

C'est pourquoi, pour les revenus comme pour le pouvoir, le dualisme ne correspond pas à la réalité ; les situations sont variées.

Une analyse empirique conduit à distinguer quatre sous-groupes entre lesquels se répartissent, inégalement, les anciens élèves de l'ENA en fonction dans l'administration :

1) *Les fonctionnaires supérieurs* : ce sont une bonne partie des administrateurs civils.

2) *Les hauts fonctionnaires* : ce sont ceux qui exercent effectivement, et à un niveau élevé, des tâches de conception et de direction, soit en raison des corps auxquels ils appartiennent (Conseil d'État, Inspection des finances, Cour des comptes, corps préfectoral, corps diplomatique), soit en raison du grade auquel ils sont parvenus dans leur corps (inspecteurs généraux), soit en raison des emplois qu'ils occupent dans les administrations centrales (directeurs généraux, directeurs, chefs de service, directeurs adjoints et sous-directeurs), soit en raison des tâches et responsabilités qu'ils assument (membres des cabinets ministériels, administrateurs civils des secteurs clés, etc.). Les membres du Conseil d'État, de l'Inspection des finances et de la Cour des comptes sont susceptibles d'accomplir des tâches fastidieuses et d'intérêt secondaire dans le cadre des missions imparties à leur corps ; mais ils sont généralement appelés, soit à temps plein, soit à temps partiel, à exercer de véritables fonctions de conception et de direction. Les membres du corps diplomatique et du corps préfectoral peuvent être considérés comme des hauts fonctionnaires lorsqu'ils sont en poste, mais ce n'est pas toujours le cas lorsqu'ils sont affectés à l'administration centrale. Au contraire, ce n'est qu'une faible minorité des administrateurs civils qui entre dans le sous-groupe des hauts fonctionnaires, en dehors de ceux qui occupent des emplois de directeurs, chefs de service, sous-directeurs, inspecteurs généraux, etc. : une petite fraction de ceux qui exercent les fonctions de chefs de bureau et tous ceux qui appartiennent à certains bureaux dans certaines directions (Budget, Trésor, etc.). En effet, le cadre uniforme des

administrateurs civils recouvre des réalités différentes, selon les ministères et les services.

3) Il faut d'ailleurs distinguer, au sein de ce sous-groupe des hauts fonctionnaires, *les très hauts fonctionnaires* : ce sont tous les directeurs d'administration centrale, préfets, ambassadeurs, etc. (nommés en Conseil des ministres). Avec les membres des cabinets ministériels, les très hauts fonctionnaires participent activement aux réunions inter-ministérielles.

4) *Les grands fonctionnaires* : ce sont ceux qui sont en relations constantes avec les hommes politiques et qui participent étroitement à l'élaboration des décisions qui orientent la vie de la nation : un quart à un tiers des membres des cabinets ministériels (notamment les directeurs de cabinet des ministres et les membres des cabinets de l'Élysée et de Matignon), la moitié des directeurs d'administration centrale, un certain nombre de préfets et d'ambassadeurs, les directeurs des établissements publics les plus importants, soit quelques centaines de personnes. Le pouvoir des grands fonctionnaires est lié, soit à leur poste (secrétaire général du gouvernement, directeur du Trésor, directeur du Budget, etc.), soit à leur personnalité.

Les anciens élèves de l'ENA ne sont donc pas tous des hauts fonctionnaires et encore moins des grands fonctionnaires. Ces derniers ne constituent qu'une faible minorité d'entre eux. En revanche, des administrateurs civils, peu nombreux il est vrai depuis une vingtaine d'années, ne sont que des fonctionnaires principaux : ils sont affectés à de pures tâches d'exécution.

En simplifiant, il est possible de déterminer quatre « parcours types » qui sont évidemment des cas limites, mais qui permettent néanmoins d'éclairer la plupart des autres cas :

– *1^{er} parcours* : celui de l'ancien élève pour lequel l'ENA a été une étape naturelle. Il se croit prédestiné aux grands corps de l'État de par ses origines et ses relations sociales. Il appartient à un milieu qui possède naturellement les qualités requises. Avant guerre, il serait également devenu inspecteur des Finances, auditeur au Conseil d'État ou à la Cour des comptes, ou diplomate. L'ENA n'est pas pour lui un obstacle, c'est une étape, qu'il parcourt avec aisance.

– *2^e parcours* : celui de l'ancien élève pour lequel l'ENA a été un lieu de passage en vue d'une promotion interne. Il était déjà fonctionnaire, et il a voulu accéder à des fonctions supérieures, bénéficier d'un meilleur traitement ou encore s'installer dans la capitale. Il a accompli

sa scolarité à l'ENA – à laquelle il est demeuré quelque peu étranger – comme un stage de perfectionnement. Avant d'être administrateur civil à la Direction générale des impôts, il était inspecteur des impôts. Il a amélioré sa situation hiérarchique, plus que sa position sociale.

– 3^e *parcours* : celui de l'ancien élève pour lequel l'ENA a été un accident de parcours. C'est un étudiant souvent brillant qui a été séduit par les programmes de l'ENA et attiré par la perspective des grands corps de l'État. Mais l'École d'administration se révèle être pour lui un guet-apens. Au concours d'entrée, il a dû donner son avis sur les problèmes qui assaillent un chef de gouvernement. A l'examen de classement, le point de vue était encore celui d'un ministre. Il est maintenant un humble rédacteur qui voit très rarement son directeur, alors qu'en stage il était un familier du préfet. En outre, de par sa rémunération, il ne se distingue guère des « nouvelles couches » salariées.

39

– 4^e *parcours* : celui de l'ancien élève pour lequel l'ENA a été un tremplin vers l'avenir. Il était instituteur et le voilà conseiller à la Cour des comptes. Il devait être professeur de lycée, il est directeur d'administration centrale. Ce n'est pas seulement sa situation administrative qui a été modifiée, mais aussi sa situation sociale. Sans l'ENA, il ne serait pas devenu haut fonctionnaire.

Bien entendu, ces quatre types de parcours sont mêlés la plupart du temps.

En 1985, pour illustrer la variété des destins des anciens élèves de l'ENA, j'avais pris l'exemple de la promotion Vauban (1959). C'était la réussite professionnelle qui était mesurée, notamment le rapport au pouvoir, sans référence à la situation sociale (*stricto sensu*) ; en particulier, les revenus (*a fortiori* la fortune) n'étaient pas pris en compte. J'avais établi le classement suivant à partir de la totalité de la carrière des intéressés pendant un quart de siècle et non seulement à partir de leur position à l'époque¹⁵ :

- non classés (l'ENA ne leur a rien apporté) : 5 ;
- ils sont directeurs adjoints, chefs de service, inspecteurs généraux, etc., après une carrière normale : 11 ;
- ils appartiennent à un grand corps de l'État, mais ne l'ont jamais quitté ; ils sont préfets ou ambassadeurs après une carrière normale ; ils sont entrés dans un grand corps de l'État par le tour extérieur, après

15. *L'ENA, la société, l'État, op. cit.*, p. 575.

avoir occupé des emplois d'état-major ; ils occupent des postes de responsabilités dans le secteur nationalisé ou privé : 17 ;

– ils occupent ou ont occupé des emplois discrétionnaires importants ; ils jouent ou ont joué un rôle important dans l'administration, dans les cabinets ou dans les entreprises ; s'ils sont membres d'un grand corps de l'État, ils ont exercé des responsabilités importantes à l'extérieur : 8 ;

– ce sont des grands commis de l'État ou des dirigeants d'entreprise dont le poids dans la nation est ou a été de premier plan : le PDG d'une très grande banque d'affaires qui a été directeur de cabinet de plusieurs ministres rue de Rivoli ; le PDG d'une société d'économie mixte qui a été proche collaborateur de deux Premiers ministres ; le PDG d'une grande entreprise privée qui a été notamment vice-président du CNPF ; le PDG des branches chimie et hygiène-santé de Elf Aquitaine ; le PDG d'une grande compagnie d'assurances qui notamment a appartenu à plusieurs reprises au cabinet du ministre des Finances et a été directeur au ministère des Finances ; un TPG, ancien préfet de région et qui a appartenu au cabinet de Georges Pompidou aussi longtemps que celui-ci a été Premier ministre ; un ancien député, président de conseil général, ancien membre de cabinets ministériels, qui a occupé et occupe des responsabilités nationales au RPR, un ancien ministre : 8 ;

– hors catégorie (destin national) : Jacques Chirac et Bernard Stasi.

Dix ans plus tard, la classification demeure valable, sinon que trois décès se sont ajoutés à deux précédents, que les départs à la retraite se multiplient, que l'ancien député l'est redevenu (après avoir détenu un secrétariat d'État)... et que Jacques Chirac a été élu président de la République (Bernard Stasi n'accomplissant pas le destin rêvé). Cette classification est valable pour l'ensemble des énarques, sauf que la promotion Vauban étant peu nombreuse (52 élèves), son taux de réussite a été relativement élevé.

Peut-on parler d'une classe dirigeante ? Pour Pierre Birnbaum, « on peut affirmer que les catégories dirigeantes de la classe dominante française constituent véritablement une classe dirigeante. Se recrutant dans un même espace social [...] la classe dirigeante française [...] voit sa cohérence renforcée par l'interpénétration des carrières¹⁶... ». Au contraire, pour Raymond Aron, les catégories dirigeantes étaient divisées et ne constituaient pas une classe dirigeante¹⁷.

16. Pierre Birnbaum, *La Classe dirigeante*, Paris, PUF, 1978, p. 187-188.

17. Voir, par exemple, « Classe sociale, classe politique, classe dirigeante », *Archives européennes de sociologie*, Paris, Plon, 1960.

Si l'on retenait l'hypothèse de l'existence d'une classe dirigeante, à la suite de Pierre Birnbaum, il apparaîtrait que :

- une faible partie de cette classe dirigeante (entendue sans les intellectuels et les artistes) est issue de l'ENA (selon Pierre Birnbaum lui-même, un dixième seulement) ;

- une faible partie des anciens élèves de l'ENA appartiennent à cette classe dirigeante ;

- certains des énarques appartenant à cette classe dirigeante lui appartiennent de naissance et ne le doivent pas à l'ENA¹⁸ ;

- peu nombreux sont les énarques qui ont accédé à cette classe dirigeante grâce et par l'ENA. Mais il est vrai également qu'aucune classe dominante ne peut survivre sans apports extérieurs. La grande robe a constamment enrichi la noblesse traditionnelle, sauf à la fin de l'Ancien Régime.

L'apport énarquique à la classe dirigeante (si tant est qu'on puisse parler de classe dirigeante) est donc très limité.

En outre, l'accès éventuel à la très haute fonction publique, avec ses avantages (au demeurant limités) matériels et moraux, est précaire, révoquant. Non seulement les sommets de l'État sont loin d'atteindre les sommets de la société, mais encore la défaveur du Prince peut en éloigner, et la retraite en exclut irrévocablement. En bref, l'énarchie n'existe pas.

Les réalités ne correspondent guère aux idées reçues, au demeurant abondamment reprises et véhiculées par les médias, lorsqu'elles ne sont pas théorisées par des sociologues (comme Pierre Bourdieu). Mais que peuvent les chiffres contre les préjugés ? Pas grand-chose.

18. En prenant en compte tous les éléments possibles (héritage familial, patrimoine, revenus, positions occupées, conscience de classe), les énarques peuvent être répartis en quatre classes sociales : bourgeoisie, 36 % (dont « dynasties bourgeoises », « grandes familles » : 2 %) ; classe salariale, 4,5 % ; prolétariat, 4 % ; classes moyennes indépendantes, 15 %.

R É S U M É

L'énarchie n'existe pas. Les anciens élèves de l'ENA ne constituent ni une caste monopolistique, ni une couche homogène, ni un pouvoir autonome. La place qu'ont acquise les énarques dans la classe politique ne doit pas faire illusion. L'ENA n'a pas rempli la mission qui lui était impartie en 1945 d'assurer l'unité du recrutement de la haute administration. D'ailleurs, les anciens élèves de l'ENA n'ont ni origines communes ni destin commun ; ils ont seulement une formation commune.