

FAUT-IL MAINTENIR LE MONOPOLE DE L'ENA ?

POUR COMMENCER, EXISTE-T-IL UN MONOPOLE DE L'ENA ? La thèse officielle est que non. En effet, il y a d'autres voies que l'ENA pour accéder tant aux grands corps de la fonction publique qu'à ses plus hauts emplois. S'agissant de l'accès aux corps, l'ENA partage son monopole avec d'autres grandes écoles, à commencer par l'X. Mais sont uniquement concernés les corps techniques (c'est-à-dire relevant des sciences de l'ingénieur, la seule technicité que l'administration reconnaisse vraiment). D'autre part, tous les grands corps comportent un « tour extérieur », c'est-à-dire une deuxième porte d'accès, réservée aux personnels déjà en activité, et pour qui elle constitue par excellence une voie de promotion. Passons sur les anomalies dont ce tour extérieur reste parfois entaché. Il est indéniable qu'il contribue à diversifier la composition des corps administratifs. Mais une chose est d'entrer dans un corps au commencement de sa vie active (ou après quelques années, dans le cas du concours interne), une autre de le faire après dix ou vingt ans de métier. Dans ce dernier cas, la nomination dans le corps constitue non pas un début, mais un couronnement de carrière. Les possibilités d'accès aux responsabilités majeures, on s'en doute, sont sensiblement différentes.

67

Voilà pour les corps. Quant aux hauts emplois, il est vrai qu'en théorie tout citoyen français quel qu'il soit, dès lors qu'il jouit de ses droits civiques, peut être nommé par le gouvernement dans un emploi de directeur d'administration centrale ou dans un emploi équivalent. Mais, en 1996, on compte sur les doigts de la main les responsables administratifs nommés en vertu de cette disposition. Et si l'on excepte d'une part les anciens hauts fonctionnaires revenus dans l'administration, et d'autre part les personnalités politiques désavouées par leurs électeurs

et qui ont trouvé là un emploi de consolation ou d'attente, les cinq doigts ne sont sans doute pas nécessaires.

Il y a donc bien un monopole de l'ENA. Au demeurant, rien là de scandaleux – c'est cela même que le législateur a voulu : le monopole du recrutement initial des corps non « techniques » (au sens ci-dessus) donnant un accès presque exclusif aux hauts emplois de la fonction publique de l'État.

Mais est-ce *un bon monopole* ? Telle est la question.

Qu'à tout le moins elle mérite d'être posée, il est difficile de ne pas en convenir. Car de bon monopole, on n'en connaît guère, hormis bien sûr celui de la force publique et de l'autorité qui la commande dans telle ou telle circonstance déterminée. C'est l'objet des institutions d'une société civilisée que d'organiser ce monopole-là de la moins mauvaise manière possible.

Mais faut-il, même en s'en tenant au recrutement initial, une voie d'accès unique aux hauts emplois publics ? Lors de la création de l'ENA, les pouvoirs publics ont invoqué, pour justifier leur choix, la nécessité d'assurer l'unité de l'administration. Singulier raisonnement : imagine-t-on une entreprise qui, au nom de cette nécessité, déciderait de puiser ses jeunes recrues dans une école unique ? Quoi qu'il en soit, si tel était le but, c'est raté. Toute personne familière de la haute administration sait la force qu'y conservent les corporatismes particuliers. Même le corps des administrateurs civils n'est un qu'en théorie : demandez à ceux des Affaires sociales s'ils ont le sentiment d'appartenir au même corps que leurs collègues du Trésor ! Au demeurant, il n'y a rien de bien étonnant à cela : les uns et les autres n'exercent pas le même métier, ne vivent pas dans le même environnement professionnel, n'ont pas les mêmes perspectives de carrière, ni les mêmes rémunérations. Le fait d'être issus de la même école n'y change pas grand-chose – ou plutôt ne fait que creuser le fossé. En effet, comme le classement commun de sortie est le déterminant principal des affectations, ce qui distingue les uns et les autres est généralement moins une différence de vocation, qui pourrait être source de reconnaissance mutuelle, qu'un rang de classement.

Cela dit, il n'est pas absurde de pourvoir à des filières professionnelles différentes de l'administration à partir d'une formation commune. De toute façon, les métiers de l'administration, comme tous les autres, s'apprennent pour une large part sur le tas. Et il est bien vrai que même entre des responsabilités aussi différentes que celles d'un sous-

préfet, d'un diplomate ou d'un inspecteur des Affaires sociales, existent certains traits communs : tous servent l'État, exercent en son nom une forme d'autorité et, à une occasion ou une autre, peuvent être amenés à travailler ensemble.

Mais là n'est pas vraiment la question. La question est : l'ENA doit-elle conserver le *monopole* du recrutement initial des corps auxquels ces fonctionnaires appartiennent ? Comprendons bien ce qu'un tel monopole sous-entend (surtout depuis que les « sections » de l'ENA, qui correspondaient aux grandes familles de métiers de l'administration, ont été supprimées). Il signifie, en somme : « la seule chose qui compte vraiment dans le métier d'un administrateur, c'est d'administrer. Quant à savoir à quel objet s'applique l'acte d'administrer, c'est de peu d'importance. L'agriculture, la police, le droit, la finance, la culture, c'est tout un. Connaître le fond de ces sujets est une affaire subalterne, tout juste bonne pour les seconds rôles, tels que ceux des collaborateurs contractuels, à qui toute perspective de carrière est refusée. Le concept de *métier* n'a pas sa place dans l'administration ; ou plutôt il ne peut y en avoir qu'un seul : administrer, c'est-à-dire diriger ».

69

A nouveau, je conviens que cette logique a une certaine force et peut se prévaloir d'arguments de poids. Il est bien vrai que diriger est un métier. (Quant à savoir si on l'apprend à l'ENA, c'est une autre affaire ; mais, pour la simplicité de la discussion, admettons que oui.) Il est vrai aussi, l'expérience des entreprises le montre chaque jour, qu'une personne qui a fait ses preuves dans la direction d'un certain type d'activité a des chances de réussir dans la direction d'une activité d'un type différent. Mais cette observation ne justifie toujours pas le monopole.

Le *monopole* signifie que les administrations et les corps s'interdisent de recruter, dans des conditions normales, assurant donc aux intéressés une possibilité d'accéder à des responsabilités de premier rang, des personnes dont la qualification se rapporte au *fond* du sujet dont ces administrations ou ces corps ont à connaître.

Il signifie, en clair, qu'on n'entre pas aux Finances parce qu'on connaît la finance, ou encore l'économie ; ni au Conseil d'État parce qu'on connaît le droit (le vrai, le droit civil) ; ni davantage aux Affaires sociales parce que l'on a une connaissance solide et une compréhension sérieuse de la société. Éventuellement, dans certains cas, un tel bagage pourra donner accès à des emplois de second rang ; mais l'ordre normal des choses est que les énarques, qui (supposons, voir plus haut) ont appris à administrer, passent devant.

Une telle option est gravement critiquable, aussi bien sur le plan

philosophique que pratique. Du point de vue philosophique, elle signifie que l'administration considère que son ordre est au-dessus de la société. Comme l'ordre colonial se souciait modérément de connaître la langue, les techniques, les coutumes, les croyances ou les mœurs des populations qu'il administrait, l'ordre administratif français ne considère pas utile de placer à sa tête des personnes qui puissent se prévaloir d'une connaissance approfondie, qui de l'économie de marché, qui de la finance internationale, qui de la sociologie française, et ainsi de suite. L'administration n'a que faire de connaître ces réalités de très près, puisque de toute façon elles doivent lui obéir.

70 Sur le plan pratique, le *monopole* interdit à nos administrations et à nos corps de diversifier leur recrutement comme ils y auraient évidemment intérêt. Le propre des responsabilités de direction – l'expérience des entreprises le montre surabondamment – est qu'il n'y a jamais une voie unique pour y conduire valablement. Dans quelque activité que ce soit, la diversité des chemins d'accès est indispensable, tout simplement parce que les compétences et l'expérience nécessaires pour bien diriger sont forcément diverses et variées, de sorte que nul ne peut les posséder toutes au degré le plus élevé. Les combinaisons efficaces sont par suite multiples. N'en retenir *a priori* qu'une seule, c'est se condamner à une pauvreté extrême.

Or telle est, hélas ! la situation des administrations et des corps de l'État. Situation ô combien étrange ! Ordinairement, une organisation – entreprise, association ou autre – recrute elle-même les personnels qu'elle pense lui être le plus utiles, en fonction des besoins qu'elle a identifiés et des critères de sélection qu'elle a définis. Mais cette pratique de bon sens est interdite aux administrations et aux corps de l'État. Mieux, elle est inversée : ce sont les élèves sortant de l'ENA qui, dans la marge à eux laissée par le classement de sortie, « recrutent » l'administration ou le corps de leur choix. Le monde à l'envers. Point n'est besoin de souligner que les résultats de ce « recrutement » sont forcément très différents de ce qu'ils seraient dans l'hypothèse où corps et administrations pourraient le concevoir et l'organiser eux-mêmes.

Entendons-nous : je ne plaide ici, ni pour la suppression de l'ENA, ni même pour sa réforme. Assurément, réformer l'ENA est nécessaire, mais c'est un autre sujet. Car aucune réforme imaginable ne saurait rendre acceptable le *monopole*. C'est lui qu'il faut commencer par abolir.

Tout milite pour donner aux administrations et aux corps de l'État la possibilité d'organiser eux-mêmes, pour partie, leur recrutement.

Ces corps et ces administrations seront ainsi pourvus, *au stade du recrutement initial*, par deux voies concurrentes : celle, généraliste, de l'ENA ; et une autre, spécialisée, correspondant à leurs besoins spécifiques. Il devra être entendu que ces deux voies sont d'égale valeur et dignité, et donnent donc accès, à l'entrée dans l'administration ou le corps, aux mêmes emplois. Puis, que le meilleur gagne ! On ne risque guère que d'avoir de bonnes surprises.

Bien entendu, un tel système suppose un certain regroupement, et une stabilité réelle, des administrations et des corps qui recrutent. Ce ne devrait pas être là un obstacle. Idéalement, on le sait bien depuis l'excellent rapport Picq, il faudrait introduire dans la structure du gouvernement français le même principe d'économie et de stabilité que celui qui prévaut dans tous les gouvernements des grands pays développés : un nombre de ministères limité à une quinzaine, et dont la liste et les frontières soient fixées de manière stable par une loi organique.

71

Mais, bien évidemment, les pouvoirs publics ne vont pas réformer la structure du gouvernement dans le seul but de modifier le mode de recrutement des hauts fonctionnaires. Si cette structure est vouée à demeurer, comme aujourd'hui, à la fois pléthorique et instable, qu'à cela ne tienne : il ne sera pas difficile de définir des familles d'administrations, regroupant plusieurs ministères ou corps voisins, et qui recruteront ensemble.

L'important est de donner aux grandes administrations et aux corps administratifs un minimum de maîtrise de leurs propres recrutements, d'en ouvrir l'éventail dès le stade initial, et en particulier d'élargir ces recrutements à des personnes ayant de véritables compétences juridiques, économiques, financières, sociales ou internationales, quitte à placer ainsi l'ENA, dont les effectifs devraient évidemment être réduits à due proportion, dans la situation normale de la vie moderne : la compétition.

R É S U M É

Le quasi-monopole réservé à l'ENA pour l'accès aux grands corps et aux hauts emplois administratifs traduit, en profondeur, le manque de considération de l'État pour la société qu'il est chargé de servir. Il prive les administrations d'une part des compétences économiques, financières, juridiques, sociologiques ou internationales dont elles ont besoin. Il doit être aboli au profit d'un recrutement pluraliste.