

MYTHES ET RÉALITÉS
DE L'ENA

L FAUT SE FAIRE UNE RAISON : le mythe de l'ENA est plus fort et plus vivace que la réalité. École de la « pensée unique », saint-office de la technocratie, temple du carriérisme, confrérie para-maçonnique, tous les clichés, et surtout les plus sommaires, nourrissent à l'envi cette réputation qui mêle dans le même opprobre l'ENA et les énarques. On a beau faire observer que Jacques Calvet et Martine Aubry, Alain Peyrefitte et Jean-Claude Trichet, Alain Minc et Philippe Séguin, sans parler de Lionel Jospin et d'Édouard Balladur, ne semblent pas interchangeables, rien n'y fait : tous énarques, vous dis-je... mais je m'avise qu'en citant ces exemples je donne sans le vouloir dans cette vision réductrice que la presse entretient. Elle ne parle à propos des énarques que de ceux qui se sont fait un nom dans la carrière politique, dans le monde des affaires ou dans quelques très hauts postes de l'administration, faisant silence sur l'« infanterie » de l'ENA, ces administrateurs civils, ces sous-préfets, ces diplomates et tous ceux qui, dans l'anonymat du Conseil d'État, de la Cour des comptes ou de l'Inspection des finances, ont, tout au long de leur vie professionnelle, servi l'État tout simplement. Ils ne sont assurément ni des obscurs ni des sans-grades, mais ils ne font guère parler d'eux ; ils sont pourtant plus représentatifs du système que tous ceux, dont je suis d'ailleurs, qui sont des transfuges et qui, voyants comme ils sont, concentrent sur eux toutes les critiques d'une école, d'une formation et, par une extension plus ou moins justifiée, d'un système...

Aucune de nos grandes écoles ne suscite des réactions aussi passionnelles. Naguère, on brocardait bien les polytechniciens pour leur systématisme ou leur excès de rationalité, mais non pas l'École polytechnique. Pas davantage l'École normale supérieure qui a pourtant

peuplé de ses plus brillants produits le Parlement et la diplomatie de la III^e République ; mais aucun de ces grands établissements de formation ne s'est jamais autant identifié à l'État que l'École nationale d'administration. Lorsque Édith Cresson, Premier ministre, décida, par une mesure ô combien emblématique, de « délocaliser » l'école à Strasbourg, elle eut certainement la conviction de prendre une Bastille, aux applaudissements de l'opinion. Édouard Balladur, puis Jacques Chirac et Alain Juppé, tous trois anciens élèves de l'ENA, se gardèrent de remettre en cause cette décision discutable mais populaire, se bornant à en atténuer discrètement les effets pour la partie de l'enseignement qui ne peut s'opérer utilement que dans la capitale.

6 Il faut s'interroger sur les causes de cette focalisation critique, car c'est elle qui est à l'origine du mythe de l'ENA – lequel doit être pris pour ce qu'il est : dérisoire et virulent comme tous les fantasmes, mais révélateur de frustrations, d'erreurs et de travers bien réels.

Dans aucune des grandes démocraties n'existe au même degré qu'en France un recrutement aussi intense du personnel politique dans les rangs de l'administration. Avec le cumul des mandats, il constitue la version politique de l'« exception culturelle » à la française. Le phénomène est ancien : on l'observait déjà à la Chambre des députés de la Monarchie de Juillet et, sous la III^e République, on a pu parler d'une « république des professeurs ». Si le personnel politique de la IV^e République, largement issu de la Résistance, fut plus mêlé, celui de la V^e République a porté à son zénith la sur-représentation des agents publics dans le personnel parlementaire et gouvernemental. En juin 1958, le premier gouvernement de la V^e République comporte un grand nombre de personnalités issues directement de la fonction publique : les Couve de Murville, Sudreau, Bouloche, Pelletier, Cornut-Gentille, Joxe n'étaient pas des parlementaires, même si bon nombre d'entre eux le devinrent par la suite. La filière ENA-administration-cabinet ministériel-député-ministre, qu'illustre bien Jacques Chirac, s'est beaucoup pratiquée depuis les débuts de la V^e République ; et la vague rose de 1981 a fait arriver au Parlement et au gouvernement bon nombre d'agents publics, dont un fort contingent d'énarques, de Jospin à Chevènement et de Joxe à Rocard. Sur les cinq présidents de la V^e République, seul François Mitterrand n'avait jamais été fonctionnaire de l'État. De tous les Premiers ministres, seuls Édith Cresson et Pierre Bérégovoy avaient fait carrière hors de l'administration publique ; et depuis 1974, cinq d'entre eux (Jacques Chirac, Laurent Fabius, Michel

Rocard, Édouard Balladur et Alain Juppé) sont des anciens élèves de l'ENA, de même que Valéry Giscard d'Estaing. Et je ne parle pas des simples ministres : dans chaque gouvernement depuis vingt ans, on compte au moins une demi-douzaine d'énarques, plus visibles en tant que tels que les magistrats, enseignants, ingénieurs des corps publics que l'on trouve aussi dans les équipes ministérielles. Cette « visibilité énarque » de personnel gouvernemental et la communauté de références, de pratiques, voire de langage que l'on prête aux ministres et hauts fonctionnaires issus de l'ENA contribuent largement à ce mythe d'une omniprésence de l'École dans la vie publique du pays. A en croire certains, on imaginerait presque que les énarques se réunissent en consistoire secret, par une nuit sans lune, pour décider périodiquement du sort de la France, des taux d'intérêt, de la pression fiscale et des misères diverses à infliger aux élus de la nation et aux « administrés ».

7

Il est d'autres facteurs qui nourrissent le mythe : l'un des objectifs des fondateurs de l'ENA – on aura l'occasion d'y revenir – était d'unifier le recrutement de la haute fonction publique généraliste, notamment par la création d'un corps d'administrateurs civils et par la suppression des concours particuliers du Quai d'Orsay, du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de l'Inspection des finances. Les anciens élèves de l'École avaient donc vocation à occuper des postes dans l'ensemble des administrations centrales de l'État, y compris celles qui, comme à l'Industrie, à l'Agriculture, à l'Équipement ou aux PTT, étaient jusqu'alors la chasse gardée des grands corps techniques ou qui, comme l'Éducation, étaient essentiellement gérées par des enseignants. De manière très progressive, on a vu en effet les énarques se répandre dans l'ensemble des administrations et y prendre, avec le temps et peut-être un peu grâce à leurs mérites, des positions de responsabilité, qu'il s'agisse d'administrateurs civils ou de membres de grands corps ; car l'usage de l'alternance des fonctions au sein de ces grands corps et de responsabilités dans l'administration active, qui préexistait à la naissance de l'ENA, n'a fait que se développer par la suite, favorisé d'ailleurs par les chefs de corps eux-mêmes qui ont suscité la création de véritables « filières ».

Au-delà de l'administration proprement dite, les fonctionnaires issus de l'ENA n'ont pas été les derniers à occuper des responsabilités dans le secteur public : de l'énergie à l'audiovisuel, des banques aux assurances, du transport à la sidérurgie, le secteur nationalisé, à l'époque de sa plus grande expansion, a fourni nombre de débouchés aux énarques. Et, avec le temps, on a vu nombre d'entre eux rejoindre le secteur privé : de Jérôme Monod à Ernest-Antoine Seillière, de Simon

8 Nora à Michel Cicurel, de Claude Pierre-Brossolette à Alain Chevalier, Jean-Marie Messier ou Yves Sabouret, nombreux sont les anciens de l'ENA qui ont pris dans le monde des affaires une position très en vue. Quoi d'étonnant, dès lors, à ce que l'opinion finisse par conclure que, décidément, « les énarques sont partout », y compris dans la culture, avec Dominique Wallon, Faivre d'Arcier, Pierre Viot, Catherine Tasca ? Ceci pourrait être de l'ordre de la constatation, irréfutable en elle-même, si – le mythe sévissant à nouveau – cela ne signifiait pour beaucoup que ces gens ne sont aussi répandus, influents et, pour tout dire, incontournables que *parce qu'ils sont énarques*. Comme si cette qualité suffisait à tout expliquer de leur parcours, de leur talent et de leur réussite (ou de leur échec). Sans dramatiser les choses ni comparer ce qui n'est assurément pas comparable, le procès fait en d'autres temps aux juifs, aux maçons, aux jésuites, participait dans une certaine mesure du même raisonnement qui consiste à tirer d'un trait existentiel commun à un certain nombre d'êtres des conséquences linéaires et irrésistibles, attribuant à ce seul trait le pouvoir financier, politique, religieux prêté de façon plus ou moins imaginaire à une catégorie bien délimitée. Le système français des élites n'est pas, loin de là, à l'abri de toute critique ; pour le connaître assez bien, et de l'intérieur, je sais quels sont ses défauts, ses scléroses, ses insuffisances : mais il ne me paraît guère possible d'y distinguer un sous-ensemble « énarquique » cohérent, homogène, qui partagerait en tous points les mêmes caractéristiques, positives et négatives, permettant de le différencier de tous les autres. On peut, d'une certaine manière, parler des diplomates, des militaires, des magistrats, comme l'on parle des avocats, des médecins, des architectes ou encore des banquiers et des assureurs. Il me paraît hasardeux, d'un point de vue objectif, de caractériser « les énarques » en tant que tels comme un groupe au comportement et aux références homogènes – même si le faire est prêter beaucoup d'honneur à une École qui ne délivre même pas un diplôme ou un titre autre que celui d'« ancien élève » et qui, par le classement qui résulte des études et de leur évaluation, ouvre seulement la voie à des carrières publiques très diverses et même très inégales les unes par rapport aux autres. Cette inégalité, tranchée dès le début des carrières et souvent pour la vie, est sans doute un des plus grands reproches que l'on peut faire à l'ENA.

Ce qui limite la capacité que peut avoir l'École d'uniformiser les esprits, c'est qu'elle est une école d'« application », voulue comme telle dès l'origine. Elle reçoit à la fois des étudiants à bac + 4 ou 5, ayant

achevé deux cycles d'études supérieures ou suivi l'enseignement d'une grande école (de Polytechnique à HEC ou à l'ESSEC, en passant par Normale supérieure ou une grande école d'ingénieurs), des fonctionnaires de rang modeste ayant déjà une certaine ancienneté, voire, depuis les années quatre-vingt, des représentants de la « société civile » aux expériences fort diverses. Ce monde composite à peine réuni à l'École est envoyé en stage pour de longs mois dans des préfectures, des ambassades, des institutions publiques ou des entreprises, où chacun bénéficie d'une expérience et d'un enseignement pratique qui varie considérablement d'un chef de stage à l'autre. Il n'y a donc pas, à ce stade, de moule uniforme. Quant aux études qui suivent, dispersées désormais en deux lieux – Strasbourg et Paris –, on ne saurait dire qu'elles imposent par elles-mêmes un mode de pensée uniforme, étant donné la diversité du personnel enseignant, la variété des disciplines et de leur mode d'approche. La plupart des témoignages révèlent que l'apport le plus manifeste de la scolarité à l'ENA est constitué par les stages et que ce qui rapproche le plus des élèves d'origines aussi diverses, c'est à la fois la discipline du concours d'entrée et la nature des épreuves de classement, avec la rhétorique et l'ensemble des règles formelles qu'induit la préparation au concours. L'enseignement de l'École proprement dit ne laisse généralement pas aux élèves le souvenir d'une grande exaltation intellectuelle. S'adressant à une population composite formée non pas de gens de vingt ans sortant du lycée mais d'hommes et de femmes dont la moyenne d'âge est plus proche de trente ans que de vingt et ayant entre trois et six ans de vie professionnelle dans l'administration, cet enseignement, dispensé par des maîtres eux-mêmes très divers (universitaires, hauts fonctionnaires, responsables d'entreprise) et très changeants, qui ne constituent donc pas un corps homogène comme celui d'autres grandes écoles, ne peut en aucune manière être regardé comme un rouleau compresseur intellectuel. Tout au plus peut-on affirmer qu'une éthique du service public, une recherche du bien commun transcendant les clivages politiques, une certaine idée du sens de l'État constituent, avec quelques règles de méthode dans la présentation ordonnée d'un problème, le fonds commun de la formation à l'ENA, assez dense et assez riche pour marquer fortement et durablement les esprits de ceux qui l'ont en partage, bien au-delà des années d'apprentissage. On peut même penser qu'il en reste quelque chose chez les anciens élèves qui ont quitté l'administration pour la politique, les médias ou les affaires, quels que soient par ailleurs les mille facteurs qui les différencient, en termes de convictions, d'intérêts ou d'ambitions. De

là à penser que l'ENA est le foyer de la pensée unique, il y a une distance que seule la polémique peut franchir.

On peut penser qu'affirmer cela est un signe d'autosatisfaction corporative ; pour prouver ma bonne foi, j'ajouterai une autre considération qui, sans s'appliquer uniquement à l'ENA et à ses anciens élèves, caractérise le système français de formation des élites par les grandes écoles. Fondé sur un esprit de compétition ardente et de sélection très stricte, ce système aboutit en effet à doter des êtres jeunes d'une sorte de passeport pour la vie, d'un titre viager, d'une assurance de carrière. Il n'en résulte pas seulement des satisfactions individuelles d'amour-propre, mais un sentiment d'appartenance à une élite et, à la limite, quelque chose qui peut ressembler à de l'arrogance. On retrouve ces ingrédients chez les agrégés, chez les internes des hôpitaux, chez les ingénieurs des grandes écoles ; mais plus éloignés de la politique et de l'exercice de la puissance publique sous toutes ses formes, ceux-là suscitent moins que les énarques les agacements des citoyens et de certains élus. C'est par là, au niveau de la psychologie collective, que l'on peut expliquer et même justifier dans une certaine mesure ce qu'a de négatif la réaction de l'opinion commune envers l'ENA et ses anciens élèves. C'est en ce sens, et en ce sens seulement, que le mythe rejoint la réalité.

La réalité, c'est aussi l'accomplissement d'une grande idée. Son principal artisan, Michel Debré, qui vient de disparaître, avait voulu à la fois unifier les modes de recrutement de la haute fonction publique généraliste (à la fois en supprimant le système de quasi-cooptation par concours des grands corps de l'État et en créant un corps unique d'administrateurs civils inspiré du *Civil Service* britannique), créer un mécanisme de promotion sociale et instituer une « école d'application » s'adressant à des esprits déjà formés par la voie universitaire ou par la pratique et à qui serait proposée une double formation de stages et d'études incluant une forte dose de culture générale. Ce dessein, reconnaissons qu'il a été réalisé. Si l'enseignement, dans son contenu et ses méthodes, a, comme il est normal, beaucoup évolué depuis la création de l'École, les principes fondateurs ont été préservés. Sans se scléroser, l'ENA est restée, cinquante ans après sa fondation, assez fidèle à son dessein initial, à la seule exception – heureuse bien que controversée à ses débuts – de la création d'une troisième voie d'accès réservée à des adultes expérimentés ayant une expérience professionnelle ailleurs que dans l'administration.

On a parfois contesté le rôle de l'École en matière de promotion sociale et il est fréquent que l'on souligne ironiquement, à chaque

concours d'entrée, la présence sur les listes des admis de fils d'inspecteurs des Finances, d'ambassadeurs ou de conseillers d'État, mais en oubliant qu'il est arrivé à ces derniers d'être eux-mêmes fils de postiers, de contremaîtres ou d'agriculteurs. Toute promotion sociale n'est pas nécessairement fulgurante et si le recrutement de l'École, dans les années récentes, paraît moins diversifié que dans les vingt premières années de son existence, il demeure cependant un des instruments de la promotion républicaine. C'est sans doute pourquoi, ni les alternances, ni les grands débats idéologiques dont ce pays est friand n'ont jamais conduit à la remise en cause de l'ENA, même si sa suppression est périodiquement demandée.

J'appartiens pour ma part à une génération et à un milieu social d'origine modeste pour qui l'Institut d'études politiques de Paris et l'École nationale d'administration ont représenté une chance unique. Né dix ans avant, aucun décret ne m'eût assurément empêché d'être élève rue Saint-Guillaume et de me présenter au concours du Quai d'Orsay ou du Conseil d'État ; mais il est des barrières invisibles auxquelles il faut s'être heurté soi-même pour savoir qu'un fils de boutiquier d'un quartier populaire de Paris dans l'entre-deux guerres ou après la Libération n'était pas vraiment sur un pied d'égalité par rapport à un fils de préfet ou d'avocat. Mythe pour mythe, l'ENA a été pour cette génération une chance. Et dans le contexte de l'après-guerre, elle a représenté une autre chance : celle de nous donner pour maîtres des aînés qui, ayant vécu l'humiliation de la défaite et, souvent, les combats de la Résistance et les espérances de la Libération, s'étaient fait du rôle de l'État dans la reconstruction et la modernisation de la France, dans l'aménagement de son territoire, dans la réalisation de la justice sociale et, très vite, dans la construction de l'Europe, une idée très forte, qu'ils nous ont transmise. Nous avons vécu et nous vivons encore sur ce legs, que nous avons cherché à consolider et à enrichir pour le transmettre à nos cadets. Y sommes-nous parvenus ? Ce n'est pas à nous d'en décider, pas plus que nous pouvons dire si nous avons été fidèles au meilleur de l'enseignement que nous avons reçu. Du moins avons-nous un devoir de gratitude envers ceux qui nous l'ont donné. Là est peut-être l'essence de ce qui réunit tous les anciens élèves de l'ENA. Certains, parmi les plus illustres, préfèrent ne pas trop souligner cette appartenance, faute de pouvoir la renier. La plupart, cependant, savent ce qu'ils doivent à l'ENA ; pour les plus favorisés, elle aura été à coup sûr un accélérateur de carrière, même si chacun d'eux connaît le prix des combats ultérieurs de la vie professionnelle ;

mais pour tous ou à peu près, elle fut une phase parmi d'autres, et non la moindre, de la marche vers la maturité et l'exercice des responsabilités. Il y a, beaucoup moins qu'on croit, chez les anciens élèves de l'ENA, un esprit de camaraderie nostalgique. On ne se raconte guère ses stages et ses grands oraux. On oublie même souvent cette appartenance commune jusqu'à ce qu'un mot, une réaction et parfois – concédons-le – un tic de langage nous la rappellent. Je ne suis pas convaincu que nous devions nous en sentir coupables.

R É S U M É

L'ENA concentre sur elle et sur ceux qui en sont issus bien des fantasmes ; et le lien qu'on lui attribue avec tous les pouvoirs est constitutif d'un mythe qui a la vie dure. A travers un témoignage qui ne cache pas sa subjectivité, l'auteur s'efforce d'analyser ces fantasmes et ce mythe et de découvrir en quoi, en dépit de leurs excès, ils sont révélateurs de travers ou d'échecs de notre système de formation des hauts fonctionnaires, la réalité étant toutefois moins simple et univoque que ces représentations réductrices.