

L'ENA EST-ELLE EXPORTABLE ?

ENTRETIEN

Le modèle de l'ENA est-il « exportable » ?

73

Pour répondre brutalement, je dirai « non ». L'ENA est une institution trop typiquement française pour qu'elle puisse être transposée telle quelle dans un autre système administratif et politique. En réalité, le succès de l'ENA en France, depuis cinquante ans, tient à diverses raisons qui ne se retrouvent pas obligatoirement à l'identique ailleurs.

La première d'entre elles concerne le prestige dont bénéficie la haute fonction publique en France depuis des temps immémoriaux. Une telle situation ne se trouve pas partout, loin de là.

La deuxième condition du succès de l'ENA repose sur l'obligation de passer par l'ENA pour accéder aux hauts postes de la fonction publique. Le monopole attribué à une école pour recruter les jeunes membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes, de l'Inspection des finances, du corps diplomatique, du corps préfectoral ou du corps des administrateurs civils, constitue une condition absolue de succès d'une telle école. L'expérience montre que, dans les pays qui n'ont pas encore institué un tel monopole, le succès de l'école est moindre.

En réalité, une école du type ENA n'est qu'un maillon dans le système socio-éducatif et administratif d'un pays. Il repose sur une très bonne qualité du système éducatif en amont, c'est-à-dire une capacité à sélectionner les meilleurs éléments d'une classe d'âge et sur la conviction chez ceux-ci qu'ils pourront, à travers le succès à l'ENA et la carrière qui s'ensuit, accéder aux véritables postes de responsabilité de la société.

A mon sens, le succès de l'ENA repose beaucoup plus sur des éléments culturels et sociologiques tirés de la société française que sur les

modalités de recrutement et de formation mises en œuvre par l'École elle-même. Il y a, par conséquent, une extrême difficulté à exporter l'histoire de la société française.

Cela étant, l'ENA constitue la plus grande réussite mondiale de formation de hauts fonctionnaires : elle est la seule école de ce niveau connue dans le monde entier et fait l'objet d'une véritable admiration, même dans les pays dont les traditions administratives s'éloignent beaucoup de celles de la France.

Pouvez-vous dresser un tableau des pays qui ont une école du type ENA ?

74 La question mériterait d'être subdivisée en distinguant selon les niveaux de développement des pays. Les pays qui ont le plus créé des écoles sur le modèle de l'ENA sont les pays francophones d'Afrique. Leurs conditions d'accession à la souveraineté internationale en 1960, l'état de leur économie et leur développement social ne correspondent en rien à l'environnement de l'ENA dans un pays européen développé.

A ma connaissance, il n'existe dans aucun autre pays européen une école de ce type chargée de former l'encadrement supérieur de la fonction publique. Les quelques tentatives qui ont pu avoir lieu soit en Amérique latine, soit plus récemment en Europe centrale, n'ont guère débouché sur de véritables succès, en très large partie à cause de l'impossibilité de plaquer une école de type ENA sur une société très différente de la société française.

Il convient à cet égard de signaler qu'une des véritables spécificités du système administratif français réside dans ses écoles de formation de quelque niveau qu'elles soient. Dans cette perspective, l'ENA doit être analysée de la même manière que l'École nationale des impôts, l'École du trésor, l'École des ponts et chaussées ou l'École de la santé publique. Historiquement, l'administration française, à la différence de celles des autres pays européens, n'a pas fait totalement confiance à l'université pour former ses cadres dirigeants et a souhaité, à travers des écoles spécifiques, donner une véritable formation professionnelle et transmettre une déontologie particulière, celle du service public.

Quels sont les pays qui auraient particulièrement besoin du modèle ENA ?

Il est clair que les qualités intrinsèques reconnues dans le monde entier de l'administration française reposent, pour une part, sur les mérites

individuels de la centaine d'énarques formés chaque année. Leur capacité d'analyse et de synthèse, leur mobilité et agilité intellectuelles, leur réelle pluridisciplinarité constituent de véritables atouts dans un monde de plus en plus international et de plus en plus multidimensionnel.

Il est désormais admis que tous les pays, qu'ils soient développés ou en transition, ont besoin d'une véritable administration, honnête, compétente et efficace. Il est également admis que la productivité de l'administration n'est plus à séparer de celle de l'économie tout entière. Le problème des nouvelles démocraties ou des pays en développement n'est pas tant de créer une ENA que de se doter des conditions de recrutement, de formation et d'emploi d'une haute fonction publique capable de soutenir le dynamisme du pays.

Qu'il soit nécessaire de donner aux futurs administrateurs une formation spécialisée relève, à mon avis, de l'évidence. Il existe, néanmoins, de véritables débats sur le degré de généralisation ou de spécialisation qu'il convient de leur attribuer. Dans certains pays, le recrutement des hauts fonctionnaires est à dominante juridique, dans d'autres économique, la réalité importe peu, l'essentiel est qu'ils soient dotés d'une véritable ouverture intellectuelle. Il est par exemple impossible d'imaginer une ENA, avec le prestige qui est celui de l'école française, dans des pays où il n'existe aucun statut général de la fonction publique et où l'argent, légal et illégal, constitue le point ultime de la réussite.

75

Parmi les particularités du système français, il convient également de signaler le fait que l'ENA forme à la fois les hauts fonctionnaires généralistes et les diplomates. En général, dans la plupart des autres pays, la formation des diplomates est confiée à une filière spécialisée, souvent d'ailleurs à un institut ou à une académie diplomatique qui joue le rôle d'une école de formation. De ce point de vue, il existe des « ENA diplomatiques » dans la très grande majorité des pays.

Connaissez-vous des grands exemples de réussite et des exemples de l'échec d'ENA à l'étranger ?

Je crois très profondément que les conditions de recrutement, de formation et d'emploi dans la fonction publique découlent, de manière très étroite, des facteurs nationaux propres à chaque pays. A titre d'exemple, je reviens de Chine, où les Chinois ont créé depuis une dizaine d'années une École nationale d'administration chinoise très proche en théorie du modèle de l'ENA française, mais dont les conditions de fonctionnement concrètes sont très largement soumises aux aléas du pouvoir politique.

Si le passage par cette ENA chinoise conditionne l'accès aux fonctions moyennes de l'encadrement supérieur, l'obtention d'un véritable poste de dirigeant, même de nature administrative, nécessite un passage par l'École des cadres du Parti communiste, et donc une formation complémentaire par rapport à celle donnée par une école d'État.

La comparaison entre les principaux pays de l'Union européenne débouche, sans doute, sur un paradoxe. La France a mis au point, à travers l'École nationale d'administration, le modèle le plus achevé de formation initiale de l'encadrement supérieur de la fonction publique, mais, en même temps, a largement négligé la formation permanente de ce même encadrement en cours de carrière. A l'inverse, la plupart des autres pays de l'Union européenne ont créé des institutions chargées, à titre principal, de développer la formation permanente et ont rarement accordé une telle place à la formation initiale.

76

Mon expérience de trois ans de direction de l'Institut international d'administration publique, les innombrables voyages que j'ai pu faire à travers le monde et les rencontres auxquelles j'ai participé me conduisent à constater qu'il existe un véritable besoin de formation de la haute fonction publique. Ce besoin existe au moment où les administrateurs vont prendre leur fonction : c'est la formation initiale ; il existe également à partir d'une dizaine d'années d'exercice de leur métier, lorsqu'ils vont être appelés à des fonctions supérieures, ou lorsque l'évolution du monde et des connaissances aura nécessité des mises à jour.

Par rapport à ces paramètres, l'ENA apparaît comme une solution typiquement française, incontestablement de très grande qualité, souvent enviée et presque aussi difficile à transposer à l'étranger que la reine d'Angleterre pour construire un régime parlementaire.