

« CE QUE L'ON APPREND,
CE QUE L'ON N'APPREND PAS
À L'ÉCOLE »

LE DÉCRET 82-819 DU 27 SEPTEMBRE 1982 « relatif aux conditions d'accès à l'École nationale d'administration et au régime de scolarité » ne dévoile pas entièrement les caractéristiques de ce qu'on apprend à l'École nationale d'administration. Non plus que les brochures de « présentation générale des études » éditées par l'École elle-même (qui se réfère, non sans quelque raison, aux notions de « mérite, égalité, exemplarité, savoir-faire »), encore moins les souvenirs des anciens élèves trop marqués par les affres du classement final. Les vingt-sept mois mêlant les études et les stages représentent 1/20^e de la vie professionnelle d'un élève entré à l'École à 25 ans, mais 1/10^e de la vie professionnelle ultérieure des élèves les plus âgés qui entrent à l'École près de la quarantaine. Ce coûteux effort de l'État et des élèves eux-mêmes apporte-t-il ce que l'on est en droit d'en attendre, autrement dit offre-t-il les atouts de tous ordres pour entreprendre une activité administrative efficace, satisfaisante pour les usagers et, pourquoi pas, heureuse pour les fonctionnaires ?

57

Il a été répété cent fois que l'ENA ressemble à ces stands de foire dits « trains fantômes » dont seules l'entrée et la sortie clignotent et fascinent dans la lumière alors que l'intérieur – lieu de tous les aléas où les surprises désagréables se succèdent dans l'obscurité – reste mystérieux. Pourtant les candidats à l'émotion se pressent devant la baraque illuminée.

La réalité est plus prosaïque. L'ENA recrute, forme et affecte les jeunes fonctionnaires selon les principes et les règles en vigueur dans toute la fonction publique. La formation tente de répondre aux besoins évolutifs des employeurs publics. Mais l'enseignement et le classement de sortie sont-ils compatibles ? Apprendre l'administration, est-ce possible ? Ne serait-ce pas plutôt apprendre des comportements, des rela-

tions, des signes et des références ? L'école serait alors un de ces mythes français qui avaient conduit aux écoles d'administrateurs civils et militaires créées autour des années 1900.

Il serait tentant d'indiquer, ce qui ne serait pas faux, les matières les mieux enseignées à l'ENA, à savoir le sport (tennis, aviron, course à pied) et les langues étrangères (l'occasion d'en apprendre une troisième) que chaque élève découvre ou redécouvre dans les meilleures conditions possibles, encore renforcées par l'implantation à Strasbourg. Mais il n'échappe à personne que l'ENA ne se réduit pas à la formule réussie de synthèse entre l'INSEP (Institut national des sports et d'éducation physique) et l'Institut britannique ou l'Institut Goethe.

L'École nationale d'administration se définit et se présente avec insistance comme école à la fois généraliste et d'application.

58 « *École* », l'ENA est une école sans professeurs, mais non sans enseignants. Aucun enseignant à temps plein n'est affecté à l'École ; elle fait appel à un grand nombre de professionnels de l'administration, des universités et des entreprises pour multiplier les *expériences* des élèves. L'École s'affirme comme un temps de scolarité avant d'être un centre d'études, d'apprentissage ou de formation. Les mots ne sont pas neutres, « études » est trop proche des itinéraires universitaires empruntés auparavant et n'est utilisé à l'École que pour marquer la différence avec les stages, « formation » serait trop ambitieux, « apprentissage » serait faussement modeste, « scolarité » a la froideur de l'obligation et conduit à l'inévitable évaluation/notation et à son produit, le classement de sortie.

École *généraliste* ensuite (mais non de généralités), c'est-à-dire non encore directement professionnelle, arrachant cette ultime indépendance aux ministères, toujours persuadés qu'ils seraient mieux à même d'enseigner leurs jeunes recrues en leur inculquant les savoir-faire spécialisés. Le besoin de pratique du droit et de l'économie reste au centre des enseignements, plus ouverts que par le passé à la découverte, à la prospective et aux questions communautaires.

École *d'application* enfin, permettant de mettre en pratique des connaissances acquises à l'université pour approcher et tenter de résoudre des difficultés administratives. Mais aussi au sens d'application de directives reçues du niveau supérieur, c'est-à-dire de hiérarchie, pour certains, expérience de l'appartenance à une équipe et du paragraphe biffé rageusement par le maître de stage qui refusera de signer la première lettre administrative ciselée par l'élève débutant. Enfin, au sens de volonté éperdue de bien faire, en mettant tous ses efforts au service d'un

exercice, dans le respect des règles du jeu imposé. S'affirmer comme école d'application suppose un réel effort d'imagination pédagogique des enseignants dans l'art de la simulation des réalités administratives, qu'il s'agisse de mettre les élèves en situation de défendre une position ministérielle dans un ersatz de réunion d'arbitrage à Matignon ou de négocier le budget de leur département ministériel au sein d'une « conférence budgétaire » en une sorte de jeu de rôle où tous les partenaires sont « joués » par les élèves sous l'œil d'un administrateur expérimenté, metteur en scène averti mais non désabusé qui pratique ces exercices en vraie grandeur.

Comprendre « ce que l'on apprend et ce que l'on n'apprend pas à l'ENA », suppose de distinguer, à partir des attentes de chacun :

- ce que l'on n'attend pas de l'École et que l'on n'y trouve pas,
- ce que l'on n'attend pas d'elle mais que l'on risque d'y trouver,
- ce que l'on n'attend pas d'elle et que l'on est pourtant certain d'y trouver,
- ce que l'on y cherche souvent et que l'on est certain de ne pas y trouver,
- ce que l'on y cherche et qu'avec de l'obstination on y trouvera.

59

Ce que l'on n'attend pas d'elle et que l'on n'y trouvera pas. Il ne faut pas confondre l'ENA et l'École normale supérieure ou l'École pratique des hautes études. Non que l'ENA ne soit ni supérieure ni pratique, mais elle n'est pas en elle-même un lieu de culture ni, encore, un « lieu de mémoire¹ ». Victime des lieux communs (l'« énarque », l'« école des ministres », la « noblesse d'État »), elle est simplement, en deux sites (Strasbourg et Paris), un établissement de préparation à l'entrée dans les administrations, au sein duquel les cours ne portent pas sur la théorie de la sanction en droit comparé, l'histoire des politiques monétaires ou les principes de la Sécurité sociale, mais plus concrètement sur le fonctionnement des administrations centrales et territoriales, le maniement des directives communautaires ou les éléments de la gestion publique (comptabilité et décision financière, contrôle de gestion, ressources humaines).

L'École n'est ni doctorale ni libre-service. Elle est un élément d'une

1. L'ENA n'est ni la khâgne, ni les grands corps, ni le Collège de France qui, eux, sont décrits comme *Lieux de mémoire* (Gallimard, sous la direction de Pierre Nora). Mais l'association des anciens élèves de l'ENA célèbre le cinquantenaire en 1995 dans un des « lieux de mémoire », au château de Versailles.

politique de la fonction publique, elle est déjà un service de l'administration, et non le moindre.

Ce que l'on n'attend pas d'elle mais que l'on risque pourtant d'y trouver, quitte à s'en délivrer, ensuite, dès les premiers pas autonomes dans l'affectation administrative. Les législateurs du droit communal de 1884 savaient déjà que les « grands rassemblements d'hommes » sont toujours risqués. Rassembler en une école, pendant deux ans, cent futurs hauts fonctionnaires présentait quelques risques, vérifiés en partie par l'expérience que résumait déjà en 1976 Jean-René Bernard en qualifiant la scolarité de « morne bachotage² ».

60 On y apprend la note plus que le rapport et le rapport plus que le dossier. La note est brève, simple, « opérationnelle », utile. Le rapport serait plus complet, circonstancié, nuancé ; le dossier, lui, suppose la durée, la persévérance, l'enrichissement par plusieurs sources. On y apprend la « solution » plus que la problématique, c'est-à-dire ce qui se présente à un moment donné comme « la » solution la plus adéquate, compte tenu des ressources et des résistances du corps social, avec la tendance française à l'effet d'annonce au détriment du suivi fondé sur indicateurs et bilans intermédiaires. On y apprend la rapidité et non la mémoire, encore moins le souvenir, la réplique et non l'endurance. On y apprend le protocole en désapprenant parfois la politesse, y compris entre élèves, et la précaution plus que la prudence.

On y apprend le rendez-vous sollicité, l'audience accordée, la rencontre fortuite organisée, le comité paritaire préparé, mais peu la négociation et la patience, pas du tout la solitude volontaire ou la distance.

On y apprend à entrer dans une salle de réunion, à rejoindre une cérémonie, à représenter et non à donner et peu à attendre ou à claquer la porte.

On y apprend à rendre des services, à prendre des gages et à échanger des adresses, des assurances et des anecdotes.

On y apprend à continuer et à léguer plus qu'à entreprendre ou à aboutir. Les prédécesseurs et successeurs sont des personnages qui vivent très tôt avec l'élève de l'École, on y apprend la répétition, le règne du précédent, et non suffisamment l'imagination ; les boîtes à idées ne sont pas généralisées dans les amphithéâtres de l'École.

On y apprend la tactique avant la stratégie.

2. « L'impossible et nécessaire réforme de l'ENA », *Le Monde*, 29 décembre 1976.

Cette critique du conformisme, du velléitaire, du bureaucratique, tous produits prétendus de l'ENA, court les colloques et les gazettes et n'est pas entièrement fausse. Comme les autres institutions publiques et privées, l'ENA supporte la charge de la preuve de son utilité. Il lui appartient, avec les responsables politiques et administratifs de la fonction publique, de se réinventer radicalement, ce qu'elle ne cesse de faire avec le concours de nombreux rapports et missions d'audit qui ne restent pas sans résultat. Le nombre de modifications des concours et de la « scolarité » en témoigne³.

Ce que l'on n'attend pas d'elle et que l'on est pourtant certain d'y trouver. Contrairement à l'opinion commune, l'ENA, bonne cinquantenaire, offre à ses usagers quelques certitudes. On y apprend à heurter un modèle et une caricature. L'élève y sent le regard des autres au premier « quand vous serez ministre » lâché mécaniquement par un interlocuteur qui n'en croit pas un mot mais guette la réaction. A l'École, il subodore le doute, il devine la lourdeur de l'administration, il perçoit la brutalité et la banalité de la société, ses intérêts subalternes mais non secondaires et ses « niches » innombrables de droits acquis ou d'exclusions irréversibles. L'élève se confronte à ses futurs collègues et directeurs, mais aussi, au cours de stages, à des milieux économiques et sociaux qu'il n'a pas nécessairement eu l'occasion de rencontrer s'il a réussi le concours étudiant (au contraire, les élèves de la moitié de promotion issue du concours interne ont exercé, pendant quelques années, les professions de professeur de collègue, d'attaché, d'inspecteur du travail, des douanes...).

61

Rien de plus faux que « l'Enadimensionnel » présenté comme un modèle décalqué chaque année, telle une réponse à une commande de produits industrialisés. La diversité existe : celle des âges, d'abord, entre 22 et 42 ans, ce qui impose d'emblée quelques questions sur soi-même, celle des origines professionnelles ensuite : l'ancien inspecteur des impôts et l'attaché du ministère de l'Équipement y rencontrent le normalien spécialiste de Voltaire ; l'ancien officier de carrière y côtoiera l'exempté du service national ; l'ancien HEC le responsable syndical et le provincial y croise le Parisien.

L'élève de l'École y côtoie le vide et le courage, la vocation et l'ambition, le dilettante et l'encyclopédique, le bluff et l'amitié. Il peut

3. A la date d'octobre 1996, le décret du 27 septembre 1982 précité a été modifié onze fois.

y apprendre souvent davantage sur la société que dans ses études universitaires.

Parmi les certitudes programmées, on apprend à l'ENA le classement⁴ et les épreuves correspondantes. L'ambition, qui ne s'apprend pas mais peut s'aiguiser, n'est pas un défaut. La constitution de castes en serait un. Mais la divergence des cursus initiaux entre les élèves est largement corrigée par les passerelles. Car l'ENA apprend les passerelles, les ponts-levis et les ponts tournants, et en vingt-sept mois de scolarité, tout jeune ancien élève est déjà devenu un solide « pontonnier » apte à toutes les réorientations (mobilité, détachement, mise à disposition, disponibilité, intégration et reclassement, tour intérieur, extérieur ou semi-extérieur), à tous les franchissements (d'indices, d'échelons, de catégories, de frontières ou de désert). S'il a du « génie », c'est d'abord au sens militaire du terme.

62

Ce que l'on y cherche souvent et que l'on est certain de ne pas y trouver. Qui entre à l'ENA pour y recueillir l'art de gouverner aujourd'hui court à un échec retentissant. L'administration n'est pas le gouvernement, et la fréquentation des ministres n'est pas le pain quotidien des élèves, pas plus qu'elle ne sera celui des anciens élèves dont plus de 80 % ne serviront qu'en administration. Quand l'École publie les rapports de ses élèves sur « le travail gouvernemental⁵ », il faut comprendre le travail, au service du gouvernement, pour préparer, rédiger, appliquer la décision, non pour gouverner. « L'École supérieure des gouvernants » n'a existé que dans la métaphore d'Alain sur « Dindon-collège⁶ ». Par contre, la scolarité à l'École apprendra sans délai à qui l'ignorerait le rôle et les prérogatives du chef de bureau et du sous-directeur, ces « piliers » qui font la force de l'administration.

On n'apprend pas davantage à l'ENA :

- l'art de penser juste, car cette exigence ne s'apprend dans aucune école, elle s'acquiert surtout par l'exemple des grands patrons ;
- l'art de critiquer, car l'ombre du futur classement de sortie proscribit les novations radicales et les insolences même créatrices ;
- l'art des limites et des dérogations, car ces accommodements nécessaires avec la règle s'apprennent de l'exercice des responsabilités.

4. Le classement de sortie est obtenu à partir d'un coefficient de 20 pour les stages et de 80 pour la partie études. Aucun des formateurs ne participe aux jurys.

5. En référence à l'ouvrage de Jacques Fournier, *Le Travail gouvernemental*, Paris, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques-Dalloz, 1987.

6. *Propos sur les pouvoirs* (1908), Paris, Gallimard, coll. « Folios essais », 1985.

L'École n'a pas pour vocation d'enseigner l'art du professionnel spécialisé, orfèvre de la gestion du domaine public, du service consulaire ou des OPCVM⁷, des ZEP⁸, du GVT⁹, des ZNIEFF¹⁰ ou du code des TACAA¹¹. Qui attendrait de l'École une telle intégration dans un métier et dans un groupe de « compagnons » encourt des déceptions. L'élève ne fait qu'approcher le métier dont il rêve, mais il peut aussi découvrir et parfois même opter pour des métiers dont il ne rêvait pas.

Ce que l'on y cherche et qu'avec de l'obstination on y trouvera. Une ambition et les moyens de s'y exercer en pratiquant quelques exercices pour apprendre :

– à *écrire* des règles pour qu'elles soient lisibles et justes. La lutte contre la prolifération et l'obscurité de la norme, souvent dénoncées y compris par le Parlement, fait l'objet de travaux dits « élaboration de textes administratifs et juridiques » ;

– à *compter* : les exercices de gestion publique, de « problèmes budgétaires et fiscaux », les « cours de cadrage » en économie apprennent la tyrannie du chiffre, à la fois discipline de méthode et simple élément de choix, sans que le mimétisme des *business schools* ait réussi à s'imposer. Nombre d'élèves sont passés par HEC ou l'ESSEC, mais ils ne viennent pas à l'ENA pour réapprendre, en moins exacts, les principes du gouvernement des entreprises ;

– à *communiquer* au bureau, dans la rue ou à la télévision, dans une usine ou dans un salon, sans que l'exercice soit toujours suffisamment diversifié, envers des publics représentatifs du pays ; sur cet aspect, l'École « peut mieux faire » ;

– à *approcher* les administrations, leurs mythes, leurs fiertés historiques, leurs désarrois et leurs rancœurs et, en tout cas, le sens de leur mission et leurs interlocuteurs à Paris comme à Auch ou à Bruxelles ;

– à *s'adapter* à des situations variées et souvent inédites : voyager et rencontrer des responsables étrangers prépare les élèves à une certaine mobilité géographique, que la plupart rencontreront au cours de leur carrière ;

7. Organismes de placement collectifs en valeurs mobilières.

8. Zones d'éducation prioritaire.

9. Glissement vieillesse technicité (pour l'évolution de la masse salariale dans la fonction publique).

10. Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (il en existe 14 755).

11. Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

– à *se comporter*, par l'expérience des stages, en réel administrateur : « approche » non seulement du convenable et du fiable, mais aussi du flegme et de la volonté, qui peuvent, en cas de réussite, avoir formé le jeune fonctionnaire pour toute sa vie professionnelle ;

– à *réfléchir* sur les méthodes professionnelles, collecte de l'information, négociation, délégation et contrôle, formulation et explication de la décision, déontologie de la responsabilité, de la discrétion et de la transparence, de l'indépendance et du conflit d'intérêts ;

– à *travailler* en groupe : au cours de trois séminaires (questions sociales, administration comparée et options à la diligence des élèves), chaque élève aura à étudier et proposer des améliorations à l'action administrative au sein d'un petit groupe ; des stages d'intégration au sein d'équipes de préfecture, d'ambassades et plus brièvement d'entreprises offrent des occasions semblables.

64

Si l'ensemble de ces champs était bien couvert par l'École, elle serait un vrai paradis et cela se saurait. En même temps, alors que l'ENA reste l'école du comment plus que du pourquoi, il ne faut pas sous-estimer les changements qui tentent de la rendre mieux adaptée au monde actuel, à l'initiative d'un conseil d'administration composé de ses « clients », les administrations : il y a vingt ans, avant leur départ en stage, les élèves apprenaient quel bouquet commander pour saluer l'épouse du préfet auprès duquel ils allaient servir ; aujourd'hui, ils connaissent l'anglais, le code des marchés et les notions de déontologie du fonctionnaire, ce qui ne se révèle pas moins utile.

Apprendre ou ne pas apprendre à l'ENA ?

Les maux de l'administration, si ce n'est de la société, sont imputés largement à l'ENA. Il faut y voir un témoignage presque romantique ou journalistique d'attrait pour un dispositif de modernisation créé par Michel Debré. Or, si le gouvernement et le Parlement¹² réforment le recrutement, la rémunération, les carrières et les missions des fonctionnaires, les principes de formation s'adapteront et l'ENA avec eux. Le fonctionnaire de responsabilité n'a nul besoin d'école, quelle qu'elle soit, pour apprendre ce que chacun connaît avant de le vérifier pendant les années de service : la compétition, le nomadisme interministériel et

12. Dans sa proposition de loi sur l'état des fonctionnaires civils en juillet 1893, le vicomte de Lorgeril notait : « La situation des fonctionnaires civils est cependant digne du plus vif intérêt ; ce sont les ouvriers de la chose publique. » L'ENA forme aussi ces « ouvriers ».

le pantouflage. Le fonctionnaire, comme le cadre du secteur privé, se passe d'école pour apprendre à se placer et se promouvoir.

En revanche, une école est utile :

– d'une part, quand il s'agit d'acquérir le sens du service public – les militaires et les militants l'ont compris dans bien des pays depuis plus longtemps que les fonctionnaires civils – pour former les solidarités qui soutiennent contre le découragement, pour apprendre aux futurs fonctionnaires l'attention à l'usager, du guichet au prétoire, la conscience de leur rôle au service de tous et la fierté, parfois, des réformes réussies ;

– d'autre part, quand le fonctionnaire voudra actualiser ses compétences au cours de sa vie professionnelle par le renforcement d'un « cycle supérieur d'administration publique » qui lui offre des modules de formation, notamment lors des prises de poste de sous-directeur ou de directeur. Ici, l'ENA peut occuper un vaste champ que chaque ministère en France, comme dans les autres pays, illustre avec des formules différentes, d'académie en collège, d'institut en IHEDN¹³, IHESI¹⁴ ou cycle supérieur de management de l'équipement (CSME).

65

Attachés au principe républicain des concours, « le pire à l'exception de tous les autres », les élèves apprennent à l'ENA ce qu'ils doivent à la nation – au-delà des dix années statutaires de service – et ce qu'ils doivent au public sous l'expression de « service public ». Ils y recherchent, selon le créateur de l'École, « l'espérance d'une administration à la hauteur de leur zèle et de leur désintéressement¹⁵ ».

13. Institut des hautes études de défense nationale du ministère de la Défense.

14. Institut des hautes études de sécurité intérieure du ministère de l'Intérieur.

15. Discours de Michel Debré au dixième anniversaire de l'École, le 20 octobre 1955, in *Revue administrative*, novembre 1995, n° 288, p. 668.

R É S U M É

Placée à la fois sous la pression et au service du classement de sortie, la scolarité de l'ENA est tournée vers les conditions pratiques d'exercice des métiers de l'administration : alliant stages en préfecture et à l'étranger et périodes d'études, elle s'efforce de mettre les élèves « en situation ». Elle pâtit des attentes intenses qui pèsent sur elle pour former des promotions réunissant des élèves aux origines d'études et d'expériences diverses. Mais elle a su évoluer, compte tenu des demandes des utilisateurs de ses « produits », c'est-à-dire les administrations qui siègent en son conseil d'administration.