

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

L' E N A

N ° 8 0

S O M M A I R E

JACQUES RIGAUD Mythes et réalités de l'ENA	5
JACKY RICHARD A quoi sert l'ENA pour l'administration ?	13
JEAN-FRANÇOIS KESLER L'énarchie n'existe pas	23
IRÈNE BELLIER Les élèves entre eux : une tribu, un corps, un esprit ?	43
CHRISTIAN VIGOUROUX Ce que l'on apprend, ce que l'on n'apprend pas à l'école	57
YVES CANNAC Faut-il maintenir le monopole de l'ENA ?	67
DIDIER MAUS L'ENA est-elle « exportable » ? : entretien	73
DOMINIQUE CHAGNOLLAUD Du pantouflage ou la « descente du ciel »	77
JACQUES CHEVALLIER L'élite politico-administrative : une interpénétration discutée	89
VINCENT WRIGHT Démocratiser l'élite administrative française : regard d'un Britannique	101

CHRONIQUES**POUVOIRS : DÉBAT**

- RICHARD GHÉVONTIAN 117
Juristes et politistes : regards croisés
sur les partis politiques

CHRONIQUE POLITIQUE

- LUC FERRY 121
Donner sens et autorité à la culture scolaire

CHRONIQUE ÉTRANGÈRE : LETTRE DE RUSSIE

- MARIE MENDRAS 133
Élection présidentielle et crise de succession

REPÈRES ÉTRANGERS

- (1^{er} juillet – 30 septembre 1996)
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT 145

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

- (1^{er} juillet – 30 septembre 1996)
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 151

- Summaries 173

IRÈNE BELLIER, diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris, docteur en ethnologie de l'École des hautes études en sciences sociales, responsable d'un programme de recherche sur les institutions multiculturelles au sein du Laboratoire d'anthropologie des institutions et des organisations sociales (CNRS) ; *L'ENA comme si vous y étiez*, Éd. du Seuil, 1993.

YVES CANNAC, École normale supérieure, ENA (major de la promotion 1965), maître des requêtes honoraire au Conseil d'État, préside le groupe GECOS (conseil en organisation et en formation permanente) ; *Le Juste Pouvoir*, 1984 ; *La Bataille de la compétence*, 1985 ; *Pour un État moderne*, collectif, 1993.

4

DOMINIQUE CHAGNOLLAUD, professeur à l'université de Paris II ; *Le Premier des ordres, les hauts fonctionnaires, XVIII^e-XX^e siècle*, Fayard, 1991 ; *La Vie politique en France* (dir.), Éd. du Seuil, 1993 ; *Le Gouvernement de la France sous la V^e République* (en coll. avec J.-L. Quermonne), Fayard, 1996 ; *Introduction à la politique*, Éd. du Seuil, 1996.

JACQUES CHEVALLIER, professeur à l'université Panthéon-Assas (Paris II) ; *Science administrative*, PUF, 2^e éd., 1994 ; *L'État de droit*, Montchrestien, 2^e éd., 1994 ; *Institutions politiques*, LGDJ, 1995.

JEAN-FRANÇOIS KESLER, professeur des universités ; *Sociologie des fonctionnaires*, PUF, 1980 ; *L'ENA, la société, l'État*, Berger-Levrault, 1985 ; *De la gauche dissidente au nouveau Parti socialiste*, Privat-Bordas, 1990.

DIDIER MAUS, ancien élève de l'ENA, directeur de l'Institut international d'administration publique, directeur de la *Revue française de droit constitutionnel*.

JACKY RICHARD, ancien élève de l'École normale supérieure de Saint-Cloud, agrégé de géographie, ancien élève de l'ENA, ancien directeur de l'administration et du personnel au ministère de l'Éducation, actuellement chef du service de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale.

JACQUES RIGAUD, ENA promotion Félix-Éboué (1952-1954), conseiller d'État honoraire, administrateur délégué de la Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion et président de RTL, ancien directeur du cabinet de Jacques Duhamel (ministre de l'Agriculture, puis des Affaires culturelles).

CHRISTIAN VIGOUROUX, conseiller d'État, ancien élève de l'ENA.

VINCENT WRIGHT, professeur à Nuffield College (Oxford), rédacteur en chef de la revue *West European Politics*.

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.

À QUOI SERT L'ENA POUR L'ADMINISTRATION ?

POSER CETTE QUESTION, c'est d'une certaine manière reconnaître que la mission de formation des cadres supérieurs de l'administration, dévolue à l'ENA depuis 1945, ne va plus totalement de soi. On a certes compris que l'ENA, dans la société française de cette fin de siècle, représente, cinquante ans après sa création, à la fois un mythe et une caricature : mythe de « l'école du pouvoir » et caricature du « bouc émissaire » d'une partie de l'opinion en recherche des coupables des fractures et des factures, des responsables de la grande dureté des temps présents.

13

Pourtant, elle est aussi et, est-on tenté de dire, elle est d'abord une école, un lieu de formation pour l'administration-employeur. Et c'est précisément le point de vue prosaïque de l'utilisateur qui se trouve ici sollicité, loin du fracas des débats sur l'énarchie.

L'ENA répond-elle aux besoins de l'administration, ou plus exactement *des* administrations, tant est divers et multiforme ce que l'on regroupe commodément sous le terme d'« administration » ? L'ENA est une école d'application qui fournit à l'administration les cadres supérieurs de l'État. Depuis un demi-siècle, elle a bien rempli cette mission d'intérêt général. Il n'en demeure pas moins que l'employeur a pu identifier des insuffisances et des lacunes dans le produit qui lui était livré. Il est vrai que les attentes des administrations en matière de compétences, de qualifications et de métiers sont diverses, imprécises et parfois contradictoires. Elles ont pu varier dans le temps puisque, en effet, elles sont étroitement liées au rôle que l'État entend jouer dans la société française d'aujourd'hui, confrontée à de lourdes contradictions et à des défis internationaux.

L'ENA fournit aux administrations ses cadres supérieurs

Certes, elle n'est pas la seule ; et tous les anciens élèves de l'ENA ne sont pas en service dans l'administration.

L'École nationale d'administration n'est pas la seule école à pourvoir les besoins des administrations en cadres supérieurs : Polytechnique et les Écoles normales supérieures notamment apportent leur concours dans des secteurs il est vrai plus spécialisés (l'équipement, l'industrie, l'armement, l'éducation, la recherche...). Toutefois, l'ENA occupe en la matière une place qui n'a fait que croître depuis un demi-siècle.

Tous les anciens élèves de l'ENA en activité ne sont pas en fonction dans l'administration, au sens large du terme : 600¹ (sur les 4 200 anciens élèves en activité) travaillent dans des entreprises privées après un séjour plus ou moins long dans l'administration ou le secteur public. Cela représente moins de 15 % de l'effectif. Sans être négligeable, c'est moins que ce que l'on croit ou que l'on a pu dire. Il faut rappeler ici que les trois quarts (3 200) des anciens élèves de l'ENA en activité sont au service de l'État, c'est-à-dire travaillent dans les ministères (en France et à l'étranger), les juridictions administratives et financières, les inspections et les services déconcentrés. Les 10 % restants se partagent en deux parts égales : 200 travaillent dans des organismes publics, collectivités locales, organisations internationales, fédérations professionnelles, associations d'intérêt public..., et 200 travaillent dans des entreprises publiques.

Très majoritairement donc, les anciens élèves de l'ENA sont au service de l'État, ce qui, au demeurant, est dans la logique des choses pour des hauts fonctionnaires formés par l'École nationale d'administration. Les fonctions occupées sont très diverses selon le ministère d'exercice, le corps d'appartenance, l'avancement dans la carrière. Au début de l'année 1996, on comptait 70 préfets, 80 ambassadeurs, 80 directeurs d'administration centrale, 100 chefs de service-directeurs adjoints, 200 sous-directeurs, 45 trésoriers-payeurs généraux, 100 inspecteurs généraux... On le voit, les anciens élèves de l'ENA constituent l'armature de la haute fonction publique française. Présents dans tous les domaines d'action de l'État, ils ont été formés par une même école, pour un même État. Ce modèle, spécifiquement français, qui ne se retrouve pas chez les autres grandes nations développées, correspond à la fois à

1. Source : Association des anciens élèves de l'ENA, in *ENA mensuel*, n° 255, septembre-octobre 1995.

la tradition colbertiste et napoléonienne et aux impératifs de la reconstruction d'après guerre, puis du développement industriel et économique des « Trente Glorieuses ». Il faut reconnaître que le système, dans un contexte de croissance, a donné longtemps satisfaction aux administrations-employeurs dont les besoins étaient considérables et à l'ensemble du corps social, attaché à la fois à l'État-providence et à la méritocratie des grandes écoles.

La satisfaction globale des administrations n'a pas empêché l'employeur de poser des questions sur la formation des cadres supérieurs et d'observer des insuffisances et des lacunes.

Trois questions se trouvent implicitement posées par l'employeur à l'institution chargée du recrutement et de la formation de la haute administration :

15

– *La première* porte sur le point de savoir s'il est préférable de *former des généralistes ou des spécialistes*. Le souci immédiat et utilitaire des administrations pousserait celles-ci à souhaiter disposer de professionnels de leur domaine spécifique. Jusqu'à présent, le point de vue contraire, avec quelques nuances, a prévalu. Il a été estimé que le rôle de l'ENA n'est pas de former des spécialistes ou des techniciens, fussent-ils de très haut niveau : les administrateurs qui assistent les gouvernants doivent avoir nécessairement une approche interdisciplinaire des problèmes. Toutefois, l'École nationale d'administration a varié dans l'application de ce principe ; en effet, au cours de son histoire, elle a connu, pour simplifier, quatre organisations de la scolarité qui ont privilégié alternativement la polyvalence ou au contraire une certaine spécialisation. Actuellement, et depuis la réforme de la scolarité de 1982, prévaut une formation unique. La spécialisation prévue en 1972 pour lutter contre l'encyclopédisme et la superficialité d'une formation, qui, de surcroît, ne correspondait pas à la diversité des besoins des administrations, était fondée sur deux voies de recrutement (une voie d'administration générale pour les littéraires à formation juridique et une voie d'administration économique pour les scientifiques formés aux sciences politiques et économiques) et deux voies de scolarité avec un tronc commun mais des enseignements spécifiques. Ce choix, qui conduisit à une excessive atomisation de la scolarité, ne permit pas de donner aux élèves le professionnalisme que les administrations utilisatrices étaient en droit d'attendre. Cette organisation fut donc abandon-

née. Simon Nora, directeur de l'ENA de 1982 à 1986, expose sans détours les termes du débat généralistes/spécialistes. Selon lui, le but de l'ENA est de « former des généralistes de méthodes et de langages qui permettent d'apprendre vite et bien des spécialités. C'est-à-dire des gens au courant des technologies modernes, des formes modernes de management, avertis de la façon dont ces questions sont traitées dans d'autres pays. Cela, tout en étant sensibilisés à l'articulation entre ces techniques et la structure spécifique d'une société, de façon à obtenir non des humanistes désincarnés mais des techniciens susceptibles de replacer leur technique dans un contexte vivant² ». Il est vrai que l'École forme des gens dotés de rigueur d'analyse, aptes à décider, à administrer, à gérer. La scolarité telle qu'elle est organisée et surtout telle qu'elle est sanctionnée oblige à lire vite de volumineux dossiers, à en faire rapidement la synthèse, à distinguer de manière réaliste le possible du souhaitable, à proposer de manière argumentée si ce n'est la réponse au problème posé du moins les diverses solutions parmi lesquelles le politique devra choisir. Cette position en faveur d'une formation de généralistes n'est donc pas sans force ni fondement ; c'est notamment celle défendue actuellement par l'Association des anciens élèves de l'ENA qui, dans son *Livre blanc du cinquantenaire de l'ENA : dix propositions pour l'administration de demain*, rappelle sous la rubrique « Donner un contenu plus concret à la scolarité » que « la formation de l'ENA n'est pas spécialisée. L'idée d'une formation généraliste est au centre du système. Elle est un atout et est particulièrement adaptée à une époque où les cadres de référence évoluent rapidement. C'est paradoxalement dans les études générales et classiques que se forme le mieux l'aptitude à décider et à résister aux risques de manipulation qui caractérisent des sociétés surmédiatisées ». Toutefois, l'Association reconnaît que « l'enseignement actuellement délivré à l'ENA n'est pas suffisamment concret : certaines matières mériteraient un approfondissement ».

Au terme de ce débat, on peut comprendre, dans ces conditions, que les administrations-employeurs ne soient pas totalement satisfaites du produit fini.

– *La deuxième question* qui intéresse l'employeur est la part que la formation consacre à la pratique et à l'expérience professionnelle par rapport à l'enseignement théorique. L'une des grandes réussites de la for-

2. *Le Débat*, n° 40, mai-septembre 1986.

mation à l'ENA est incontestablement la période de stage, notamment le stage long. Consacrer la moitié du temps de la scolarité à un stage situé en amont de la période d'études, afin de rendre celle-ci plus concrète et plus consistante, tel est le coup de génie des concepteurs de la scolarité à l'ENA, même si des problèmes très prosaïques de locaux et de crédits intervinrent dans ce choix audacieux de l'hiver 1945. Le futur employeur ne peut qu'approuver cette démarche où l'élève, placé auprès d'un chef de stage, fonctionnaire d'autorité ou chef d'entreprise, est en position de responsabilité et joue un rôle actif en faisant l'apprentissage des relations du travail. On peut bien sûr reprocher au stage de l'ENA, et notamment au stage en préfecture, de favoriser un certain comportement fait de conformisme voire d'opportunisme, mais tous ceux qui l'ont fait lui reconnaissent un rôle formateur supérieur à celui de la scolarité proprement dite.

La scolarité, précisément, se veut celle d'une école d'application qui privilégie l'étude de problèmes concrets, tels qu'ils se posent à l'administration avec des maîtres de conférence qui sont de hauts fonctionnaires eux-mêmes dans l'action administrative. Malgré des méthodes pédagogiques fondées sur l'étude de cas, les travaux en groupes de séminaire avec une production et une évaluation collectives, les déplacements à l'extérieur dans les administrations, les entreprises, les centrales syndicales, la scolarité est vécue comme une machine à classer loin des préoccupations futures des élèves et de celles de l'employeur.

– *La troisième question* porte sur la combinaison de *la formation administrative classique avec l'enseignement des techniques modernes de gestion* auxquelles l'employeur est évidemment très attentif. Il est clair que les administrations ne se désintéressent pas de la maîtrise que les élèves doivent acquérir en matière de rédaction et d'interprétation des textes, de préparation et de mise en œuvre des documents budgétaires, de connaissances des enjeux communautaires ou internationaux. Ce sont les bases fondamentales de l'administrateur généraliste. Toutefois, le directeur des personnels qui « touche » un nouvel arrivant, fraîchement formé à l'École nationale d'administration, est en droit d'attendre du cadre supérieur qui lui est affecté qu'il maîtrise les méthodes et les outils modernes de préparation des décisions et de gestion. Il ne s'agit pas d'avoir un comptable, un statisticien, un informaticien ni un psycho-sociologue, mais un responsable qui connaît les principes, les outils et les enjeux de la comptabilité, de la statistique, de l'informatique ou

de la psycho-sociologie. Un directeur de personnels recruteur devrait légitimement pouvoir être assuré de cette prestation de l'école de formation de la haute administration. Or, malgré les efforts de l'école en la matière, ce n'est pas vraiment le cas.

Compte tenu des réponses données par l'institution aux trois questions de l'employeur, il est possible de pointer très concrètement des insuffisances, voire des lacunes, de la formation des hauts fonctionnaires.

18 Régulièrement, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique fait des enquêtes auprès des services de personnels des ministères et des juridictions administratives et financières sur les besoins en formation initiale et continue de l'encadrement supérieur. Le dernier de ces recensements fait clairement ressortir que le principal reproche porte sur le caractère insuffisamment concret et approfondi des enseignements. Il est relevé, par exemple, que les enseignements du module de formation « procédures budgétaires et fiscales » et « gestion publique » se réduisent trop souvent à un exercice formel et convenu d'entraînement à la note de synthèse, sans réel contenu technique. Il est souhaité une véritable mise en situation des élèves par des exercices de simulation au cours desquels ils mesureraient les enjeux concrets de la gestion administrative et financière. On retrouve les termes du débat sur la formation de généralistes ou de spécialistes, car derrière le reproche du manque de concret apparaît très vite l'insuffisance de la maîtrise de certaines techniques, notamment en matière de commande publique d'exécution de la dépense, voire, ce qui est plus surprenant, d'expertise juridique.

Au titre des lacunes de la formation, le diagnostic est assez simple à établir puisque les enquêtes de la fonction publique font remonter des remarques très convergentes.

La principale carence porte sur la gestion de personnels – des ressources humaines, comme l'on dit maintenant. Aucun enseignement approfondi n'est assuré dans ce domaine alors qu'inévitablement, à un moment ou à un autre de sa carrière, le cadre supérieur aura une responsabilité en la matière. Ce sujet ne se résume évidemment pas à une formation sur le droit de la fonction publique et les carrières. Il s'agit de dispenser un enseignement concret avec études de cas afin que la gestion des agents, leur évaluation, les entretiens professionnels, la délégation, l'utilisation de la formation comme un investissement, la motivation et le besoin de considération des agents, la capacité d'animation des

équipes soient enfin sérieusement traités. Ces sujets sont d'une extrême importance dans un contexte d'emploi où de nombreux diplômés de l'université sont reçus à des concours de catégorie B. On peut s'interroger sur la légitimité des cadres supérieurs de la haute fonction publique à l'égard de collaborateurs surdiplômés, mais de rang statutaire et hiérarchie modeste, si les techniques de responsabilisation et d'évaluation ne sont pas maîtrisées par les hauts responsables. Les compétences, les aptitudes, les qualifications fondent désormais les relations de travail plutôt que le seul principe d'autorité. Que penser des timides tentatives d'enseigner les « relations humaines » à l'ENA qui placent les modules de formation sous la responsabilité de sociétés de conseil en stratégie privées et non pas sous celle des gestionnaires de personnels des administrations ?

D'autres lacunes pourraient tout aussi bien être développées : les formations à l'audit administratif ou financier, au contrôle de gestion.

19

Enfin, des pans entiers de la gestion publique sont peu traités ou à peine effleurés par la formation à l'ENA : le secteur de la protection sociale et celui de l'éducation. Sur ce dernier secteur par exemple, il n'y a pratiquement rien à l'ENA sur la connaissance du système éducatif : ses enjeux, son coût, son devenir, son évaluation, alors qu'il mobilise à la fois plus d'un million d'agents (le premier employeur de France) et la part la plus importante du budget de l'État (324,2 milliards de francs en 1997). On ne peut que le regretter.

Pour conclure sur ce diagnostic, l'on ne peut pas ne pas évoquer la question du décalage entre les attentes des élèves lors de la prise du premier poste (piloter la politique du ministère dans un secteur donné) et celles de leur employeur (assurer les tâches concrètes et quotidiennes de chef de bureau d'un ministère). C'est là une question de comportement et d'adaptation à laquelle l'ENA ne prépare pas suffisamment. Les déconvenues sont parfois rudes. Beaucoup de jeunes hauts fonctionnaires ont du mal à admettre la vertu formatrice du premier poste.

Définir aujourd'hui la place et le rôle de l'ENA dans l'administration renvoie aux missions prioritaires que l'État doit assurer dans notre société.

Or celles-ci ont beaucoup évolué depuis un demi-siècle. Les attentes des citoyens envers leur administration ont accompagné et peut-être précédé cette évolution. Longtemps drapée dans une culture de souverai-

neté et convaincue de sa légitimité exclusive à défendre l'intérêt général, la fonction publique doit résolument s'adapter pour répondre aux attentes des citoyens qui se vivent de plus en plus comme des usagers du service public, confortés qu'ils sont par le mouvement consumériste. La priorité de l'action administrative s'est déplacée, il s'agit désormais de répondre au risque de rupture du lien social, de lutter contre l'exclusion, de protéger l'environnement, de tenir compte de la mondialisation des échanges économiques, culturels, technologiques. L'activité normative des services de l'État est sans doute appelée à diminuer, son action à prendre d'autres formes telles que, par exemple, la prévention et la gestion des conflits, ou la mise en place de partenariats avec d'autres collectivités territoriales que l'État. Les administrations centrales vont être allégées et voir leurs missions modifiées : moins de gestion directe, plus de prospective, d'évaluation, de contrôle, de pilotage, de conseil. Les services déconcentrés reçoivent davantage d'attributions et de responsabilités. Dans l'exercice des fonctions d'encadrement, le rôle décisif du diplôme acquis en formation initiale va diminuer par rapport aux aptitudes démontrées et déployées.

Dans cette perspective, le profil des agents publics, et tout particulièrement des cadres supérieurs qui ont un rôle d'impulsion, va inévitablement changer. On attend désormais d'un haut fonctionnaire qu'il puisse animer des équipes, piloter des actions publiques, conduire des projets, dépasser des cloisonnements créés par les structures ou les procédures, œuvrer de façon interministérielle.

Cela implique une grande réactivité des hauts fonctionnaires, une plus grande diversité des recrutements et une plus forte mobilité au cours de la carrière. Or, le recrutement actuel des promotions de l'ENA ne permet pas une mise en œuvre aisée de ce triptyque réactivité-diversité-mobilité. L'actuel directeur de l'ENA, Raymond-François Le Bris, parle³ de l'évidence d'« un décalage entre le profil des candidats reçus aux concours – tout particulièrement ceux issus du concours externe – et la réalité humaine, économique et sociale de notre pays ». Il s'appuie sur quelques chiffres : « 25 % de femmes au total parmi les élèves d'une promotion, plus de 40 % des admis au titre du concours externe nés en Île-de-France, 80 % d'entre eux issus d'une famille de cadres et plus de 80 % diplômés du prestigieux Institut d'études politiques de Paris. Ces chiffres parlent d'eux-mêmes », conclut-il. Il propose un recrutement

3. « L'ENA à l'heure des choix », *Le Monde*, 9 octobre 1996.

plus diversifié ouvert aux jeunes diplômés de toutes disciplines (scientifiques, littéraires, juridiques ou de gestion...) des universités, accompagné de facilités plus grandes de préparation régionalisées du concours et une valorisation de leur spécialité aux épreuves de recrutement grâce à un fort coefficient. Il ajoute : « Cette diversification des origines disciplinaires des élèves ne répond pas d'ailleurs à une simple préoccupation sociale ou à un souci de meilleur aménagement du territoire universitaire. Elle est rendue indispensable par l'évolution profonde des missions de l'État. »

Il est vrai que l'on a beaucoup évoqué ces dernières années la transformation de l'État. On a préconisé « l'État moderne-État modeste », avec les conséquences que cela devait avoir sur les administrations. Toutefois, les Français n'attendent pas de l'État moins qu'hier. Ils attendent peut-être autre chose, comme en témoignent les demandes en matière d'éducation, de santé, de justice, de sécurité et plus généralement en qualité de service rendu. Le recrutement et la formation des fonctionnaires, à commencer par l'encadrement, doivent en tenir compte.

21

Au terme de cet essai de réponse à la question « à quoi sert l'ENA pour l'administration ? », on gardera peut-être l'impression d'un bilan contrasté où les ombres l'emportent. Il est souhaitable de corriger cette perception due sans doute à l'expression du point de vue de l'employeur, qui a classiquement tendance à estimer que ses attentes sont insuffisamment prises en compte dans l'organisation de la formation initiale. Il faut le rappeler, la réussite première de l'ENA est d'avoir formé, en cinquante ans, des générations de hauts fonctionnaires compétents, dévoués et intègres qui ont donné à la France une administration efficace et réputée et un État très présent dans la Nation.

Aujourd'hui, on l'a dit, les missions de l'État évoluent ; elles accordent une place plus grande aux préoccupations du citoyen et de l'usager du service public. Le contenu de la formation des hauts fonctionnaires doit être redéfini à cette aune en liaison avec les administrations d'emploi et en accordant une priorité beaucoup plus forte à la formation permanente. Le temps où le diplôme initial était l'unique viatique de la vie professionnelle est révolu.

L'ENA peut apporter un concours décisif et le renom qu'elle a acquis en formation initiale à cette grande ambition pour l'avenir. La

route sera longue, tant la formation continue, surtout chez les cadres administratifs supérieurs, est peu pratiquée. L'ENA tient peut-être là sa « nouvelle frontière ».

R É S U M É

L'ENA est une école d'application qui fournit à l'administration au sens large du terme la plus grande partie de ses cadres supérieurs. Si depuis un demi-siècle elle a bien rempli cette mission, au fil du temps les administrations-employeurs ont pu identifier des insuffisances et des lacunes dans le produit qui leur était livré. Aujourd'hui, les missions de l'État évoluent, les attentes des citoyens et des usagers également. Le contenu de la formation des hauts fonctionnaires doit être redéfini en accordant une place plus grande à la formation permanente.

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 « pantouflent » 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 diplômé 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 énarque 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.

LES ÉLÈVES ENTRE EUX : UNE TRIBU, UN CORPS, UN ESPRIT ?

LES ÉNARQUES REPRÉSENTENT un groupe socio-professionnel particulier, dont le nom évoque simultanément le lieu de naissance, l'École nationale d'administration (Ena-) et la relation au pouvoir (-arque). L'assimilation des anciens élèves de cette école à une « tribu » est couramment pratiquée par les médias, comme si pour exposer la singularité des élites administratives françaises il fallait opérer un retour sur un passé qui, à propos de chef en France, nous remet en mémoire les tribus gauloises. A moins que le détour par cet étrange artifice que représente une autre forme d'organisation sociale dans l'État (post-)moderne ne rende explicites les limites de la rationalité institutionnelle. Le concept de « tribu » désigne aujourd'hui les politiciens de Washington, les euro-parlementaires, les prêtres¹, ou bien sert à évoquer une « culture » d'organisation. Il expose le principe d'une différence et souligne la coupure entre ceux-là (constitutifs de la tribu) et tous les autres (qui ne sont pas nécessairement définis). Mais ce qualificatif ne rend pas compte des propriétés du groupe ni de son mode de fonctionnement.

43

On ne naît pas énarque, on le devient. La relation d'apprentissage des arcanes du pouvoir introduit, pour les individus en question, une différence capitale vis-à-vis de la définition classique de la tribu dont je ne développerai pas ici toutes les implications. Paraphraser Simone de Beauvoir ne répond pas aux détracteurs de l'ENA, qui ne voient cette école fonctionner que pour (et dans) le sérail. Le procédé met l'accent sur le caractère social et culturel de la différenciation qui se joue dans

1. J. McIver Weatherford, *The Tribe on the Hill*, New York, Rawson, Wade Publishers Inc., 1981 ; M. Abélès et N. Aviv, *La Tribu européenne* (film), 1993 ; P. Dibié, *La Tribu des prêtres*, Paris, Éd. du Seuil, 1993.

ce lieu de reproduction du pouvoir et qui mobilise d'autres éléments que le fait de naissance. L'ENA définit pour les élèves en (trans-)formation la relation qui les lie au service de l'État et à sa représentation. La forme retenue s'attache à rendre compatible, et non contestable, la conception républicaine de l'État – neutre et impartial – avec la domination d'une culture d'origine bourgeoise et aristocratique, héritée de la tradition du service de l'État.

44 Être énarque crée une différence. Mais chacun sait qu'il ne suffit pas d'être énarque. Sans doute est-ce là une limite fondamentale de l'applicabilité du concept de tribu à ce groupe. La relation au « corps », entité administrative et juridique sur laquelle repose l'organisation de la fonction publique française, est plus pertinente. Elle est plus complexe à saisir en raison de la diversité des corps ouverts aux énarques et de l'auréole de prestige et de secret qui entoure les grands corps. Leur vocation particulière et la raison de leurs différences dans l'appareil de l'État sont mal comprises. Le public comme les lauréats des concours de l'ENA qui ne proviennent pas du sérail ne se représentent pas l'inégalité statutaire et les différences de privilèges régnant dans le monde de la haute administration. Ces données sont intégrées par les énarques en cours de scolarité à mesure que s'affirment la compétition pour parvenir aux meilleurs postes et leurs désillusions quant à ce que représente le service de l'État. L'ENA est l'antichambre des grands corps de l'État dont la valeur d'attraction oriente définitivement le mode de socialisation des élèves. La référence à une quelconque autre forme de segmentation pré-étatique est inutile pour ces corps dont l'origine remonte à l'Ancien Régime². Leur nom seul est signe de différence et vecteur d'identité. Les initiés disent « l'Inspection » (des finances), « le Conseil » (d'État), « la Cour » (des comptes).

Être énarque ouvre les portes du pouvoir. En quatre décennies les énarques ont conquis les bastions du pouvoir de l'État et des grandes entreprises³. L'ENA s'est affirmée comme la première des grandes écoles depuis qu'elle est devenue le vivier des présidents de la République⁴. L'excellence de la formation est reconnue en France comme à

2. M.-C. Kessler, *Les Grands Corps de l'État*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 1437, 1994.

3. M. Bauer et B. Bertin-Mouroit, « La tyrannie du diplôme initial et la circulation des élites : la stabilité du modèle français », *Le Recrutement des élites en Europe*, E. Suleiman et H. Mendras (dir.), Paris, La Découverte, 1995, p. 48-63.

4. I. Bellier, « Vocation pour le pouvoir », *Autrement*, n° 122, 1992.

l'étranger, mais le savoir à partir duquel les élèves sont sélectionnés est moins remarqué que leur capacité de travail et leur méthode. Le ciment de leur culture commune procède de la particularité d'une formation qui tend à conférer à l'ensemble des promotions d'énarques « une unité de langage, de méthode et d'esprit⁵ ». A l'époque où le modèle fut conçu, ce principe représentait le moyen de surmonter les cloisonnements de l'État et la rivalité des corps. Les temps sont révolus, les cloisonnements persistent, mais l'« esprit » des énarques reste un signe distinctif. Leur connaissance des arcanes du pouvoir est un atout utile pour les entreprises qui les séduisent et valorisent autant leur « carnet d'adresse » que leur capacité d'interprétation des règlements, lois et décrets.

Produit de la modernité répondant après la guerre à la volonté des autorités françaises de se doter des experts nécessaires à la gestion politique et technique d'une économie en profonde transformation, la tribu dotée d'une identité, d'une culture et d'un langage se sépare progressivement de la société. Prenant naissance dans une école dite « d'apprentissage » dont l'enseignement s'adapte fort lentement aux besoins de l'État, le savoir-faire des énarques est socialement pesant. Aussi le rôle de cette École est-il contesté en ces temps de crise économique, de fragilité sociale et de remise en question de l'État et de la nation dans une Europe en construction.

45

Cet article évoque la « naissance » des élèves de l'ENA, leur « incorporation » dans l'appareil d'État et quelques relations qui procèdent de ces événements fondateurs.

Naître ou être énarque

L'ENA a instauré une différence vis-à-vis du modèle antérieur de recrutement des hauts fonctionnaires, en opposant au principe de la cooptation des élites le principe de leur sélection. L'idée qu'une telle école engendrerait une caste de « mandarins » fut exprimée lors des nombreux débats précédant la création de celle-ci. Le qualificatif finit par être introduit par un ancien élève en 1968⁶. Mais ce vocable, qui désignait la classe des lettrés dans la hiérarchie de l'État chinois, est aujourd'hui moins employé que « caste », « tribu », « mafia » ou « nomenklatura » qui désignent soit le petit nombre des individus et la fermeture du

5. Plaquette de présentation de l'ENA.

6. J. Mandrin (pseudonyme collectif), *L'Énararchie ou les Mandarins de la société bourgeoise*, Paris, La Table ronde, 1968, nouv. éd. 1980.

groupe, voire son endogamie, soit l'appropriation et l'usage délictueux du pouvoir politique et économique. Que le fleuron des grandes écoles françaises attire sur ses ressortissants plus de commentaires que Polytechnique ou l'École normale supérieure ne saurait étonner du fait de la visibilité des anciens élèves de l'ENA et de leur conquête du pouvoir dont chaque gouvernement témoigne. Mais les critiques mettent en question le rôle de cette école comme si les produits qu'elle délivre ne correspondaient pas aux besoins de l'État ni ne répondaient à la diversité sociologique de la France actuelle. L'image des énarques est brouillée. Si la naissance dans le lieu du pouvoir n'est plus tout à fait avérée, le devenir énarque ne fait pas l'objet d'une reconnaissance unanime.

Sociologie des énarques

46 Les facteurs sociologiques résultant des mesures adoptées en 1945 pour démocratiser la haute fonction publique française montrent que l'ensemble est moins homogène qu'avant guerre mais pas aussi représentatif que la société française moderne pourrait escompter. L'énumération de ce qui a changé est significative : les jeunes gens sont aussi des jeunes filles (20 à 30 %) ; une vingtaine d'années peuvent séparer l'aîné(e) et le/la cadet(te) d'une même promotion ; trois concours assurent une sélection plus large ; les Parisiens côtoient les provinciaux ; depuis peu le siège de l'École est à Strasbourg, plus à Paris. Les origines sociales sont relativement variées, mais l'on observe des tendances lourdes à la reproduction⁷. Sur la base des enquêtes conduites à l'ENA entre 1988 et 1992, les élèves de l'ENA restent en majorité des hommes, nés à Paris autant qu'en province, de nationalité française depuis au moins deux générations, ayant suivi un excellent cursus scolaire qui s'est conclu dans l'enseignement supérieur parisien.

Les chiffres prêtent toujours à discussion car « l'élite de la nation » illustre la sélectivité du système scolaire français « témoigne *a contrario* des difficultés que doivent surmonter les catégories sociales défavorisées pour suivre le cursus qui conduit aux sommets du savoir et/ou du pouvoir. Construit pour réduire les différences, le modèle républicain de formation de l'élite privilégie un style et une apparence qui gommant les aspérités, les accents, les modes vestimentaires, les âges. La diversité culturelle des futurs serviteurs de l'État est aussi peu apparente que sa

7. Voir, pour plus de détails, J.-F. Kesler, *L'ENA, la société, l'État*, Paris, Berger-Levrault, 1985 ; P. Bourdieu, *La Noblesse d'État, grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éd. de Minuit, 1989 ; I. Bellier, *L'ENA comme si vous y étiez*, Paris, Éd. du Seuil, 1993.

diversité sociale. L'appareil scolaire français laisse fort peu d'espace aux ressortissants des territoires ou départements d'outre-mer qui, de ce fait, ne se retrouvent pas dans l'antichambre du pouvoir. Il ne s'agit pas seulement d'apparence. Les statistiques font preuve et la fréquence attestée et reconnue de la « naissance dans le sérail » motive l'usage par les élèves d'expressions aussi significatives que « fils d'archevêque », « né avec une petite cuillère en or dans la bouche », « tout petit déjà je baignais dans le milieu », etc. La faible représentation des ouvriers, paysans, petits employés est la raison d'un effacement qui s'exprime aussi bien dans le langage que dans l'allure. Le processus d'invisibilisation sociale rend compte de l'idée de « moule » dans lequel le serviteur de l'État français est tenu de se fondre pour exercer une autorité légitime. Une culture parisienne, urbaine et bourgeoise s'exprime à l'ENA aux dépens d'autres formes culturelles (ouvrières, paysannes, régionales ou ethniques). L'ENA rend compte du mode de constitution de l'État français dont elle ne change pas les règles.

47

Matrice du pouvoir à la française, l'ENA projette son modèle de formation et ses élèves sur le plan international. L'inscription dans l'espace européen, et dans le monde, s'exprime dans un cursus de formation aux questions communautaires distinct de la formation aux questions internationales, par la présence d'un cycle de formation des élèves étrangers ouvert aux ressortissants des pays de l'Union européenne et aux grands partenaires de l'État français, et enfin par un ensemble de pratiques de coopération internationale et d'ingénierie administrative. Chaque promotion compte un nombre significatif de futurs hauts fonctionnaires étrangers qui se pénètrent des réalités administratives autant qu'ils observent le subtil jeu du classement et de la hiérarchie à la française. Un système de parrainage consolide les relations entre énarques français et étrangers et quelques mariages sont célébrés en fin de scolarité.

La construction du groupe

La méritocratie ne garantit pas la représentativité des élites, mais le principe légitimé par le mode d'objectivation du double concours d'entrée et de sortie instaure entre les lauréats une forme de connivence et les assure de la reconnaissance publique. La sélection par l'un de ces grands concours que sait organiser la République française, et la souffrance qu'ils expérimentent au long du parcours, semblent souder les énarques et les distinguer des autres anciens élèves de grande école. L'avenir que leur ménage le classement de sortie introduit une différence

significative avec les polytechniciens ou les normaliens. Les plus ambitieux parmi ces derniers passent le concours d'entrée à l'ENA, alors que le mouvement inverse ne s'observe pas.

Un ancien directeur de l'ENA considère que la démocratisation des procédures de sélection autorise effectivement la promotion sociale⁸. Sans doute, dans l'école de la République la différence sociale n'est-elle pas officiellement pertinente et les cadres de l'apprentissage du pouvoir se veulent-ils indifférents à ce genre de logique afin que le représentant de l'État ne soit, à l'extérieur du microcosme, « évalué » pour ses origines sociales. Mais les pratiques sociales sont autres et, les effectifs étant tout à fait inégaux, les différences restent significatives et repérées par les élèves. Le jeu des attitudes, lié aux origines familiales, donne lieu à de multiples commentaires et justifie de leurs affinités ou inimitiés. La compétition qui s'établit entre les élèves pour les rangs de sortie se joue sur un arrière-plan sociologique qui concerne l'ordre des motivations et des ambitions tout autant que la maîtrise du langage, des techniques et des instruments de la réussite.

L'appartenance à l'énarchie n'introduit guère de coupure vis-à-vis des familles de naissance ou d'alliance, mais elle transforme l'individu par l'expérience d'un « traumatisme toujours vivant » des années après, comme le note un ancien. La duplication du concours confère à l'énarque une valeur additionnelle, mais le groupe ne se construit qu'autour de la distribution d'un enjeu professionnel, social et statutaire, dans une compétition qui dure tout au long des vingt-quatre à vingt-sept mois de formation. Une règle d'égalité des chances préside à l'organisation de la sélection et du classement, mais plusieurs facteurs justifient de l'inégale réussite des lauréats du premier, du deuxième ou du troisième concours⁹. De manière répétée, les jeunes et brillants sujets de la République qui, parvenus en tête de classement, intègrent les grands corps de l'État sont issus en majorité du premier concours et de « bonnes familles ». Régulièrement, les médias répercutent dans leurs colonnes les inquiétudes des « autres énarques » sur l'impartialité du système d'évaluation¹⁰. A l'issue du processus, le décalage entre les missions réservées à cette élite et la jeunesse des impétrants du concours

8. R. Lenoir, *ENA mensuel*, janvier 1992.

9. Le premier concours dit « externe » est ouvert aux étudiants ; le deuxième concours, dit « interne », est réservé aux fonctionnaires ; le dernier, dit « troisième concours », s'adresse à ceux qui justifient d'une « autre expérience professionnelle ».

10. Un nouvel exemple est paru dans *Le Monde*, 25 juillet 1996.

externe est mis en question au regard de la faible valorisation de l'expérience acquise par les lauréats du concours interne.

En cours de scolarité, des groupes se structurent et se nomment à partir des voies d'accès à l'ENA (les « externes », les « internes », les « troisièmes types »). Le différentiel des identités n'est jamais résorbé. Les affinités se nouent par tranche d'âge, à partir des origines sociales, scolaires et des lieux de préparation aux concours. Elles se développent à l'occasion des séminaires, d'une pratique de sport en commun, d'une reconnaissance politique ou religieuse. Elles se confirment à l'issue du classement. Elles sont plus durables qu'une symbolique camaraderie de promotion qui se matérialise fort peu (un nom commun, une page dans l'annuaire des anciens élèves, parfois un dîner-souvenir dont le compte rendu figure dans la revue de leur association).

49

L'identité de promotion

Le parcours semé d'épreuves établit l'idée que les énarques parviendront, s'ils s'en donnent les moyens, aux sommets de la hiérarchie administrative, politique ou économique. Le panorama leur devient familier à mesure qu'ils se pénètrent des discours les traitant d'« enfants-chéris-de-la-République », d'« élite-de-la-nation » et qu'ils acquièrent une pratique aux côtés des hauts fonctionnaires, grands édiles et chefs d'entreprise qui les forment et les évaluent¹¹. Comme dans toute grande école, les promotions d'élèves adoptent un signe distinctif. A l'ENA, un certain rituel entoure le choix d'un nom qui honore la lignée.

Le « baptême » intervient entre la première et la deuxième année de scolarité, au cours d'un séminaire que l'École organise en haute montagne. Le choix du moment et du lieu témoigne de l'enjeu que représente la difficile conversion d'un ensemble d'individualités concurrentes en un collectif doué d'une certaine cohérence. Il ne peut se dérouler lors de l'entrée car les élèves ne se connaissent pas encore, ni à la sortie car l'incorporation personnelle dans le corps d'administration est autrement significative. La distanciation temporaire des individus vis-à-vis de leurs attaches singulières les oblige à prêter attention à leurs « camarades de promotion » pour lesquels ils n'ont autrement aucune considération. Il s'ensuit, au cours d'une nuit mémorable, de vives dis-

11. C'est ainsi que dans cette école d'apprentissage, dont les enseignants sont avant tout des hauts fonctionnaires, les énarques finissent par satisfaire le « refus de subordination » qui les pousse au concours (cf. I. Bellier, *L'ENA...*, *op. cit.*, p. 123) et qu'ils se profilent comme dirigeants.

cussions sur la nature et la substance de l'identité collective dont la valeur n'a de sens que pour le microcosme. Après un libre temps d'élocution et de fantaisie dont il ne reste aucune trace publique, les élèves adoptent une ligne conformiste en s'identifiant de manière répétée à un personnage politique, « grand serviteur de l'État », de sexe masculin, non controversé. Leurs options sont plutôt progressistes, mais la question d'un engagement politique fut écartée lors d'un débat sur le nom de Nelson Mandela. A la seule exception d'André Malraux, distingué de son vivant, ils choisissent des éminences défuntes, dont les positions politiques ne sont pas susceptibles de changer.

50 Cette attitude collective se fonde sur le principe de la neutralité de l'État dont le corollaire est, sur le plan professionnel, une obligation de réserve vis-à-vis du gouvernement du jour. Les énarques sont théoriquement techniciens de la chose publique plutôt qu'idéologues, et l'ENA n'a rien d'un forum politique. Si les clubs recrutent à l'ENA, si les énarques font carrière politique et tiennent les cabinets ministériels, leurs options politiques relèvent du domaine privé¹². De même, en est-il en théorie pour les options religieuses, si ce n'est qu'une « communauté chrétienne » fonctionne officiellement dans cette école¹³.

L'identité de promotion ne circule qu'à l'intérieur du groupe pour accompagner une signature dans un article de la revue des anciens élèves, signaler les mouvements dans le registre du carnet professionnel et informer des naissances, mariages, décès et distinctions honorifiques des camarades. L'identité collective les inscrit dans le corpus national des « grands hommes de la patrie », leur maîtrise des apparences et du langage les positionne dans une culture politique hexagonale.

Langage et apparence

Contrairement aux grandes écoles plus anciennes, ou qui organisent la vie de leurs étudiants sur un campus, le registre linguistique des élèves de l'ENA est peu spécialisé. La sélection et la compétition dans l'apprentissage motivent l'usage par les élèves d'un vocabulaire qui évoque les courses équinées : « galop d'essai » pour la préparation aux épreuves de classement, « écurie » pour le petit groupe d'étudiants qui se prépare à la réussite sous la conduite d'un ancien. Deux termes évoquent aussi leur univers de manière significative : le premier, « désoc-

12. I. Bellier, « Vocation pour le pouvoir », *op. cit.*

13. Id., *L'ENA...*, *op. cit.*, p. 163-165.

cultation » (adapté de l'anglais *disclose* ?), suggère le caractère secret du moment où l'élève découvre ses notes et son classement ; le second, « amphi-garnison », désigne la réunion en fin de scolarité durant laquelle l'individu révèle aux yeux de la promotion son rang de classement, son choix de poste et signe son engagement au service de l'État. Le terme ancre l'idée d'ordre dans la cohorte.

Le petit nombre de ces expressions témoigne de ce que l'enjeu culturel n'est pas dans l'école mais dans son environnement. Les énarques qui furent longtemps sélectionnés pour leur culture générale – et leur connaissance du monde littéraire, artistique, esthétique, aussi bien que politique ou économique – sont remarquables pour leur qualité élocutoire et la concision de leur pensée¹⁴. C'est à partir de ce corpus élargi qu'ils s'inscrivent dans l'univers des hauts fonctionnaires, dans l'espace gouvernemental et dans le monde des décideurs dont ils partagent les références et le langage. Ils connaissent les usages linguistiques du pouvoir, ce qui les différencie des autres citoyens, mais c'est surtout en fonction des corps et des ministères d'affectation qu'ils se pénètrent des éléments de culture administrative environnant chacun des métiers qu'ils sont amenés à exercer. Les « généralistes-de-la-chose-publique » ainsi que les considère l'ENA finissent par se spécialiser dans des domaines très variés.

51

L'incorporation : une identité capitale

Pour les énarques, l'École n'est que l'antichambre du pouvoir, un passage obligé qui ouvre bien des portes, une figure de médiation. Au cours de la scolarité, l'anticipation anxieuse des conséquences du choix d'un corps et d'un poste limité par le classement de sortie balise leur capacité d'apprentissage. Cela dérive d'un processus de segmentation de la fonction publique tel qu'il justifie un mode complexe de représentation des corps et d'arbitrage des conflits, administratifs ou ministériels. Ainsi se trouve limitée la possibilité de construire un « esprit de corps » qui serait, à l'issue du passage, valide pour tous et dans toutes les circonstances.

Avant même que les énarques ne se disposent dans les différents corps, la compétition interne, qui mobilise leurs ressources intellec-

14. Sur ce point, lire J.-M. de Forges, « La philosophie du concours est-elle encore adaptée aujourd'hui ? », *ENA mensuel*, mai 1994 : « ... elle privilégierait à l'excès les qualités scolaires et intellectuelles, au détriment de qualités techniques, psychologiques et humaines, jugées plus utiles à l'administration moderne... »

tuelles et quelques autres soutiens matériels et symboliques, ruine l'homogénéité du groupe, malgré la volonté des pères fondateurs de donner naissance à « une élite de jeunes gens choisis dans toutes les classes de la nation [...] douée de hautes valeurs civiques et morales¹⁵ ». Le mythe du service public et de l'intérêt général cède le pas à l'intérêt particulier et exclusif que représente une bonne place dans le classement de sortie. L'exercice serait sans doute différent si les grands corps de l'État étaient intégrés par la voie de la promotion professionnelle.

La compétition entre les énarques (et avec les autres diplômés des grandes écoles) se poursuit tout au long de la carrière, les fonctions se distribuant selon une hiérarchie pyramidale dont les sommets sont contrôlés par le pouvoir politique. La volonté de pouvoir et la soif de responsabilités justifient aussi bien la course pour les grands corps de l'État, dont les avantages sont vite et clairement perçus, que le changement de parcours des anciens élèves après la fin de l'École, ou après qu'eurent été accomplies les années requises au service de l'État.

Au fil des ans, une hiérarchie qui n'a jamais été proclamée s'est établie. Elle n'a jamais pu être contestée malgré le courage de quelques individus de la promotion Charles de Gaulle¹⁶. L'Inspection des finances et le Conseil d'État surfent aux premiers rangs du classement, suivis par la Cour des comptes, les autres corps d'inspection d'administration, les grandes directions du ministère des Finances et le Quai d'Orsay. S'égrènent ensuite les ministères, les directions et les postes dont l'intérêt est toujours minoré par l'épée de Damoclès que représente le rang.

Outre le fait que chacun des grands corps défend une position dans la hiérarchie des pouvoirs dont les avantages ne sont pas symboliques (contrôle des secteurs économiques, bancaires et financiers, des grandes entreprises publiques et privées, du gouvernement, des nominations clés), l'impossible adéquation des vocations et des talents répond à l'incapacité de la République à mettre en acte l'égalité.

L'idée régit le traitement des énarques en cours de sélection et de formation, puis disparaît pour céder la place à celle du mérite. Ainsi ne peut être contestée la légitimité du processus de classement. Les meilleurs ont le choix, et rien ne les empêche de choisir le ministère de

15. Jacquier-Brùère (pseudonyme de M. Debré et E. Moncik), *Refaire la France*, Paris, Plon, 1945, p. 139-140.

16. Y. Surel, *L'ENA et la Génération de 1968. La promotion Charles de Gaulle de 1972*, mémoire de DEA, IEP, 1991.

l'Éducation nationale ou celui des Affaires sociales. Les derniers ont encore le choix, puisque le gouvernement a l'obligation de proposer chaque année plus de postes qu'il ne recrute d'énarques (égalité oblige). Mais le simple fait que ceux-ci se prononcent après les place derrière. Au-delà de la symbolique du rang, le protocole, les privilèges, les distinctions, le déroulement des carrières honorent différemment l'élite de la nation scindée en plusieurs corps.

La division entretient une certaine opacité, et l'on observe que la contestation régulièrement formulée en cours de scolarité par nombre d'énarques qui se veulent « avocats du service public » plutôt que « défenseurs des avantages corporatifs » disparaît totalement. Les plus contestataires se montrent même surpris de la manière dont ils se pénètrent de l'esprit du grand corps qu'ils ont choisi moins par vocation que pour ne pas regretter un engouement de jeunesse. Le principe de réalité gouverne leur existence.

53

EN CONCLUSION

Les énarques partagent une identité de promotion de faible consistance et la conscience d'avoir été choisis selon des règles démocratiques. À l'exception des premiers de la liste, ils partagent aussi un sentiment d'injustice quant aux modalités de classement, une volonté de réduire le rôle de l'École dont ils contestent le caractère formateur, et le souci d'amplifier leurs performances personnelles. Aucun énarque ne se reconnaît dans un autre, chacun se désigne comme « atypique », tous se « font » après l'École. Pourtant, ils se reconnaissent, travaillent en réseau et sont identifiés dans la société qui les admire ou les stigmatise.

La force du message que véhicule le principe d'enseignement fondé sur l'unité de méthode, de langage et d'esprit les pénètre. L'accord sur les modes de gestion, le règlement des dossiers, les types d'arbitrage, la façon de conduire une négociation, de représenter la France est réalisé. Sans que les différences sectorielles entre les corps et les administrations soient résolues, les oppositions ne sont plus aussi dramatiques que dans le passé. Mais les hiérarchies internes ont été renforcées par le clivage fonctionnel et symbolique qui s'est instauré entre la catégorie A⁺ des énarques et toutes les autres catégories de fonctionnaires.

C'est ainsi que si les énarques ont le souci de se différencier entre eux par esprit de compétition, et parfois pour des raisons politiques, le regard des autres les identifie comme un tout cohérent et exclusif. Leurs pratiques, leurs modes de reconnaissance, leurs réseaux et leur langage

sont incriminés dans la dénonciation de la « technostructure », aujourd'hui responsable de la « fracture sociale » et de la défaite intellectuelle que représente la « pensée unique ».

54 Les énarques incarnant autre chose qu'eux-mêmes, et d'abord le service de l'État, les individus ne sauraient être mis en cause par la critique, sauf lorsque leur action publique (ou économique) engage une responsabilité que la société (par média interposé) souhaite voir reconnaître. Le mode de fabrication des élites dirigeantes est à revoir dans une société qui incorpore d'autres signes culturels, en commençant par l'intégration dans l'Europe. Les énarques sont produits par et pour une société française marquée par son rapport à l'État, sa coupure entre l'univers public et privé, sa conception de la hiérarchie, sa culture du chef. Leur « neutralité » officielle ne peut humaniser un appareil qui a cédé la pensée politique à l'esprit gestionnaire. La relation que l'ENA établit au cours de la V^e République entre les experts administratifs, « techniciens et généralistes de la chose publique », théoriquement indépendants du « monde politique professionnalisé et des intérêts privés »¹⁷, et la société est remise en question au moment où le sens de l'État est lui-même sujet à redéfinition.

17. P. Birnbaum, « L'autonomisation croissante de l'État », *Les Sommets de l'État, essai sur l'élite du pouvoir en France* (1977), Paris, Éd. du Seuil, 1994, p. 92-114.

R É S U M É

Cet article traite de la construction du groupe socio-professionnel des énarques en évoquant les processus de différenciation interne et d'inscription dans une identité collective dont ils font l'expérience à l'ENA. L'apprentissage de l'« unité de langage, de méthode et d'esprit », servant en principe à décroiser la haute fonction publique, finit par isoler le groupe au regard des autres. L'esprit de compétition inscrit dans le développement des logiques hiérarchiques et l'inégalité régnant entre les grands corps de l'État et les autres corps administratifs pèsent sur les relations qu'entretiennent les énarques entre eux et avec le reste de la société.

ANNEXE

Liste des promotions de l'ENA

France combattante	1947	Charles de Gaulle	1972
Union française	1948	François Rabelais	1973
Croix de Lorraine		Simone Weil	1974
Nations unies	1949	Léon Blum	1975
Jean Moulin		Guernica	1976
Quarante-huit	1950	André Malraux	1977
Europe	1951	Pierre Mendès France	1978
Jean Giraudoux	1952	Michel de l'Hospital	1979
Paul Cambon	1953	Voltaire	1980
Félix Éboué	1954	Droits de l'Homme	1981
Albert Thomas	1955	Henri-François d'Aguesseau	1982
Guy Desbos	1956	Solidarité	1983
France Afrique	1957	Louise Michel	1984
Dix-huit Juin	1958	Léonard de Vinci	1985
Vauban	1959	Denis Diderot	1986
Alexis de Tocqueville	1960	Fernand Braudel	1987
Lazare Carnot	1961	Michel de Montaigne	1988
Albert Camus	1962	Liberté Égalité Fraternité	1989
Saint-Just	1963	Jean Monnet	1990
Blaise Pascal	1964	Victor Hugo	1991
Stendhal	1965	Condorcet	1992
Montesquieu	1966	Gambetta	1993
Marcel Proust	1967	Saint-Exupéry	1994
Turgot	1968	René Char	1995
Jean Jaurès	1969	Victor Schoelcher	1996
Robespierre	1970	Marc Bloch	1997
Thomas More	1971		

« 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 pros- crit 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 collègue, 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.

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.

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.

DU PANTOUFLAGE OU
LA « DESCENTE DU CIEL »

AU JAPON, LE PASSAGE D'UN HAUT FONCTIONNAIRE au privé est désigné par le terme *amakoudari* – littéralement, « descente du ciel ». D'autres fonctionnaires appellent ce mouvement *amanoboru*, « montée au ciel », par les avantages – en fin de carrière – qu'il procure. 77

En France, on préfère parler de « pantouflage ». « Pantoufle », le mot prend son sens moderne aux alentours de 1880 et signifie dans l'argot polytechnicien : « Situation trouvée dans le secteur privé par un militaire ou un fonctionnaire issu de l'École polytechnique, ou par extension d'une grande école, et qui renonce à l'armée ou aux autres services de l'État. » Le mot dérivé « pantoufler » apparaît à la même époque. Celui de « pantouflage », le fait de pantoufler, n'est repérable que dans les années soixante et constituera une des pièces de la problématique technocratique. Mais le phénomène est identique, même s'il est désigné sous d'autres vocables comme l'« émigration », le « passage aux affaires », etc. Le sens du mot se dilue en même temps que la « frontière » entre secteur public et secteur privé. Dès lors que la distinction devient plus problématique, le pantouflage des hauts fonctionnaires participe d'un phénomène encore plus obscur, à mi-chemin entre le secteur privé et public.

Dans les années vingt et trente, tout se passe comme si l'administration, alors séparée du politique, se rapprochait du secteur privé. Le pantouflage est le signe tangible de cette mutation et du malaise des hauts fonctionnaires. A Vichy, on s'en inquiète tandis qu'on s'emploie à restaurer la « spécificité » de la fonction publique au regard du secteur privé. Dans les années cinquante puis quatre-vingt, les hauts fonctionnaires connaissent un « malaise » analogue à celui des années vingt.

Dans ces différentes versions, le pantouflage est d'abord le symptôme d'une « crise morale ». Tout autre est l'utilisation du pantouflage comme indice de l'osmose du groupe et de sa collusion avec le capitalisme ou la bourgeoisie du Front populaire à la Résistance, thème modernisé par la problématique élitiste. Les hauts fonctionnaires constituent-ils une simple catégorie dirigeante ou une fraction dirigeante¹ de la classe dominante ? L'exemple du pantouflage permet de percevoir que le statut méthodologique – ou idéologique ? – accordé par l'observateur au groupe commande très largement son interprétation. Déjà en 1936, le pantouflage – ou plutôt l'« émigration » – des hauts fonctionnaires permet à quelques observateurs de préciser l'unité de la classe dirigeante, même s'il n'est pas encore devenu un instrument d'analyse irréprouvable. À l'inverse, le pantouflage permet tout autant de cerner une élite spécifique de fonctionnaires qui font exclusivement carrière au service de l'État et de plaider pour la thèse de la pluralité des élites. En outre, cet échange entre une partie du personnel d'État et le secteur privé est en fait à sens unique, ce que la thèse de l'unité ne révèle jamais². Il souligne cependant le degré de « circulation » des élites : faible en Grande-Bretagne entre le public et le privé, élevé aux États-Unis, et dans les deux sens. La situation française souligne une circulation du public vers le privé, incompréhensible si l'on ne la restitue pas dans une dimension historique.

I. NAISSANCE DU PANTOUFLAGE

1. *La chose sans le nom ?*

Historiquement, ce sont les corps techniques qui connaissent le pantouflage avant la lettre. Ainsi les ingénieurs du corps des Mines, grâce au congé illimité, ont explicitement le droit de passer au service de l'industrie privée depuis le décret du 21 avril 1810 fixant leur statut. Les décrets des 13 octobre et 24 décembre 1851 portant statut du corps des Ponts et Chaussées et du corps des Mines rappellent cette possibilité³.

1. On renverra au fameux débat entre Raymond Aron et Jean Meynaud, « La classe dirigeante, mythe et réalité », *RFSP*, vol. 15, 1965.

2. Pierre Favre, « Sur une étude empirique de la classe dirigeante française », *RFSP*, décembre 1978.

3. « Le congé illimité est accordé par le ministre, sur la demande des ingénieurs qui se retirent temporairement du service de l'État pour s'attacher au service des compagnies, prendre du service à l'étranger ou pour toute autre cause. »

Entre 1840 et 1870, 22 à 26 % des ingénieurs des Mines passent ainsi au service du privé.

Pour ces deux corps techniques, les « frontières » entre l'État et le secteur privé ne sont pas nettement tracées... Les décrets précités prévoient la possibilité du détachement d'ingénieurs au service de compagnies concessionnaires de service public. Par le biais de la concession, l'État contrôle la concurrence du privé, notamment en matière de chemin de fer. Ainsi, le cahier des charges de ces sociétés est-il fixé après l'avis, sans doute déterminant, du Conseil général des Ponts. Dès lors, l'exécution des travaux par des ingénieurs d'État présente des garanties solides et permet en outre de préserver le monopole du corps. Celui-ci n'est pas menacé par la création de l'École centrale en 1829, alors que les corps d'ingénieurs se livrent à une vive concurrence. Elle est en outre inégale tant que l'occupation des fonctions de dirigeant d'entreprise n'exige en fait, au milieu du XIX^e siècle, non une formation spéciale, mais l'appartenance à une famille possédant le moyen de production.

79

Si l'on excepte quelques préfets du Second Empire victimes de l'épuration républicaine qui doivent se reconvertir en particulier dans les chemins de fer, les assurances et les banques, ou quelques conseillers d'État tel un Léon Aucoc (!) dans une situation analogue, le phénomène touche ensuite l'Inspection des finances qui ne dispose d'un cadre de disponibilité qu'à compter d'un arrêté du 24 février 1909. Cependant, dès le milieu du XIX^e siècle, tout fonctionnaire peut demander à être placé en position d'« absence », à condition que l'entreprise qu'il sert intéresse la collectivité. Mais le plus souvent, il s'agira de démission pure et simple et d'une véritable reconversion.

C'est avec le Second Empire, alors que le développement bancaire prend une ampleur singulière, que les activités des inspecteurs des Finances se diversifient. Le premier inspecteur – démissionnaire – allant pantoufler devient administrateur des réseaux de chemin de fer. Mais c'est dans les années 1860 que cinq premiers inspecteurs passent dans le monde des affaires⁴. Deux le font à la demande du gouvernement, en 1867, pour occuper des fonctions importantes à la Banque de France. Les trois autres, après démission ou retraite, choisissent délibérément de servir le privé, particulièrement le secteur bancaire.

4. Emmanuel Chadeau, *Les Inspecteurs des finances au XIX^e siècle (1850-1914)*, Paris, Economica, 1986, p. 11.

2. *Le nom et la chose*

Le phénomène associé au mot « pantoufler » est d'abord le fait des ingénieurs d'État qui, entre 1880 et 1914, démissionnent par centaines, tentant de négocier leur titre de polytechnicien. A la sortie de l'École, 13 % des élèves quittent le service de l'État, alors qu'ils ne sont que 9,1 % pour la période 1848-1879⁵. Si l'on prend le cas des ingénieurs des Ponts et Chaussées, la progression des démissions est remarquable. Passé l'âge de 35 ans, le taux est de 17,4 % pour 1883-1886, 16,6 % pour 1896-1900, et surtout de 35,3 % pour 1910-1913 et de 54,4 % pour 1928-1930. Les démissionnaires semblent se diriger en priorité vers les chemins de fer, les entreprises de travaux publics, l'industrie. Pour les ingénieurs des Mines, on retrouve un phénomène de même ampleur. Le taux de démission pour les promotions des années 1880, 1890 et 1900 est respectivement de 47,8 %, 48,7 % et 53,6 %⁶. L'accès au patronat, s'il concerne initialement les charbonnages, se diversifie à la fin du XIX^e siècle, pour toucher en particulier la sidérurgie.

A l'Inspection des finances, le mouvement a pris une réelle ampleur dans les années 1870. Les inspecteurs sont 63 à démissionner de 1871 à 1920 pour entrer directement dans le privé⁷. Le mouvement de démissions s'accroît nettement à partir des années 1910. Parmi les branches d'accueil de 1872 à 1919 viennent en tête les banques [40], les firmes industrielles [8], les compagnies de chemin de fer [7], les compagnies d'assurances [5]. Pour le Conseil d'État, le mouvement devient significatif à partir des mêmes années. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, le débouché favori semble être les compagnies de chemins de fer, la banque et le crédit. Le taux de démission augmente après la guerre⁸.

3. *D'une République à l'autre*

Après 1945, le taux de pantouflage pour chaque corps ne varie sensiblement pas par rapport à l'avant-guerre. L'Inspection des finances, corps traditionnellement touché par le phénomène, est un bon indicateur d'ensemble, si l'on en juge par le nombre de démissions. Il aug-

5. Terry Shinn, *L'École polytechnique, 1794-1914*, Paris, Presses de la FNSP, 1980, p. 185 (le taux est de 17 % pour 1815-1829 et de 13,6 % pour 1830-1847).

6. Gérard Langlet, *Les Ingénieurs des Ponts et Chaussées, 1880-1930*, mémoire, université de Paris-X, 1973, p. 83.

7. Données calculées d'après Emmanuel Chadeau, *op. cit.*, p. 57, et Pierre Lalumière, *Inspection des finances*, Paris, PUF, 1958, p. 71.

8. Marie-Christine Kessler, *Le Conseil d'État*, Paris, Armand Colin, 1968, p. 252.

mente après 1945, pour se situer à un niveau comparable à celui des années 1925. Mais la hausse brutale des départs en 1953-1954, analogue à l'année 1920, rend compte de la démission d'environ un quart du corps. L'ampleur du phénomène n'est cependant plus comparable aux années de dépression de la fin du XIX^e siècle. Le temps avant démission s'allonge sous la IV^e République, pour arriver à quatorze ans pour la période 1945-1955⁹. Les possibilités offertes dans le secteur public ne peuvent que limiter potentiellement le pantouflage, qui tend dès lors à se diluer. Pour le Conseil d'État, 29 démissions et passages définitifs dans le secteur privé sont recensés pour 1943 (contre 33 en 1930) et le chiffre est de 29 en 1946, de 28 en 1952¹⁰, 26 en 1964. Les établissements de crédit représentent un tiers des reconversions.

Le phénomène touche marginalement la Cour des comptes. De 1940 à 1961, 9 auditeurs démissionnent, 6 conseillers référendaires, aucun conseiller-maître. En 1946, 22 % des magistrats sont en position de disponibilité, 17,9 % en 1961¹¹.

Si l'on se place en 1984-1985, on retrouve globalement sur un siècle les différences corporatives. La spécialisation assure la prégnance d'un corps sur un secteur d'activité, comme le corps des Mines avec l'énergie, ou les Ponts avec les transports ou l'équipement, sans négliger les concurrences entre ces deux institutions. L'Inspection des finances vient en tête, tant du point de vue de la part de ses membres au service des « entreprises » que dans celle relative au « secteur privé ». Puis viennent les Mines et les Ponts, mais le premier corps sert un peu plus le privé que le second. Le Conseil d'État n'a alors aucun de ses membres dans le secteur privé. La part relativement faible de ceux-ci au service des entreprises privées confirme que son rayonnement est d'abord interne à la sphère publique. Enfin, la Cour des comptes est le corps le plus faiblement représenté à l'extérieur. La part de ses membres au service de l'entreprise est majoritaire dans le secteur public¹². Dix années encore plus tard, ces grands équilibres ne sont pas sensiblement modifiés entre les grands corps. Mais les privatisations successives ont accru marginalement, à partir du milieu des années quatre-vingt, la part des membres

9. Pierre Lalumière, *op. cit.*, p. 70.

10. Marie-Christine Kessler, *op. cit.*, p. 252.

11. Pierre Rongère, *La Cour des comptes*, thèse de science politique, IEP de Paris, 1963, p. 111.

12. Yves Poirmeur, « Les grands corps et l'alternance de 1981 : déclin ou redéploiement ? », *La Haute Administration et la Politique*, CVRAPP, p. 118 et 120.

des grands corps servant le privé. Le pantouflage reste cependant un phénomène qui fait autant couler d'encre qu'il reste relativement marginal : sur la part totale d'anciens élèves de l'ENA (4 400 anciens élèves en 1990), 737 servent dans des entreprises (publiques et privées¹³), dont 56 issus de la Cour des comptes, 41 du Conseil d'État, 126 (!) de l'Inspection des finances.

II. LES CAUSES DU PANTOUFFLAGE

1. Différences corporatives et mode de légitimation : le pantouflage « fonctionnel »

82 Les possibilités de reconversion ne sont pas égales pour tous les corps. On a vu leurs racines historiques. Certains corps, essentiellement « techniques », sont donc en position favorable par leurs missions ou par leurs liens avec le secteur privé. On qualifiera ce pantouflage de fonctionnel. Tant pour les corps des Mines et des Ponts que pour celui de l'Inspection, le pantouflage à la fin du siècle s'inscrit d'une part dans le mouvement de la seconde industrialisation qui débute dans les années 1880 et, d'autre part, au regard des liens tissés entre l'État et les organismes bancaires¹⁴. Ainsi, les banquiers sollicitent par exemple les conseils des ingénieurs des Mines¹⁵ comme ceux des inspecteurs des Finances. Les réseaux tissés par ces pionniers des Ponts et Chaussées, des Mines ou de l'Inspection des finances seront entretenus par le corps auquel ils appartiennent. Ce qui est souvent présenté comme une rupture n'est ici simplement qu'une reconversion rendue possible par le type de légitimité propre à chaque corps. Ainsi, la définition de la compétence des inspecteurs des Finances s'est élargie à la gestion. Et, avec l'extension du secteur public au lendemain de la guerre, l'Inspection, de par sa légitimité et le réseau relationnel dont disposent ses membres les plus mobiles, est en position favorable, même si l'image du corps n'est pas bonne en 1945 et elle est écartée du contrôle financier des entreprises nationalisées. C'est essentiellement dans le secteur bancaire que l'Inspection réussit sa percée en tendant à monopoliser les emplois de directeur général et de président de conseil d'administration.

13. La distinction n'est pas opérée par *ENA-mensuel*, mai 1990.

14. Jean Bouvier, *Un siècle de banque française*, Paris, Hachette, 1973, et *Les Années de formation d'une banque de dépôts : le Crédit Lyonnais de 1863 à 1882*, SEVPEN, 1961.

15. Nathalie Carré de Malberg, *Le Mythe « inspecteur » chez les inspecteurs des Finances*, mémoire de DEA, histoire contemporaine, université de Paris X, 1977-1978, p. 67.

Les autres corps ne disposent pas en matière de pantouflage, entendu au sens « large », de stratégie particulière. La Cour des comptes marque sa singularité. Lorsque se pose la question, en 1878, de la participation de quatre conseillers référendaires aux commissions des Comptes de compagnies de chemin de fer, la réaction de l'institution est vive. Un arrêté du 18 juin du Premier président prescrit à tous les magistrats en cause de démissionner de leur poste et de quitter la Cour avant le 1^{er} juillet. Cet attachement à la « dignité » de ses membres ne se dément pas à la fin du XIX^e siècle et tout au long du XX^e siècle. Les dispositions relatives au détachement ou à la mise en disponibilité depuis 1930, consacrées par le statut de 1946, n'ont pas sensiblement modifié une attitude traditionnelle. Le Conseil d'État de même confirme une tradition impériale en affirmant sa constante vocation interministérielle d'où il tire son prestige : « Une des principales raisons d'être [du Conseil] est de fournir au gouvernement, à tous les degrés, une réserve de *missi dominici* pour des situations souvent délicates et généralement importantes », écrit un de ses membres en 1935. Les membres du corps diplomatique, s'ils peuvent utiliser leurs talents de négociateurs internationaux dans les banques d'affaires, valorisent peu, dans ce cas, les traditions très « Ancien Régime » du Quai. Quant aux préfets, le pantouflage relève, comme dans le dernier cas, d'une stratégie individuelle.

83

Aujourd'hui, il ne suffit donc pas d'être « énarque », étiquette qui cache des situations « non comparables », comme dit la jurisprudence du Conseil d'État. Il faut appartenir à un « grand corps » et/ou être passé par un cabinet ministériel pour offrir un attrait pour les entreprises. L'ENA n'a en effet rien changé sur l'essentiel des hiérarchies corporatives. Et l'énarque « mal sorti » peut espérer s'en sortir par une proximité politique prometteuse lui permettant d'accéder à un cabinet puis à un emploi de direction administrative. C'est sur ce nouveau socle relationnel et statutaire qu'il peut penser « monnayer » son arrivée dans l'entreprise publique ou privée.

2. Blocages de carrière et conjoncture politique

Le nombre de postes offerts à l'avancement et la pyramide des âges peuvent se conjuguer, à différentes époques, pour enlever tout espoir d'une promotion au sein du corps. Un bon exemple est fourni par le Conseil d'État dans les années vingt, qui voit son nombre de candidats chuter au concours et les départs du corps être plus nombreux, faute de perspective immédiate : l'auditeur entré à 24 ou 25 ans ne deviendra pas, au mieux, conseiller avant 54 ans.

Ces blocages ont aussi des raisons politiques. L'épuration républicaine conduit, on l'a vu, des préfets et conseillers d'État vers le privé. Le phénomène est sans doute antérieur. Ce « pantouflage politique » concerne aussi l'Inspection des finances épurée progressivement sous la République militante, ce qui renvoie pour une part au taux élevé de reconversion dans les années 1870. De même, ce corps est éliminé après 1981 des cabinets et investit en retour le secteur nouvellement nationalisé, et singulièrement le secteur bancaire. En 1945, elle est écartée du contrôle financier des entreprises nationalisées. Capitalisant une tradition corporative, elle s'implante alors dans les banques nationalisées.

84

Si les épurations de la République militante forçaient au pantouflage, les mutations modernes se situent à l'intérieur du cadre général de la fonction publique. En cas de difficulté, le corps dispose d'une stratégie de repli sur ses positions dominantes, attendant un changement de conjoncture pour se redéployer. Quant aux individus qui ne disposent pas d'« assise corporative » forte, ils pensent en quittant leur emploi de direction passer au privé plutôt que retourner à la case départ – dans leur « modeste » corps d'origine. De manière générale, le pantouflage pour tous les titulaires d'emplois de direction qui en sont privés est un moyen de poursuivre leur carrière par d'autres moyens. C'est en ce sens que pantouflage et politisation entretiennent des relations étroites. Sous la V^e République, depuis les années soixante-dix, l'existence d'un *spoils system* en circuit fermé (Jean-Louis Quermonne) favorise le pantouflage, dans le privé, pour les battus de l'alternance et dans le secteur public pour les vainqueurs. Se crée ainsi une élite politico-administrative et gestionnaire interchangeable qui mériterait d'être analysée en soi. À côté des hauts fonctionnaires au profil « indépendant », qui assurent la continuité d'une « certaine idée de l'État », s'est constituée en près de trente ans une élite parallèle qui est en fait celle visée, à tort ou à raison, par toutes les critiques autour du thème de la « trahison des élites ». Composée d'éléments rivaux mais en fait associés par l'ambition et la connivence implicite, elle tend à devenir une élite pivot dans le fonctionnement de la société française.

3. *Un serpent de mer :*

faiblesse des traitements et perte de prestige

Pour les polytechniciens, la vague de démission, entre 1880-1914, s'explique par des avantages économiques et sociaux diminués, l'abaissement du prestige de l'armée. Les enfants des familles riches semblent préférer d'autres carrières, l'École libre des sciences politiques peut les

recevoir. Cette moindre représentation de la « haute bourgeoisie » s'accompagne d'une meilleure représentation des autres groupes sociaux. Pour l'Inspection des finances, l'encombrement de la carrière est réel mais n'est qu'un des éléments d'explication.

Plus largement, à l'aube du XX^e siècle, la disparité reste grande entre les rémunérations du public et du privé. Si la République a « démocratisé » le service de l'État, elle n'a en fait modifié que très lentement le système de rémunération lié à l'ancien mode de recrutement. Gaston Jèze, en 1918, notait : « Si l'on veut que les meilleurs étudiants des facultés de droit se présentent au concours de l'auditorat, il faut leur offrir une carrière non seulement très honorable, mais aussi rémunératrice. Sinon on court le risque de n'avoir que des candidats médiocres ou – péril grave – des candidats possesseurs d'une fortune leur permettant de tenir le rang social élevé qui est et doit rester celui des membres du Conseil d'État. Si pour des raisons d'ordre financier, l'entrée du Conseil d'État est réservée en fait aux classes possédantes, il est à craindre que, dans une large mesure, la juridiction administrative ne soit une juridiction de classe : non pas que les juges aient le parti pris de favoriser la classe sociale à laquelle ils appartiennent, mais parce qu'il n'est pas possible à la plupart des hommes, lorsqu'ils sont investis d'une fonction, de faire abstraction de leurs préjugés sociaux¹⁶. »

85

Sans doute, après guerre, s'est-on préoccupé du relèvement des traitements, mais celui-ci touche, pour l'essentiel, les échelons inférieurs et moyens de la pyramide. Le rapport entre le traitement d'un directeur d'administration centrale et celui d'un petit fonctionnaire est de 1 à 30 en 1914, et de 1 à 7 en 1925. Des mesures ont été prises par décret à la fin de 1926 pour certains personnels supérieurs. En fait, de la guerre aux années trente, la réévaluation des traitements est très sensible mais partielle. L'éventail des traitements des fonctionnaires est passé de 1 à 11 en 1945. La loi du 9 août 1946 prévoit une hausse des petits, et l'éventail se referme de 1 à 8,6. Le décret du 10 juillet 1948 crée une grille d'indices de 100 à 800 et quelques postes hors échelle. Le but du texte est d'éviter une nouvelle fermeture de l'éventail. Cependant, on échappe vite aux indices grâce aux primes et indemnités en principe dégressives et surtout mystérieuses. Il reste que la disparité est nette entre la fonction publique et le secteur public et le privé encore dans les années quatre-vingt-dix – sans les primes...

16. Cité in *Le Conseil d'État*, CNRS, 1974, p. 719.

Le pantouflage touche-t-il spécialement certaines catégories sociales ? On pourrait soutenir, par exemple, que les individus les plus favorisés socialement peuvent changer plus facilement de secteur, compte tenu de leur réseau relationnel ou d'un système de valeurs plus propre à la reconversion vers les affaires. Inversement, les individus les moins favorisés connaissant des difficultés matérielles dues à la situation du corps devront pantoufler. Il est peu probable qu'il existe en la matière un quelconque déterminisme. Le cas des ingénieurs des Ponts ferait pencher davantage pour la seconde solution. Pour la période 1880-1930, ce sont plutôt les catégories inférieures qui cherchent d'autres voies, mais il n'est pas possible de généraliser¹⁷. Dans le cas des Mines, c'est l'appartenance du père au secteur privé qui marque une propension plus nette à pantoufler¹⁸.

86 La perte du prestige du service de l'État dans les années soixante-dix, puis quatre-vingt, a sans doute contribué à amplifier légèrement le phénomène et surtout, à notre sens, banaliser son acceptation sur un mode mi-cynique, mi-désabusé, conforté par les vagues de privatisations. Cet œcuménisme – pas toujours très catholique – a conduit d'ailleurs à renforcer les règles s'agissant du passage du public au privé et les interdictions (décret du 17 février 1995). On ne sait d'ailleurs si elles sont strictement appliquées.

Le pantouflage pourrait-il être une forme « quasi légale » de corruption, dans certaines de ses formes¹⁹ ? Il souligne en tous les cas la solidarité d'intérêts des adeptes de l'aller et retour ou de l'aller simple, après le passage par plusieurs gares périphériques.

Pratiqué de manière systématique, il peut générer un système de collusion entre l'État, l'entreprise et le pouvoir politique. Sa pratique délétère au Japon dans les années quatre-vingt est au cœur de l'immense progression de la corruption révélée dix ans plus tard. La France n'est pas le Japon, mais son système administratif, les relations traditionnelles entre l'État et le privé ont plongé leurs racines dans une histoire qui révèle quelques parentés structurelles. La comparaison s'arrête là.

L'image chatoyante du pantouflage, en cette fin de siècle, est plus parlante qu'aucune statistique. Elle est l'envers de la crise de légitimité

17. Gérard Langlet, *op. cit.*, p. 83.

18. André Thépot, « L'ingénieur dans la société française », *Cahiers du Mouvement social*, n° 5, 1985. (Cette distinction se retrouve chez les inspecteurs des Finances, mais elle tend à s'estomper à la fin du siècle ; Emmanuel Chadeau, *op. cit.*, p. 53.)

19. Yves Mény, *La Corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, p. 137.

de l'État, du resserrement des élites, du système de plus en plus clos de leur formation. L'ENA n'y a rien changé, mais en accuse les traits en son sein même avec, d'un côté, une masse d'élèves destinés à devenir des gestionnaires et, de l'autre, une petite partie vouée à d'autres destinées, sans frontières, tendant à s'implanter un peu partout, y compris dans l'université par le développement anarchique – aux relents prébendiers – des « professeurs associés ». Cette image traduit aussi, à sa manière, un certain désenchantement du monde – de l'État – et de la société tout court. Elle annonce aussi une recomposition, tôt ou tard, de nos modes de fabrication des élites, de la conception de l'État, des systèmes de valeurs. En cela, elle est peut-être heureuse²⁰.

20. Nos remarques s'inspirent largement de notre ouvrage *Le Premier des ordres, les hauts fonctionnaires, XVIII^e-XX^e siècles*, Paris, Fayard, 1991, auquel on se permet de renvoyer le lecteur.

R É S U M É

Le pantouflage ne peut être compris que resitué dans sa dimension historique afin d'analyser ses causes structurelles et les modulations opérées par la conjoncture. Il témoigne aujourd'hui de l'existence d'une élite politico-administrative, étroite et interchangeable.

L'ÉLITE
POLITICO-ADMINISTRATIVE :
UNE INTERPÉNÉTRATION
DISCUTÉE

LA CRÉATION DE L'ENA A ÉTÉ sans conteste un puissant moteur d'unification des élites en France : promue au rang de véritable « école du pouvoir », l'ENA en est venue à préparer à l'ensemble des positions de pouvoir existant dans la société française, dans le champ administratif aussi bien que politique, économique, voire intellectuel ; le passage par l'ENA peut être considéré à bien des égards comme un *droit d'entrée* qu'il faut acquitter pour pénétrer dans le *club très fermé* des élites. La France est sans doute le pays du monde occidental dans lequel l'homogénéité des élites est la plus grande¹ : cette homogénéité est due notamment au fait que ces élites proviennent du même vivier, ont suivi les mêmes filières de recrutement, sont passées par les mêmes écoles d'État ; une véritable « noblesse d'État »² existerait ainsi, dont l'aptitude et la légitimité à commander seraient garanties par l'État et qui contrôlerait les différents lieux de pouvoir social. Sans doute convient-il de ne pas faire de l'ENA le dispositif unique de cette configuration, en réactivant le mythe de l'« énararchie »³, propagé dans les années soixante par des énarques socialistes : non seulement le système des élites d'État ne date pas de la création de l'ENA, mais encore l'ENA ne constitue, ni une voie exclusive⁴, ni une voie suffisante pour être inté-

1. E.N. Suleiman, *Les Ressorts cachés de la réussite française*, Paris, Éd. du Seuil, 1995, p. 268 s.

2. P. Bourdieu, *La Noblesse d'État*, Paris, Éd. de Minuit, 1989.

3. J. Mandrin, *L'Énararchie*, Paris, La Table ronde, 1967.

4. Il faut encore tenir compte de la filière structurée autour de Polytechnique, Centrale et des grandes écoles d'ingénieurs, ainsi que du pôle constitué autour des grandes écoles de commerce : HEC, ESSEC, ESCP.

gré à l'univers des élites ; les énarques forment un ensemble stratifié, dont les perspectives de carrière sont fortement différenciées et inégalitaires⁵. Les contours de l'élite administrative, appelée à occuper les postes de responsabilité et d'influence au sein de l'appareil d'État, restent ainsi affectés d'une marge de flou et d'incertitude, même si les grands corps constituent un point d'appui solide. Il n'en reste pas moins que la mise en place de l'ENA a été un facteur de polarisation et d'intégration, à la fois symbolique et pratique, des élites, autour duquel se sont restructurées les diverses voies d'accès aux positions de pouvoir.

90 Cette dynamique a été particulièrement forte au niveau politico-administratif. Certes, le modèle wébérien, reposant sur la dissociation des fonctions politiques, relevant de dirigeants dont l'honneur consiste dans « la responsabilité personnelle exclusive », et des fonctions administratives, confiées à des professionnels qualifiés, attachés à exécuter le plus fidèlement possible les ordres reçus, n'a-t-il jamais été appliqué dans toute sa rigueur : partout, les fonctionnaires s'appuient sur les ressources spécifiques dont ils disposent pour exercer une influence sur les affaires publiques, et les relations avec le politique sont à base d'interdépendance réciproque ; en France même, les hauts fonctionnaires n'ont jamais été totalement absents de la scène politique, même après que la République eut interdit le cumul des fonctions de député et de fonctionnaire (loi du 30 novembre 1875)⁶, et, à l'inverse, les considérations partisans ont toujours été présentes dans l'affectation aux emplois de responsabilité. La politique et la haute administration sont donc nécessairement interdépendantes : cependant, elles n'en constituaient pas moins sous la III^e République deux mondes distincts⁷ – par l'origine sociale⁸, les circuits de formation, le système de valeurs des intéressés – ; et une méfiance réciproque, dont on trouvera des séquelles à la

5. Notamment suivant qu'on sort, ou non, dans un des grands corps.

6. Si les hauts fonctionnaires n'ont qu'une représentation infime à la Chambre des députés, ils sont mieux représentés au gouvernement, et certaines personnalités de la III^e République seront issues des grands corps de l'État (Léon Blum vient du Conseil d'État, Joseph Caillaux de l'Inspection des finances, Albert Lebrun des Mines) ; voir M.-C. Kessler, *Les Grands Corps de l'État*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 1437, 1994, p. 102 s.

7. J.-F. Lacam, « Haute fonction publique et politique », *Regards sur l'actualité*, septembre-octobre 1994, p. 25.

8. Les hauts fonctionnaires continuant, malgré la généralisation du concours, à être issus des couches sociales les plus élevées (voir D. Chagnollaude, *Le Premier des ordres*, Paris, Fayard, 1991), alors que les députés se recrutent principalement parmi les professions libérales (P. Birnbaum, *Les Sommets de l'État : essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Éd. du Seuil, coll. « Politique », 1977).

Libération⁹, présidait à ces relations. La création de l'ENA a provoqué une transformation en profondeur, en favorisant un processus d'osmose entre les élites politiques et les élites administratives. Cet effet ne se fera pas immédiatement sentir : sous la IV^e République, les hauts fonctionnaires se tiennent toujours pour l'essentiel à l'écart du cursus électif¹⁰ ; néanmoins, le fait qu'ils investissent massivement les cabinets ministériels¹¹ et surtout le poids qu'ils conquièrent dans certains gouvernements¹² témoignent d'un changement d'attitude par rapport à la politique. A partir de 1958, le phénomène prend toute sa portée : tout se passe depuis comme si un mouvement irrésistible poussait à la constitution d'une élite politico-administrative unifiée (I) ; mais ce mouvement, exceptionnel dans le monde occidental, reste fortement controversé (II).

I. UN MOUVEMENT IRRÉSISTIBLE

91

En cherchant après 1958 à investir le champ de la politique, les énarques ont contribué à bouleverser les règles qui présidaient au recrutement des élites politiques. Sans doute, pénétration n'est pas synonyme de confusion : les hauts fonctionnaires n'ont pas, en tant que tels, accès au champ de la politique ; ils doivent pour cela se plier aux lois qui le régissent, passer par la médiation du système représentatif et jouer le jeu de l'élection. Cependant, il s'agit bien, en fin de compte, de *valoriser* les ressources détenues en tant que haut fonctionnaire, en les *convertissant* en ressources politiques : on voit ainsi apparaître de nouveaux critères de sélection du personnel politique, qui étaient jusqu'alors fondés sur la notabilité ou le militantisme, et s'amalgamer les filières de recrutement des élites administratives et politiques ; la même « noblesse d'État », formée dans le cadre d'une même école, a vocation à occuper indifféremment les positions de pouvoir administratives et politiques, en passant des unes aux autres. Cet investissement a une contrepartie : le tropisme qui conduit les énarques à se tourner vers la politique affecte en retour les règles qui président à la dévolution des postes de responsabilité admi-

9. Les critiques que la gauche adresse alors aux grands corps, notamment à l'Inspection des finances ainsi qu'à l'École libre des sciences politiques, sont virulentes. (Voir J.-F. Kesler, « La création de l'ENA », *Revue administrative*, n° 178, juillet-août 1977, p. 354 s., et *L'ENA, la société, l'État*, Paris, Berger-Levrault, 1985, p. 30 s.)

10. Moins de 5 % des députés.

11. On compte 65 % de fonctionnaires parmi leurs membres, parmi lesquels une forte majorité de hauts fonctionnaires.

12. 37,5 % dans le gouvernement Pierre Mendès France.

nistrative ; la logique professionnelle va se trouver contrebalancée ici par le poids toujours croissant de la rationalité politique. L'interpénétration se traduit donc par la conjugaison d'un mouvement de pénétration des hauts fonctionnaires sur la scène politique et de politisation des hautes strates de la fonction publique, qui s'alimentent réciproquement.

La fonctionnarisation de l'élite politique

Par élite politique, il faut entendre le groupe des professionnels de la politique qui ont accédé aux positions les plus élevées du *cursus honorum* politique¹³ : les contours de cette élite sont relativement flous et fluctuants ; ils peuvent néanmoins être définis à l'aide d'une série d'indicateurs objectifs (les rôles exercés), mais aussi plus diffus (l'image propagée par les médias).

92 Or, si le mouvement de pénétration des fonctionnaires sur la scène politique est un phénomène général, qui provient de strates diverses de la fonction publique, notamment les enseignants, et atteint tous les rouages politiques, la présence des hauts fonctionnaires se fait de plus en plus forte dès l'instant où l'on se situe dans les cercles plus restreints du politique, qui touchent de plus près à l'exercice du pouvoir. Si les hauts fonctionnaires n'ont ainsi qu'une présence faible au niveau local, ce que leur nombre restreint explique aisément, leur poids augmente dès l'instant où l'on se rapproche du nœud du pouvoir. Alors que leur représentation reste limitée au Sénat¹⁴, les énarques occupent depuis les années soixante-dix une place stable à l'Assemblée nationale¹⁵, largement indépendante des fluctuations politiques¹⁶ ; et surtout leur présence s'affirme lorsqu'on pénètre au cœur de l'exécutif. Les énarques conservent une influence prépondérante dans les cabinets ministériels¹⁷, mais surtout dans les fonctions de direction de ces cabinets¹⁸ ; or ces fonctions, qui constituent un tremplin privilégié pour accéder au monde des élites et un puissant accélérateur de carrière politique, donnent aussi une emprise directe sur la marche des affaires publiques. Au

13. D. Gaxie, *La Démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 2^e éd., 1996.

14. 11 sénateurs énarques en 1993.

15. Les énarques étaient 33 à l'Assemblée en 1978, 25 en 1981, 39 en 1988, 34 en 1993.

16. Il n'en va pas de même pour les enseignants, dont la représentation est d'autant plus forte que la gauche est dominante – 35,65 % dans l'Assemblée de 1981...

17. 36 % d'énarques dans les cabinets du gouvernement Balladur, 38 % dans ceux du gouvernement Juppé.

18. 70 % dans les cabinets du gouvernement Juppé.

sein des gouvernements, les fluctuations qui affectent la présence des fonctionnaires au gouvernement ne concernent pas les énarques, dont le poids est remarquablement stable¹⁹ ; ces chiffres globaux doivent de surcroît être complétés par des données plus qualitatives, telles que la prépondérance des énarques dans les postes clés du gouvernement (Affaires étrangères, Défense nationale, Économie et Finances), ainsi que la présence des ministres non parlementaires provenant de la haute fonction publique. Enfin, neuf des quatorze Premiers ministres de la V^e République sont issus de la haute fonction publique²⁰ et trois présidents de la République sur cinq, dont deux issus de l'ENA²¹. Aux élections présidentielles de 1995, le second tour a mis aux prises pour la première fois deux énarques, Jacques Chirac (Cour des comptes) et Lionel Jospin (diplomatie), dont l'entourage immédiat était dominé par d'autres énarques – Philippe Séguin (Cour des comptes), Alain Juppé (Inspection des finances) d'un côté, Laurent Fabius (Conseil d'État), Martine Aubry (Affaires sociales) de l'autre.

93

Le constat est donc sans équivoque : l'élite politique française est dominée par des hauts fonctionnaires, énarques ou plus précisément encore membres des grands corps administratifs qui forment l'élite administrative : l'appartenance à cette élite donne donc en France un atout essentiel, non seulement pour accéder au champ politique, mais surtout pour conquérir une position dominante dans ce champ. Cette situation contraste avec celle des autres pays occidentaux, où l'on assiste plutôt à une chute de la fonctionnarisation des gouvernements²². Mais l'élite administrative ne sort pas elle-même indemne de cette imbrication.

La politisation de l'élite administrative

Par élite administrative, il faut entendre le cercle des très hauts, ou « grands » (B. Gournay), fonctionnaires, qui sont appelés à occuper les

19. 36 % des ministres venaient de la haute fonction publique dans le gouvernement Balladur (dont 8 énarques sur 42), 44 % dans le gouvernement Juppé 1 (dont 9 énarques sur 43), 36 % dans le gouvernement Juppé 2 (dont 8 énarques sur 33)

20. 4 du Conseil d'État (MM. Debré, Pompidou, Fabius, Balladur), 3 de l'Inspection des finances (MM. Chaban-Delmas, Rocard, Juppé), 1 de la Cour des comptes (M. Chirac), 1 du corps diplomatique (M. Couve de Murville).

21. Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac.

22. Voir M. Potvin, « Fonctionnarisation et orientation partisane des élus : étude comparée des parlements et gouvernements de cinq démocraties libérales (1965 et 1985) », *Revue internationale des sciences administratives*, 1994, n° 3, p. 503 s.

postes clés, à exercer les fonctions de direction au sein de l'appareil d'État et plus généralement du secteur public. Cette élite administrative, en contact permanent avec les responsables politiques, est plus restreinte que le groupe des « hauts fonctionnaires », issus de l'ENA ou de Polytechnique ; elle prend appui sur les grands corps, administratifs et techniques, de la fonction publique, qui constituent le vivier dans lequel elle est préférentiellement recrutée ; néanmoins, l'accès à ces fonctions dépend d'autres facteurs, parmi lesquels la variable politique exerce une importance croissante.

94 Sans doute, les postes de direction dans l'administration ont-ils toujours été « à la discrétion » du gouvernement ; et les considérations d'ordre politique n'ont jamais été absentes des nominations aux emplois administratifs supérieurs, contrairement à certaines illusions tenaces : l'« âge d'or de l'apolitisme administratif » est un mythe²³. Cependant, jusqu'en 1958, l'alternance régulière au pouvoir des partis à vocation gouvernementale entraînait un relatif pluralisme politique au sommet de la fonction publique, en réduisant du même coup l'importance des allégeances partisans. Ce pluralisme, qui a perduré au début de la V^e République, sera mis en cause à partir du milieu des années soixante, l'UDR s'assurant le contrôle de la plupart des postes clés de l'administration et du secteur public : la haute fonction publique apparaît alors de plus en plus engagée aux côtés de la majorité présidentielle, étroitement soudée au gouvernement en place²⁴ ; cette évolution sera confirmée pendant la présidence giscardienne, puis au fil des alternances successives des années quatre-vingt. L'accès à l'élite administrative tend désormais à dépendre fortement de critères politiques. D'une part, la zone de « discrétionnalité politique », c'est-à-dire les emplois qui relèvent du libre choix des gouvernants, s'est élargie : non seulement le nombre des emplois de direction, placés sous la dépendance immédiate du gouvernement, a été augmenté, au moins dans le secteur public (décret du 6 août 1985), mais encore les considérations politiques ne sont plus absentes dans l'affectation aux emplois dits « fonctionnels » des administrations centrales et des services extérieurs ; quant au « tour extérieur », son élargissement à l'ensemble des corps d'inspection et de contrôle (loi du 13 septembre 1984) a donné au gouvernement des pos-

23. J. Chevallier, « La gauche et la haute administration sous la V^e République », *La Haute Administration et la Politique*, Paris, PUF, 1986, p. 22.

24. La formule de « l'État-UDR » est lancée par Jean-Jacques Servan-Schreiber en septembre 1972.

sibilités nouvelles d'influence sur la haute fonction publique. D'autre part, et surtout, au fil des années le critère de proximité politique vis-à-vis du pouvoir en place est devenu de plus en plus important : les alternances politiques des années quatre-vingt ont ainsi été assorties de véritables « alternances administratives », par lesquelles les gouvernants ont cherché à s'assurer un meilleur contrôle sur l'appareil d'État. Certes, cette « politisation » est relative : variable selon les secteurs, elle recouvre en fait des objectifs différents²⁵ et surtout elle n'implique nullement un strict conformisme politique : de préférence à un « engagement militant » qui reste exceptionnel, et n'est d'ailleurs nullement synonyme de docilité ou de conformisme, elle prend la forme d'un « engagement feutré », d'une « sympathie discrète », voire d'une simple « neutralité positive ». Plus généralement, le critère politique n'est pas le seul qui commande l'accès aux postes de responsabilité administrative : l'emprise des grands corps sur ces postes montre bien qu'il se combine avec un critère corporatif, toute nomination à un poste clé de l'administration nécessitant désormais un double parrainage, politique et corporatif ; il n'en reste pas moins que la variable politique intervient de plus en plus dans la carrière des très hauts fonctionnaires, réduisant du même coup la distance qui les sépare du monde de la politique.

95

La conjugaison de ces deux mouvements tend ainsi à la constitution d'une élite politico-administrative intégrée, dont la position s'appuie sur la conjugaison de deux types de ressources : les unes, administratives, qu'elle utilise pour s'imposer dans le champ politique ; les autres, politiques, qu'elle utilise pour s'imposer dans le champ administratif. Ce cumul de ressources, qui contribue à brouiller les frontières entre politique et administratif, n'en reste pas moins controversé.

II. UN PHÉNOMÈNE CONTROVERSÉ

L'imbrication de l'élite politique et de l'élite administrative est évidemment indissociable du constat plus général de la très forte homogénéité en France du monde des élites : c'est en effet dans le même vivier que puisent les entreprises industrielles, les banques, les médias (voir D. Chagnollaud) ; l'élite politico-administrative est aussi une élite éco-

25. D. Lochak distingue ainsi politisation « missionnaire », « de revanche » et « clientéliste » (« Les hauts fonctionnaires et l'alternance : quelle politisation ? », in P. Muller (éd.), *L'Administration française est-elle en crise ?*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 354 s.).

nomique et intellectuelle²⁶, et les carrières en zigzag, à partir de la plaque tournante que constituent les cabinets ministériels, témoignent de cette osmose. Ce phénomène reste cependant paradoxal, à un double titre : d'une part, loin de régresser du fait du repli de l'État et de l'ouverture des frontières, il tend plutôt à s'accroître ; d'autre part, les vives contestations, dont il a toujours été l'objet, ont, elles aussi, tendance à s'amplifier, comme en témoigne la campagne présidentielle de 1995. La question mérite dès lors d'être posée de savoir si un point de rupture n'a pas été atteint ou s'il s'agit d'un pur effet rhétorique.

La dénonciation des effets

96 La confusion des ressources, que la distinction des champs administratif et politique avait précisément permis de dissocier, remet en cause les équilibres sur lesquels l'État a été bâti ; elle entraîne de ce fait des critiques récurrentes, qui touchent aux deux facettes de cette confusion.

La « fonctionnarisation » des élites politiques entraînerait une dénaturation profonde du jeu démocratique : les hauts fonctionnaires auraient désormais les meilleures chances de s'imposer dans la compétition politique, en s'appuyant sur l'ensemble des ressources, symboliques et pratiques, liées à leur statut²⁷ ; les autres ressources mobilisables auraient perdu leur efficacité politique, provoquant un effet d'exclusion croissante des autres groupes sociaux. Ainsi assisterait-on à la formation d'une « classe politique » de plus en plus homogène sociologiquement et de moins en moins représentative de la diversité de la société : parlant le même langage, partageant les mêmes références, adhérant à la même conception de la gestion publique²⁸, les hauts fonctionnaires seraient peu aptes à percevoir les besoins et les aspirations sociales²⁹ et voués à un très grand conformisme³⁰ ; milieu protégé et fermé, la haute fonction publique serait caractérisée par « une absence de vision à long terme, une incapacité de résistance, une difficulté de situer son action dans une vision du monde³¹ ». La « compétence » des

26. Voir M. Schifres, *L'Enaklatura*, Paris, J.-C. Lattès, 1987.

27. Certains indicateurs, tels que le coefficient de réussite aux élections législatives (fondé sur le ratio élus/candidats), l'attestent.

28. T. Pfister, *La République des fonctionnaires*, Paris, Albin Michel, 1988.

29. F. de Baecque, « Le fonctionnaire à l'assaut du pouvoir », *Pouvoirs*, n° 40, 1987.

30. Qui n'exclut pas des évolutions : le *credo* étatique est ainsi passé chez les hauts fonctionnaires de l'État « interventionniste » à l'État « stratège » ou « régulateur ».

31. N. Tenzner, « Haute fonction publique : de la crise individuelle à la faillite politique », *Le Débat*, n° 66, septembre-octobre 1991.

énarques, qui était érigée en postulat, fait place à une vision beaucoup plus critique, consécutive à une série d'échecs retentissants³². Toutes ces critiques, déjà formulées dans les années soixante, ont trouvé un fort écho au cours de la campagne présidentielle de 1995, Jacques Chirac ayant fait de la « technostructure », qui aurait accaparé peu à peu tous les pouvoirs, une des cibles de sa campagne³³.

La « politisation » corrélative de l'élite administrative appelle des critiques d'un autre ordre. Compromettant aux yeux du public l'image de neutralité sur laquelle la haute fonction publique a bâti son prestige social, elle constituerait un aspect majeur de la crise de l'État³⁴. Dénaturant le sens de la relation entre administration et politique, elle transformerait l'administration en servante docile du pouvoir, en portant atteinte à sa nécessaire indépendance professionnelle : dès 1976, François Bloch-Lainé dénonçait la tendance nouvelle à « astreindre les titulaires des principaux postes à des options politiques marquées » ; l'État devrait au contraire « faire agir, jusque vers les sommets, des hommes qui ne sont pas obligés d'avoir une appartenance politique ou qui peuvent avoir indépendamment de leurs fonctions les appartenances qu'ils veulent³⁵ ». Mais surtout, la politisation introduirait un malaise profond au sein de la haute fonction publique : non seulement le haut fonctionnaire doit, s'il veut accéder à l'élite administrative, faire acte d'allégeance politique, mais encore la carrière administrative ne devient plus une fin en soi ; une « grande carrière » implique que le haut fonctionnaire multiplie les trophées, « en occupant successivement ou conjointement diverses responsabilités à cheval sur les champs politique et administratif³⁶ ». Le « sens de l'État » qui caractérisait le haut fonctionnaire professionnel tend ainsi à s'effacer au profit d'ambitions personnelles.

En fin de compte, la transgression des règles sur lesquelles reposait traditionnellement le partage entre politique et administratif aurait été en tous points négative, l'élite administrative ayant perdu, du fait de son

32. Y. Poirmeur, « La légitimité d'une école : l'ENA et les alternances », in P. Muller, *op. cit.*, p. 93.

33. Le discours de Chassieu du 16 décembre 1994 est le point de départ de cette offensive qui s'inscrit dans une dénonciation plus globale de la « faillite » des élites.

34. En ce sens, J.-L. Bodiguel, L. Rouban, *Le Fonctionnaire détrôné*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991.

35. *Profession : fonctionnaire*, Paris, Éd. du Seuil, 1976, p. 231.

36. E.N. Suleiman, « Les élites de l'administration et de la politique dans la France de la V^e République », *Recherches*, 1995, p. 19 s.

engagement politique, les attributs qui fondaient sa légitimité sociale. Reste à savoir si une inversion du cours de l'évolution est concevable.

Un impossible retour en arrière ?

98 Le mouvement d'interpénétration résulte de causes variées, les unes conjoncturelles, les autres structurelles. On peut aisément reconstituer le cheminement du processus. Au départ, il y a sans nul doute la volonté gaulliste de restaurer le pouvoir gouvernemental, en s'appuyant sur les hauts fonctionnaires : la méfiance vis-à-vis des partis, mais aussi l'incompatibilité établie entre fonctions gouvernementales et parlementaires³⁷ ont conduit à faire largement appel à des « ministres-techniciens », provenant d'une haute fonction publique censée avoir « le sens de l'État » ; une fois entrés dans le champ politique, ces hauts fonctionnaires vont être irrésistiblement portés à tenter de consolider leur implantation, par la conquête de mandats électifs, avec l'encouragement d'un pouvoir qui y voit le moyen de court-circuiter des « notables » réservés ou hostiles. Le pas est franchi sous la présidence de Georges Pompidou, en permettant de faire l'économie de la formule des ministres-techniciens ; parallèlement, on l'a dit, l'installation solide des gaullistes au cœur de l'appareil d'État favorisait un phénomène d'osmose, qu'illustre encore la figure de « grands fonctionnaires », tel Paul Delouvrier, investis de responsabilités majeures. Cet engagement aux côtés du pouvoir suscitera un engagement réactif à gauche d'une frange des énarques, qui prendra des formes de plus en plus militantes³⁸. Une série de facteurs y contribuent : l'apprentissage au sein de l'ENA de nouvelles formes de réflexion et d'action collectives ; la fermeture progressive des hauts emplois administratifs, qui pousse par compensation les exclus à miser sur l'accès au pouvoir de la gauche ; la naissance surtout du nouveau Parti socialiste, qui apparaît d'emblée comme un lieu privilégié d'investissement à des hauts fonctionnaires auxquels une SFIO sclérosée et bientôt moribonde et un PSU déchiré et voué à rester minoritaire n'offraient guère de perspectives attrayantes. Cette forte implantation du PS dans la haute fonction publique allait rendre inévitable la réalisation d'une alternance administrative après 1981. Dès lors, le mouvement s'alimentera de lui-même, l'engagement politique des uns

37. H. Portelli, « L'évolution du personnel gouvernemental », *Le Débat*, n° 52, décembre 1988.

38. Comme en témoigne, après l'effervescence de mai 1968, la création en avril 1970 d'une section CFDT à l'ENA.

répondant à celui des autres, et les gouvernants étant amenés par contre-coup à exiger des hauts responsables administratifs une allégeance politique plus explicite. Au-delà de ces facteurs conjoncturels se profilent évidemment des causes plus profondes : du côté de la fonctionnarisation, le statut privilégié (détachement) dont bénéficient les fonctionnaires exerçant un mandat électif – statut qui les prémunit contre tout aléa et aboutit en fait à ce que « l'État finance la carrière politique des hauts fonctionnaires³⁹ » –, la semi-présidentialisation du régime qui a contribué à effacer les frontières entre gouvernants et hauts fonctionnaires, mais surtout l'aura tirée du passage par une école prestigieuse⁴⁰ ; du côté de la politisation, le pouvoir de nomination et de révocation discrétionnaire des responsables administratifs, qui n'est ni contrôlé ni limité dans le temps.

On mesure dès lors l'ampleur du problème. On peut chercher à rétablir une ligne de démarcation entre le champ administratif et le champ politique, à l'aide de dispositifs juridiques : obligation pour les fonctionnaires élus au Parlement de choisir entre ce mandat et la fonction publique, soit immédiatement⁴¹, soit en cas de réélection, de manière à « supprimer le billet de retour automatique dans la fonction publique⁴² » ; réduction du nombre des emplois à la discrétion du gouvernement⁴³ et encadrement du tour extérieur⁴⁴. De portée limitée, ces mesures ne s'attaquent pas aux causes profondes d'un phénomène qui semble s'être durablement enraciné.

Sans doute convient-il de bien mesurer la portée de l'engagement du haut fonctionnaire sur la scène politique. D'une part, on l'a dit, pénétration n'est pas synonyme de confusion : les rôles administratifs et politiques restent distincts et séparés ; en franchissant la ligne de démarcation entre administration et politique, le haut fonctionnaire change aussi d'univers et de référentiel. D'autre part, l'appartenance à la fonction publique n'est qu'un élément parmi d'autres, et souvent secondaire, de trajectoires politiques complexes : s'il constitue à l'évidence une

39. E.N. Suleiman, *Recherches, op. cit.*

40. J.-M. de Forges, *L'ENA*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2455, 1989, p. 110.

41. P. Messmer, « Le dérèglement de l'État », *Le Monde*, 14 janvier 1988.

42. Suivant l'heureuse formule de T. Pfister, *op. cit.*

43. Engagement pris par Jacques Chirac à l'occasion du débat avec Lionel Jospin, le 2 mai 1995.

44. Aux termes de la dernière loi en date du 28 juin 1994, le tour extérieur ne peut excéder le cinquième des emplois vacants, et un avis est formulé par une commission, en tenant compte des fonctions antérieurement exercées et de l'expérience acquise.

ressource, l'atout ENA n'est jamais à lui seul suffisant pour espérer faire une « carrière politique » ; il se combine avec d'autres ressources (réseaux et liens personnels) et n'est pas tel qu'il permette d'ignorer les voies normales de recrutement politique, et notamment la médiation partisane. De même, le poids des logiques corporatives dans la dévolution des plus hauts emplois administratifs ne saurait être sous-estimé. Il reste que la France est l'un des rares pays du monde où l'osmose entre élites administratives et politiques soit aussi poussée : cette « exception française » renvoie évidemment aux modalités de construction de l'État ; et ce poids de l'histoire explique qu'elle ne saurait être aisément éradiquée.

R É S U M É

Un mouvement irrésistible pousse en France depuis 1958 à la constitution d'une élite politico-administrative toujours plus intégrée, par le double jeu d'une pénétration des hauts fonctionnaires sur la scène politique et d'une politisation des hautes strates de la fonction publique. Si ce cumul de ressources aux mains d'un même groupe reste controversé, un retour en arrière n'en apparaît pas moins difficilement envisageable.

VINCENT WRIGHT

DÉMOCRATISER L'ÉLITE
ADMINISTRATIVE
FRANÇAISE *

REGARD D'UN BRITANNIQUE

P OUR UN OBSERVATEUR BRITANNIQUE qui a étudié l'administration française, et tout particulièrement son histoire, le débat actuel à propos de la démocratisation de l'ENA semble très confus, simpliste et hypocrite. Confus, car il est fondé sur une série d'exigences conflictuelles ; simpliste, car il ne met pas en évidence la nature problématique de toute réforme éventuelle et parce qu'il analyse le problème de l'ENA hors de son environnement social et culturel ; hypocrite, parce que l'ENA est devenue un bouc émissaire commode pour traiter de problèmes dont les racines sont ailleurs. Le but de ce court article n'est pas de défendre l'École (elle fait tellement partie de la logique de l'histoire, de la politique et des institutions françaises qu'elle survivra à tous ses critiques), mais d'expliquer, d'un point de vue britannique, pourquoi l'ENA est devenue un tel point de focalisation commode de tous les mécontentements nourris par les problèmes soulevés par la démocratisation des cadres supérieurs de l'administration et pourquoi toute tentative de démocratisation risque de poser des problèmes aigus.

Tout historien commencerait par rappeler que la « qualité démocratique » des corps d'élite de l'administration est un sujet de discussion récurrent depuis la Révolution. En effet, la création de la première École d'administration, en 1848, fut, en partie, inspirée par les idéaux démocratiques d'hommes tels que Carnot, Reynaud et Charton, tandis que l'École actuelle fut fondée à l'époque grisante de la Libération par un nouveau régime déterminé à créer une République pure et dure. Créées en partie pour des raisons démocratiques, les deux Écoles

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

allaient rapidement devenir la cible de critiques se plaignant de leur caractère antidémocratique. Ce paradoxe est très révélateur et son explication nous fournit certains indices permettant de comprendre le débat actuel. Toute tentative d'expliquer le paradoxe français contemporain implique de prendre en compte trois facteurs liés entre eux mais distincts : la nature problématique de la démocratisation d'une élite administrative, le caractère polymorphe de l'ENA et les traits distinctifs de l'administration française.

LA NATURE PROBLÉMATIQUE DE TOUTE DÉMOCRATISATION D'UNE ÉLITE ADMINISTRATIVE

102 Les problèmes liés à la démocratisation d'une administration peuvent être regroupés en quatre catégories :

1. Démocratiser peut avoir des significations différentes et même conflictuelles. En tout cas, cela signifie certainement des choses différentes pour différents groupes.

2. Certaines formes de démocratisation peuvent être particulièrement difficiles à opérer.

3. Toute forme particulière de démocratisation peut avoir des conséquences inattendues et néfastes.

4. Certaines formes de démocratisation peuvent aller à l'encontre d'objectifs souhaités.

Analysons brièvement chacun de ces problèmes.

1. Démocratiser peut signifier des processus différents et même conflictuels. Dans le débat actuel à propos de la démocratisation de la haute fonction publique, les réformes proposées visent des objectifs différents, allant de la démocratisation de l'éthique des hauts fonctionnaires (par exemple, réformes proposées pour l'Allemagne de l'Est après 1989) à la démocratisation de ses méthodes de recrutement et de son fonctionnement organisationnel interne. Ces propositions de réforme viennent de différentes directions : groupes de pression, politiciens, le public et même les fonctionnaires eux-mêmes. La multiplicité des programmes de réforme et des partisans des réformes proposées reflète la nature ambiguë de la démocratisation.

Tout processus de démocratisation implique plusieurs concepts :
– *le constitutionnalisme et l'application de la loi* : la construction d'un État de droit ou *Rechtsstaat*. Ici, l'accent est mis sur le caractère prévisible des décisions, l'absence d'arbitraire et l'égalité devant la loi.

C'est là un concept incarné dans les notions républicaines traditionnelles de démocratie ;

– *la responsabilité* : l'administration doit être responsable devant le gouvernement élu par le Parlement, qui détient lui-même sa légitimité du suffrage universel. Elle ne doit pas usurper les pouvoirs placés en toute légalité entre les mains de ses maîtres. C'est là semble-t-il une préoccupation toute particulière des Britanniques ;

– *la transparence, la consultation et la participation* à la fois au sein de l'administration et dans les rapports entre l'administration et le public ;

– *le pluralisme* : le rôle de l'administration est d'être sensible aux intérêts de ses groupes clients, d'agir en tant que médiateur neutre entre eux et de ne pas imposer ses propres desiderata à ces groupes ni sélectionner un groupe particulier et lui accorder certains privilèges ;

– *la représentation* : dans cette conception de la démocratie, la bureaucratie est considérée comme un microcosme de la société et, en tant que tel, elle doit refléter sa diversité, en termes de classe et de profession, de groupes ethniques, d'origines régionales, de niveau d'éducation, de genre, de religion et même de préférences sexuelles et de caractéristiques physiques. Cependant, pour de nombreux cadres intermédiaires de la fonction publique française, le concept de représentation a un autre sens : selon eux, la haute fonction publique devrait ressembler plus à un microcosme de l'administration dans son ensemble. L'absence de mobilité verticale est la principale source de mécontentement, et les réformes proposées visent la rigidité du système de caste qui favorise les grandes écoles et les grands corps. Même si les deux concepts de représentation se recoupent quelque peu, ils demeurent analytiquement distincts et ils impliquent des solutions pratiques différentes.

103

Il découle de ce qui vient d'être formulé que différentes formes de démocratisation sont susceptibles d'être préférées par différents groupes. Par exemple, les bureaucrates des rangs intermédiaires sont partisans d'une démocratisation de l'administration qui passe par une amélioration des procédures internes de participation et de consultation et par des possibilités accrues de mobilité verticale, mais ils ont rarement défendu les droits des handicapés ou des ouvriers d'origine nord-africaine. Les groupes écologistes peuvent exiger une plus grande participation et transparence, mais ils restent curieusement silencieux à propos de la responsabilité des élus. A chacun sa conception de la démocratie ! Cette banalité est la principale explication du paradoxe de

l'ENA : ses créateurs ont tenté de satisfaire un des critères de la démocratie ; ses critiques ultérieurs revendiquent d'autres critères.

2. Certaines formes de démocratisation de l'administration peuvent être particulièrement difficiles à opérer parce que la solution se trouve en dehors de l'administration. Les exemples les plus évidents sont le recrutement de minorités ethniques ou de personnes d'origine ouvrière aux échelons supérieurs de la fonction publique et le recrutement de femmes dans certains corps techniques. Ici, on est confronté aux problèmes liés des inégalités sociales et scolaires, des attentes des familles et des ambitions et préférences des individus. De ce point de vue, le « problème » de l'ENA n'est que la pointe de l'iceberg : sous la surface des eaux se trouvent d'immenses contraintes culturelles et sociales.

104

3. Toute forme particulière de démocratisation de l'administration peut avoir des conséquences inattendues et néfastes. Les exemples ne manquent pas : l'égalité devant la loi peut donner naissance à l'hégémonie des groupes privilégiés du fait de leur origine sociale et de leur éducation ; la responsabilité devant les maîtres politiques peut entraîner des dilemmes tragiques, comme ce fut le cas dans la France occupée ; la consultation et la participation favorisent toujours les classes moyennes capables de s'exprimer ; le pluralisme, qui implique des contacts étroits avec les clients, peut entraîner la collusion et même la corruption (pas nécessairement de nature financière) ; la représentation de certains groupes au sein de l'administration, imposée par quotas, peut entraîner des réactions politiques très dommageables. Chacun de ces points pourrait être développé. Il suffit ici de noter que, comme c'est le cas dans beaucoup d'autres sphères de la politique publique, les solutions d'aujourd'hui sont peut-être les problèmes de demain.

4. Certaines formes de démocratisation peuvent aller à l'encontre d'objectifs souhaités. Il est évident, par exemple, que participation et consultation ne sont pas toujours les meilleurs moyens d'obtenir des décisions rapides – ce que le public exige souvent. Il est tout aussi évident que l'efficacité peut être freinée par plusieurs formes de démocratisation. C'est peut-être un prix qu'il vaut la peine de payer, mais il faut au moins être conscient du fait que la démocratisation n'est pas un jeu à somme nulle. Cela est particulièrement évident dans la contradiction entre, d'un côté, la démocratisation par l'imposition de quotas pour aboutir à une bureaucratie plus représentative du corps social et, de

l'autre, le recrutement et la promotion au mérite. Les résultats selon le mérite, mesurés par concours, sont au cœur même de l'éthique républicaine traditionnelle ; c'est là un axiome qui a des racines culturelles profondes. Mais cette procédure remplissait également une fonction très précise : elle rassurait les fonctionnaires mécontents du favoritisme qui dominait l'administration française au XIX^e siècle et elle protégeait les politiciens qui en étaient venus à reconnaître les désavantages du clientélisme (pour chaque client satisfait, dix ne l'étaient pas). Historiquement, dans de nombreuses administrations, les pratiques des concours et de la promotion à l'*ancienneté* étaient établies bien avant qu'elles ne deviennent légalement la règle.

LE CARACTÈRE POLYMORPHE DE L'ENA

105

Afin d'expliquer pourquoi une grande partie du débat autour de la démocratisation de l'administration s'est centrée sur l'ENA, il est important de saisir son caractère polymorphe. L'ENA attire l'hostilité de nombreux groupes à cause de ses traits spécifiques et de la perception qu'elle évoque. Dans la mesure où ces caractéristiques sont longuement analysées dans le reste de ce volume, on peut se limiter ici à résumer ces caractéristiques et perceptions.

– *L'ENA est le terrain de recrutement des responsables de l'élite administrative généraliste du pays.* Dans aucun autre pays européen on trouve une seule institution qui bénéficie d'une telle position hégémonique. La plupart des autres pays ont un système de recrutement qui passe directement par les universités, les ministères ou les corps particuliers. Toutes les tentatives faites ailleurs pour mettre en place des institutions similaires à l'ENA, ou pour établir un corps de hauts fonctionnaires dont la tâche soit de travailler avec tous les ministères, se sont soldées par un échec ou ont été sabotées. Le sort du *Senior Executive Service* des États-Unis est très révélateur à cet égard. Créé par le président Carter afin d'introduire un élément de mobilité horizontale dans l'administration américaine, dont le recrutement était lié à l'autonomie des ministères, il a beaucoup souffert de la résistance de ces derniers, des restrictions budgétaires et de sa politisation à l'époque de la présidence Reagan. Le destin des écoles d'administration n'a jamais été très heureux. Le *Civil Service College* du Royaume-Uni (qui est désormais une agence qui vend ses produits comme une courtisane de luxe), la *Hochschule* de Speyer et l'École nationale d'administration de Rome ne

jouissent pas d'un quasi-monopole de contrôle sur la haute fonction publique, qui reste le privilège de l'ENA. Il en va de même pour d'autres pays comme l'Espagne où les écoles d'administration au niveau des secteurs ou des régions abondent. La position hégémonique de l'ENA signifie que l'École et ses procédures de sélection sont largement responsables de la nature très peu représentative de l'élite de l'administration en termes de région, de classe sociale et de catégories professionnelles... Le fait que la plupart des énarques proviennent de Sciences Po-Paris, ou même d'une autre grande école, aggrave le problème en France. Il n'y a qu'en Grande-Bretagne, où l'administration a tendance à recruter ses hauts fonctionnaires à Oxbridge (Oxford et Cambridge) – et, en général, plus à « Ox » qu'à « Bridge » –, que le problème de la provenance universitaire se trouve également au centre des débats. Les systèmes français et britannique structurent des attentes négatives parmi les élites éduquées en dehors de Paris et d'Oxbridge (« cela ne sert à rien de poser sa candidature ») et semblent être créés pour attirer leur hostilité. Les hauts fonctionnaires allemands, italiens, espagnols et américains ont une éducation beaucoup plus diversifiée. Ainsi, les universités américaines de l'« Ivy League » (Harvard, Yale, Princeton, etc.) ne sont pas des pépinières de hauts fonctionnaires (à l'exception des diplomates).

– *L'ENA sélectionne également l'élite de l'élite* et le fait de façon brutale et sans doute prématurée. Le classement à la sortie, à un âge assez jeune et avec très peu d'expérience pratique de l'administration, détermine le sort de la plupart des énarques. « Grands corps ou pas ? » est l'équivalent français de « *To be or not to be ?* ». Ce trait caractéristique de l'ENA est unique et entraîne naturellement un débat à propos de la représentativité de l'élite qui en est issue par rapport au reste de l'administration. Il provoque aussi inévitablement un mécontentement envers l'École de la part de ses étudiants qui sont destinés à des carrières plus humbles. En d'autres termes, la nature même de la structure de l'École crée un groupe d'éléments hostiles au sein de l'administration elle-même.

– *L'ENA est une école de formation avec des programmes et des stages* dont une grande partie sont organisés par d'anciens étudiants de l'École. La durée, l'intensité et la date (avant l'entrée dans l'administration) se combinent pour établir une formation qui est assez différente de celle fournie par d'autres écoles d'administration, là où elles existent. En conséquence, l'ENA est considérée comme la source principale de la standardisation des modes de fonctionnement, des préjugés, des valeurs

et du style des hauts fonctionnaires du pays. Ainsi, si un énarque est arrogant et insensible, cela ne vient pas de l'influence de sa famille ou de l'école primaire, ni de ses défauts personnels, mais de sa formation à l'ENA (d'après mon expérience personnelle, une grande partie de l'arrogance des étudiants à l'entrée disparaît très vite quand ils sont confrontés, dans l'atmosphère très compétitive de l'École, à des étudiants bien plus forts qu'eux...).

– *L'ENA est vue comme un lieu de formation privilégié pour l'élite politique du pays.* La fonctionnarisation de la politique est un phénomène commun en Europe, le secteur public devenant un terrain de formation pour de nombreux membres de l'élite politique. Mais, dans les autres pays, aucune source unique n'en produit autant si tôt dans leur carrière. Le fait que la plupart des énarques ne s'intéressent guère à la politique partisane semble moins important que le nombre de présidents, de Premiers ministres, de ministres, de parlementaires, de chefs de partis et de barons politiques locaux qui sont passés par l'École. En d'autres termes, c'est la *visibilité* d'un groupe qui provient de la même source qui attire tant de commentaires hostiles. C'est aussi le cas de l'aisance apparente avec laquelle les énarques peuvent se lancer dans une carrière politique : deux ou trois années au sein d'un cabinet ministériel ou à l'Hôtel de Ville de Paris plutôt que des années d'activité monotone pour se construire une base locale en caressant des milliers d'ego et en embrassant tout autant de bébés.

107

– *L'ENA est un mythe et un bouc émissaire.* Elle est souvent présentée comme une série de réseaux de collusion qui partagent les mêmes valeurs et qui ont pénétré toute la structure de l'élite du pays, une vision bien résumée dans la fameuse expression « l'énarchie ». Dans un pays qui aime à construire des identités collectives et à les diaboliser, il n'est guère surprenant que les énarques soient ainsi visés. Il n'est pas moins surprenant, étant donné sa grande visibilité, que l'École soit transformée en bouc émissaire. L'ENA est rendue responsable de tout : de la dégradation de la campagne française par l'EDF, des difficultés financières de la SNCF, des épouvantables conditions de travail des historiens aux Archives nationales (des énarques bien placés !), de Maastricht. Comme un de mes amis énarque très désabusé m'a dit un jour avec un certain degré d'exaspération : « Heureusement que l'ENA n'existait pas en 1940 ! » Les fonctionnaires insatisfaits qui ne sont pas énarques, de même que les énarques qui ne réussissent pas particulière-

ment bien, les politiciens qui cherchent à détourner l'attention de leur propre action, les gens de gauche que l'étroitesse de la base sociale du recrutement de l'École inquiète et les néo-libéraux qui n'aiment pas sa tendance étatiste forment contre l'École une coalition puissante bien qu'incohérente. De façon paradoxale, les énarques qui réussissent peuvent contribuer au mythe comme au bouc émissaire : c'est une source de fierté non dite que d'être la cible de tant d'attention (même critique), et les qualités presque mythiques de l'École en font une place très attirante pour le bourgeois parisien ambitieux et talentueux. Dans ce sens, le prestige collectif qui vient de son pouvoir supposé devient un avantage important dans le monde très compétitif des grandes écoles.

LES TRAITS DISTINCTIFS

108 DE L'ADMINISTRATION FRANÇAISE

Comparée au système britannique, l'administration française a certaines caractéristiques qui permettent d'expliquer pourquoi le débat à propos de la nature de l'élite de la fonction publique dure depuis si longtemps et est si intense, pourquoi certains des vices supposés de l'ENA ont été encouragés et facilités, et pourquoi certains groupes sont devenus si hostiles à l'égard de l'École. Ces traits caractéristiques de l'administration centrale peuvent être regroupés en trois grandes catégories : taille, fonctions, présence ; structures et fonctionnement internes ; vision du monde (*Weltanschauung*).

En premier lieu, en comparaison de son homologue britannique (et allemande et américaine), l'administration centrale française est vaste, son action est tentaculaire et elle est apparemment omniprésente tant en termes de territoire que de fonctions. L'Allemagne et les États-Unis fédéralisés, de même que la Grande-Bretagne centralisée, ont des administrations centrales qui n'ont pas des fonctions d'exécutants. La fourniture de services publics est confiée à d'autres organes – des agences régulatrices, des organismes para-étatiques des autorités locales, des associations du secteur bénévole et le secteur privé (les « agents privés des politiques publiques »). Même au centre, le processus de création d'agences exécutives dans plusieurs pays a été motivé en partie par le besoin de séparer les preneurs de décisions des gestionnaires. L'administration centrale française, en dépit de certaines tendances récentes vers une plus grande décentralisation et une attribution de la mise en application à d'autres agents, est toujours impliquée – parfois très étro-

tement – dans les prises de décisions, la gestion opérationnelle et la mise en pratique concrète. C'est ce troisième niveau qui focalise les plaintes des citoyens : l'administration centrale devient la cible inévitable du mécontentement dans la mesure où il existe peu de tampons entre elle et les citoyens. Quand quelque chose ne marche pas en Grande-Bretagne, on a tendance à en rendre responsables les politiciens ou le fournisseur de services concerné. En France, les critiques sont adressées à l'administration centrale et à ses responsables, les énarques. En outre, la perception quelque peu exagérée qu'a le public du rôle de l'administration centrale dans les prises de décisions de l'État accentue cette tendance, tandis que l'omniprésence de l'administration centrale au niveau du territoire offre de multiples cibles au mécontentement populaire. Ainsi, il est bien plus facile pour les agriculteurs ou pêcheurs français de saccager une sous-préfecture (d'autant plus que les manifestants savent parfaitement que le sous-préfet, souvent tout frais sorti de l'ENA, a reçu comme instruction de ne pas enflammer la situation...) que d'organiser une manifestation de protestation à Bruxelles.

109

La seconde caractéristique de l'administration centrale qui nous intéresse ici est son organisation. Six éléments sont particulièrement frappants pour un observateur britannique parce qu'ils sont absents dans la fonction publique outre-Manche. Il s'agit de la politisation de la haute fonction publique, des cabinets ministériels, des grands corps, du rôle des technocrates, du « pantouflage », d'une culture de confrontation, de cloisonnement et même de conflit.

La politique fait inévitablement partie de la vie de tout haut fonctionnaire, dans ce sens qu'il ou elle doit en permanence être sensible au climat politique, aux rapports de force au sein du gouvernement et du Parlement, de même qu'aux ambitions du ministre de tutelle. Du fait de leur rôle de médiateurs, tous les hauts fonctionnaires sont des personnages politiques, ils déterminent souvent les priorités politiques et les compromis. Et, bien sûr, en tant qu'interprètes, exécutants et défenseurs des souhaits de leurs maîtres, ils sont partie prenante du jeu politique. Étant donné ce rôle politique central, il n'est pas étonnant que la plupart des pays attribuent les postes des hauts responsables de la fonction publique sur la base de l'appartenance aux partis au pouvoir. La Grande-Bretagne – et les pays qui ont adopté le modèle britannique – a jusqu'ici résisté à une telle politisation. M^{me} Thatcher a souvent été accusée de politiser la fonction publique, mais, en fait, elle essayait plutôt de sélectionner des hommes entreprenants (elle a promu très peu de femmes) disposés à appliquer les décisions du gouvernement sans

l'habituel chœur d'avertissements sceptiques qui, par le passé, avait toujours accueilli toute proposition de réforme radicale. Elle voulait des « gestionnaires » et des « hommes d'action ». Elle avait peut-être des doutes quant aux sympathies des hauts fonctionnaires (pour une large part sociaux-démocrates, même s'ils tendent de plus en plus à épouser l'économie de marché comme le reste des élites britanniques), mais elle ne tenait pas compte de leurs préférences partisans. Dans ce sens, la neutralité politique des hauts fonctionnaires a été maintenue. De façon tout aussi significative, le militantisme politique demeure tabou. Un haut fonctionnaire ne participe à aucune activité électorale et n'accompagnera même pas un ministre dans une réunion politique.

110 La France offre un contraste frappant par rapport à cette situation et même, dans un certain sens, par rapport à d'autres systèmes où la fonction publique est politisée. Ce qui est caractéristique du modèle français, ce n'est pas tant le degré de l'influence de la politique partisane (qui est assez exagéré) que la nature même du processus de politisation. Tout comme en Allemagne et aux États-Unis, en France le membre de l'exécutif peut et doit avoir recours au clientélisme pour placer des sympathisants de son parti dans des postes clés de l'administration. Mais, contrairement aux autres pays, la politisation de la haute fonction publique est souvent un processus autoperpétré par les fonctionnaires novices tout juste sortis de l'ENA et qui voient l'engagement dans un parti comme une stratégie de carrière. L'existence des cabinets ministériels – étape essentielle pour le succès d'une carrière – encourage et facilite ce processus de politisation de la haute fonction publique en France. Comme déjà noté plus haut, l'existence des cabinets ministériels est, pour l'observateur britannique, le second trait distinctif du système français. Non seulement certaines fonctions de ces cabinets relèvent directement de la politique partisane mais, ce qui est plus important, les membres des cabinets ministériels comprennent vite que, même s'ils peuvent exercer une certaine influence en tant que hauts fonctionnaires, l'autorité ultime est entre les mains des politiciens. Combien de hauts fonctionnaires ont été contaminés par le virus politique au cours de leur passage dans un cabinet ministériel ? Une autre caractéristique des cabinets ministériels doit être soulignée ici : très souvent, leurs membres exercent l'autorité politique contre la hiérarchie administrative établie. Le contraste avec la situation britannique ne pourrait être plus marqué. Non seulement les cabinets ministériels n'existent pas outre-Manche, mais l'autorité de la hiérarchie administrative établie est rarement contestée.

La position du membre d'un cabinet ministériel se trouve renforcée de façon singulière si il ou elle est membre d'un grand corps, le troisième élément distinctif de la haute administration française aux yeux de l'observateur britannique. Pour ce qui nous intéresse ici, l'existence des grands corps et la logique qui les pousse à protéger leur propre prestige, en protégeant leurs chasses gardées et en plaçant leurs membres aux postes clés, est significative de trois points de vue. Tout d'abord, avec l'ENA, les grands corps sont un lieu essentiel du processus de filtrage sur la voie des sommets de l'administration. Ensuite, ils sont souvent une avenue qui mène aux cabinets ministériels et leur politisation partisane ou, de façon plus directe encore, au monde politique lui-même. Enfin, les grands corps forment souvent des ponts essentiels entre les secteurs public et privé, facilitant ainsi la pratique du pantouflage qui est le quatrième trait distinctif du système français pour l'observateur britannique.

111

Curieusement, le pantouflage des étudiants de l'École polytechnique ou des grands corps techniques attire beaucoup moins de publicité ou de critiques que celui des énarques. Le rôle des technocrates dans l'administration française est un cinquième élément qui la distingue de son homologue britannique. Dans la fonction publique d'outre-Manche, on compte très peu de hauts fonctionnaires qui soient des experts techniques, et ceux-ci sont contrôlés plutôt qu'ils ne contrôlent. En effet, ils occupent rarement des positions clés, comme c'est le cas en France. Même les secteurs techniques (comme les transports ou les télécommunications) sont placés fermement sous le contrôle de généralistes. Il n'existe certainement pas d'équivalent de l'ingénieur qui occupe une position clé dans la haute fonction publique et qui tire son prestige de sa grande école, de son corps et de son savoir-faire technique. La tradition de placer des techniciens à des postes clés – pratique jalousement gardée par les corps techniques – doit être discutée en liaison avec la démocratisation parce qu'elle entraîne de sérieuses contraintes pour certaines formes de démocratisation (par exemple, la promotion interne, la féminisation et la participation).

Le sixième trait organisationnel distinctif du système français n'est pas tant sa fragmentation – qu'on retrouve dans tous les systèmes administratifs – que son manque d'intégration et sa culture de confrontation et de conflit. A première vue, les systèmes français et britannique sont très similaires et gouvernés par les principes wébériens classiques d'autorité hiérarchique. Mais la réalité est très différente, malgré les récentes réformes introduites en Grande-Bretagne et, plus particulièrement, les complications découlant de la création d'agences gestionnaires

spécialisées. Le système britannique demeure très centralisé, hiérarchique, et témoigne d'un haut niveau d'intégration, les acteurs clés étant le Cabinet, le Cabinet Office, le Trésor et les secrétaires permanents (les responsables) de chaque ministère. Officiellement, le système français est centralisé et hiérarchique. Mais l'observateur britannique est frappé par son cloisonnement, sa très mauvaise coordination, son style et sa culture conflictuelle. Cela est dû en partie à sa taille et à la multiplicité de ses rôles parfois en conflit les uns avec les autres (ministère des Finances contre ministères qui dépensent ou corps de contrôle contre gestionnaires actifs). En partie, c'est là la conséquence de ses caractéristiques organisationnelles (des grands corps concurrents, des cabinets ministériels qui s'opposent aux hiérarchies traditionnelles) ou de sa politisation (chaque ministère et grand corps comptent des partisans bien connus des principaux partis). Quelles qu'en soient les raisons, les implications de ce cloisonnement pour notre discussion sont assez claires. On peut en mentionner trois. La première est que des empires – des féodalités – séparés et semi-autonomes peuvent être créés au sein de l'administration et protégés – le plus souvent pas un des grands corps dont certains émanent de l'ENA –, provoquant ainsi envie et ressentiment. En second lieu, le manque général de coordination et d'intégration au sein de l'administration exige souvent la mobilisation de réseaux horizontaux non officiels – dont un des principaux est l'ENA. Les officiels responsables se voient souvent contournés par ces réseaux non officiels et nourrissent une certaine hostilité à leur égard. En troisième lieu, le goût pour le conflit et la confrontation au sein de l'administration française signifie que certaines décisions, souvent de nature tout à fait triviale, doivent être remises au niveau hiérarchique le plus haut – à Matignon ou à l'Élysée où les énarques sont en général très bien placés. Pour toute une série de raisons, donc, le sentiment est très répandu au sein de l'administration publique que les énarques sont impliqués dans un processus permanent d'usurpation de l'autorité.

Après avoir étudié les implications de la taille, des fonctions et des caractéristiques organisationnelles de l'administration, on peut discuter brièvement sa *Weltanschauung*. C'est là un terrain glissant qu'il convient d'explorer avec grande prudence. Mais, pour l'observateur britannique, l'administration française semble osciller entre, d'un côté, un discours hégélien sur la légitimité de l'État, une conception rousseauiste de l'intérêt général et un attachement très wébérien à la spécificité du domaine public et, de l'autre, en pratique, une défense tout à fait hédoniste d'intérêts particuliers, un certain pluralisme, et la viola-

tion de la sphère publique par une interaction constante avec le secteur privé. L'engagement idéologique en défense du secteur public et la méfiance face aux intérêts particuliers est compréhensible historiquement (étant donné certains incidents traumatisants de l'histoire de France) et sont fermement établis dans la jurisprudence du Conseil d'État. Ils s'inspirent à la fois d'idéalisme (qu'il ne faut pas sous-estimer parmi les responsables publics) et de calcul (car ils sous-tendent un discours qui légitime les activités des fonctionnaires individuels) et ils ont clairement un impact sur la formulation des politiques publiques (dans des secteurs clés tels que l'éducation, la reconstruction de l'économie et la création et consolidation de l'État-providence). Cependant, cet engagement a été accompagné – et parfois sapé aux yeux du public – par des pratiques beaucoup moins idéalistes. On peut rejeter certaines des critiques de l'école du choix public à propos des tendances inhérentes des bureaucraties d'État à étendre leur domaine et leur budget ; on peut, à juste titre, se montrer sceptique à propos de certaines affirmations de Mancur Olson (pour qui les bureaucrates ont établi de saintes alliances avec des groupes puissants, provoquant une surproduction de biens publics). Il n'en reste pas moins que la collusion entre certains secteurs de l'administration et des groupes privés, le spectacle désagréable de certaines pratiques de pantouflage, la création d'États dans l'État par des individus ou groupes puissants, la faiblesse de l'État dans son action contre certains actes de violation manifeste de son autorité – tout cela a contribué à la perception qu'il existe un gouffre entre les beaux discours et une pratique sordide.

113

POUR CONCLURE

Ce court article a essayé de démontrer pourquoi une coalition de mécontentements s'est développée contre l'ENA, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration, et pourquoi une grande partie de ce mécontentement tourne naturellement autour de la question de la démocratisation de l'École. Cependant, nous avons aussi tenté de montrer que toute démocratisation est une opération intrinsèquement difficile : elle peut avoir des sens différents et contradictoires ; elle peut entrer en conflit avec d'autres buts recherchés ; et elle peut entraîner des conséquences perverses. S'il faut continuer sur la voie de la démocratisation, il est nécessaire d'identifier clairement quels sont les objectifs précis recherchés, et de reconnaître qu'un certain prix puisse devoir être payé pour les atteindre. Les réformateurs doivent aussi être conscients

du fait que toute réforme risque d'avoir un impact limité – et pas seulement parce que l'ingéniosité humaine peut être mobilisée pour la mettre en échec (comme l'ont montré plusieurs tentatives de réformes scolaires). Ce qui ressort de façon très marquée de toute étude de l'ENA, c'est qu'une réelle réforme démocratique implique une transformation radicale des attitudes culturelles et du système éducatif français et un bouleversement des structures et du fonctionnement de l'administration centrale. En d'autres termes, la réforme de l'ENA exige une révolution ailleurs, et toute lecture de l'histoire de la France nourrit un certain scepticisme quant à une telle possibilité.

114 Nous avons commencé cet article avec un paradoxe. Nous pouvons le conclure par un autre paradoxe exprimé sous la forme d'une question : pourquoi une institution aussi admirée à l'étranger est-elle si mal aimée en France, un pays pourtant connu pour une certaine fierté chauvine ? La réponse se trouve peut-être dans le fait que les étrangers admirent les nombreuses qualités des énarques qui sont volontairement ignorées de façon assez commode par leurs critiques : leur intelligence, leur autorité, leur compétence professionnelle et l'absence de corruption parmi eux ; alors que les critiques domestiques se fondent sur leurs défauts que les étrangers ne peuvent pas percevoir. Toutefois, leurs qualités sont réelles, alors que les racines de beaucoup de leurs défauts doivent être recherchées ailleurs : dans l'administration dans son ensemble qui est, de bien des points de vue, le miroir de la société qu'elle sert.

R É S U M É

Pourquoi l'ENA, tant admirée à l'étranger, est-elle si mal aimée en France ? Pourquoi une école, fondée en partie pour démocratiser l'élite administrative, est-elle devenue le centre de la controverse liée à la démocratisation de cette élite ? Pourquoi la démocratisation de cette élite administrative est-elle si importante en France ? Et pourquoi semble-t-elle, intrinsèquement, si difficile ? Les réponses à ces questions sont à chercher à trois niveaux : le problème de la démocratisation de toute élite, la spécificité de l'ENA, comparée aux écoles administratives à l'étranger, et enfin les caractéristiques propres à l'administration française.

CHRONIQUES

RICHARD GHÉVONTIAN

JURISTES ET POLITISTES REGARDS CROISÉS SUR LES PARTIS POLITIQUES

À LA RECHERCHE D'UNE IDENTITÉ

Les partis politiques disposent-ils aujourd'hui, en France, d'une identité clairement définie ? La réponse à cette question est plus complexe qu'il n'y paraît et elle nécessite le concours de tous... y compris des juristes et des politistes.

Cette identité, les juristes pourraient-ils la dégager du statut des partis ? Rien n'est moins sûr. L'article 4 de la Constitution de 1958 se borne, en effet, à rappeler que « les partis et groupements politiques [...] se forment et exercent leur activité librement », se référant ainsi implicitement au droit qui leur est applicable. Entrant dans la catégorie générique des associations, les partis politiques français sont soumis au régime juridique de la loi de 1901¹. Mais cette piste est une impasse puisqu'on sait bien – et c'est là ce qui lui confère son caractère très libéral – que la loi de 1901 n'impose réellement aucun statut.

Dotés d'un « non-statut », les partis politiques sont néanmoins investis d'une mission, la Constitution proclamant qu'ils « concourent à l'expression du suffrage » et qu'à ce titre ils ont des devoirs puisqu'ils « doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie », ce qui n'est pas accompagné cependant d'un mécanisme sanctionnateur². Malgré la mission qui leur est ainsi confiée et qui semble consacrer le rôle déterminant des partis dans le processus des élections, les partis politiques sont peu reconnus par notre droit électoral.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne la présentation des candidatures, il n'existe aucune obligation de s'en réclamer et la référence éventuelle de l'appartenance des candidats à un parti politique apparaîtrait finalement comme une formalité accessoire. Les partis politiques n'occupent une place privilégiée que dans le cadre des campagnes électorales dans le secteur audiovisuel et depuis peu dans

117

1. Avec, il est vrai, certains aménagements, puisque les partis politiques peuvent acquérir des biens à titre gracieux et ester en justice, même en l'absence de déclaration préalable.

2. A l'origine, cette disposition avait été introduite dans le projet de Constitution pour condamner le Parti communiste. Cf. Pierre Avril, « Explication d'un paradoxe », *L'Écriture de la Constitution de 1958*, Economica, 1992, p. 714.

celui de la législation sur le financement des partis et groupements politiques.

Précisément, c'est par le biais de cette législation que le problème identitaire des partis politiques a pris une nouvelle dimension en glissant d'une conception juridico-politique des partis vers une conception « économique » ou « comptable ». Cette dernière est apparue crûment à l'occasion des élections législatives de 1993 qui ont vu l'éclosion des partis se réclamant de la néo-écologie mais dont l'intérêt pour les billets de banque était plus marqué que pour les vertus affichées de la défense de l'environnement.

118

Les partis politiques étant désormais susceptibles de recueillir des sommes d'argent non négligeables, la tentation a été grande de créer des formations nouvelles dans un but « purement mercantile ».

Cette nouvelle catégorie de partis politiques qu'on pourrait qualifier de « partis-marchands », dans la mesure où elle s'entrechoque avec celle des partis traditionnels, va générer un nouveau contentieux, celui de l'étiquette, voire de la marque, transformant ainsi les joutes politiques classiques en guerres d'entreprises où le démarchage remplace la poignée de main et la concurrence loyale ou déloyale les compétitions de tribune.

Face à ce nouveau phénomène, les formations politiques déjà existantes ont tenté de se placer sous la protection du juge et plus précisément du juge judiciaire... ce dernier, pourtant manifestement incompétent dans le domaine électoral, leur apportant parfois volontiers son concours.

Pour obtenir cette protection judiciaire, certains partis, c'est le cas de Génération Écologie et des Verts, ont utilisé un artifice juridique quelque peu audacieux en déposant leurs marques et titres à l'Institut national de la propriété industrielle afin de bénéficier ainsi de droits privatifs dont ils pourraient assurer la défense par la mise en œuvre notamment de l'action en contrefaçon.

Entrant quelque peu imprudemment dans ce jeu dangereux, certains juges des référés ont ainsi ordonné la mise sous séquestre du matériel électoral et donc des bulletins de vote, y compris le jour même du scrutin. Cette incursion du juge judiciaire dans un domaine qui lui est étranger a été facilitée par le régime juridique des documents électoraux (circulaires, professions de foi, bulletins de vote...). La diffusion de ces documents, qui constitue une opération préparatoire à l'élection, relève pour les opérations législatives d'une commission présidée par un magistrat. Cependant, aucun mécanisme de recours préventif n'est prévu avant le scrutin pour contester les décisions de cette commission, y compris sur l'utilisation jugée abusive de certaines étiquettes....

C'est ce vide juridique qu'ont cru pouvoir combler certains juges des référés civils en se fondant sur l'article 809 du Nouveau Code de procédure civile. Cette position a été, notamment en 1993, fermement condamnée par le Conseil constitutionnel³.

Devant les décisions contradictoires de certaines cours d'appel, la Cour de cassation, dans deux arrêts de principe du

3. Pour le panorama de cette jurisprudence, cf. notre chronique à la *RFDC*, n° 15, 1993, p. 365 s.

8 mars 1996⁴, a clairement consacré l'incompétence du juge judiciaire dans le contentieux des opérations électorales, surtout lorsqu'elles sont, comme la mise à disposition des bulletins de vote, au cœur même du scrutin. Faisant prévaloir une disposition constitutionnelle, l'article 59 de la Constitution⁵ sur une disposition législative, l'article 809 du Nouveau Code de procédure civile, la Cour de cassation a ainsi rappelé au juge judiciaire les limites de ses compétences.

Par-delà la clarification ainsi apportée par la Cour de cassation à un imbroglio juridique particulièrement complexe, ces deux décisions de l'Assemblée plénière en ne se prononçant pas sur l'applicabilité des règles industrielles du droit des marques et de la propriété industrielle aux partis politiques laissent entière la question essentielle – sinon existentielle – de leur nature et de leur identité.

Ce problème se trouvant aujourd'hui au cœur même de la démocratie et de son bon usage, il est temps de s'interroger sur la finalité des partis, sur leur véritable place dans notre système de droit, sur leur mission et aussi sur leur éthique...

Cette réflexion ne peut qu'être commune aux juristes et aux politistes. Les

juristes devront alors rouvrir un débat, trop rapidement relégué au second plan, sur le statut légal ou constitutionnel des partis politiques.

Mais ils ne pourront efficacement le faire que si les politistes ont dégagé au préalable leur chemin en séparant le bon grain de l'ivraie à partir de la réponse à la question centrale : à quoi servent les partis politiques ? à « médiatiser » la démocratie, faciliter l'expression du suffrage, servir de lien politique entre l'État et les citoyens, constituer un abri plus ou moins douillet pour les élus ou, transformés en objet marchand, permettre de juteuses opérations financières ?

C'est grâce à cette réflexion commune que l'on évitera sans doute la dérive la plus pernicieuse, à savoir la mise sur le marché de partis moitié objets de consommation moitié produits financiers, « managés » par des dirigeants devenus marchands de soupe ou théaurisateurs...

Juristes et politistes, un instant retrouvés, contribueront alors à une meilleure connaissance et, partant, à un meilleur usage de la démocratie et de l'État de droit...

Mais n'est-ce pas là, au fond, leur meilleur trait d'union ?

4. Arrêts du 8 mars 1996 (398 P et 399 P), *RFDC*, n° 25, 1996, où est publiée dans son intégralité la remarquable note de M. le Conseiller rapporteur J.-P. Dorly (présentation de L. Favoreu) et notre commentaire, *Rec. Dalloz*, 18 juillet 1996, p. 373.

5. Article 59 : « Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs. »

LUC FERRY

DONNER SENS ET AUTORITÉ À LA CULTURE SCOLAIRE

RAPPORT DU CONSEIL NATIONAL
DES PROGRAMMES

121

I. LA CRISE DE LA CULTURE SCOLAIRE

La culture scolaire, d'abord et avant tout centrée sur l'écrit, possède une spécificité irremplaçable dans la mesure où elle seule aborde certains savoirs et assure en grande partie la formation du citoyen dans la société démocratique : elle ne se confond pas avec la culture de tous les jours, ni avec celle des parents (du moins pas nécessairement), ni avec celle de la télévision. Il suffit pour s'en convaincre de songer à ce simple fait : qui d'entre nous relit, parvenu à l'âge adulte et sorti du cadre scolaire s'entend, Madame de Sévigné ou Fénelon, Chénier ou Lamartine ? Qui d'entre nous se replonge par plaisir dans un de ses vieux manuels de maths ou de chimie ? Il est des contenus culturels que l'école seule a la charge de transmettre, et qui, même si nous n'avons plus la même familiarité avec eux, demeureront des références essentielles pour en acquérir de nouveaux et mieux les comprendre. On peut discuter de certains de ces contenus, vouloir les changer contre d'autres, plus légitimes, mais on ne peut sérieusement souhaiter

les abolir au profit d'une simple reddition aux cultures quotidiennes. Ce serait non seulement rendre les armes face à une certaine « baisse de niveau » (sur laquelle nous reviendrons plus loin), mais aussi renoncer à ce qui a fait l'originalité de la tradition républicaine française en matière de traitement du multiculturalisme. Plus que jamais, la fonction de l'école est, face à l'atomisation du social, de transmettre à tous une culture commune *réfléchie*, qui permette d'adopter un regard critique face à la montée des communautarismes particuliers. Or les savoirs scolaires sont en crise, au moins depuis les années soixante, et de cette crise naît une polémique récurrente, dont les positions les plus tranchées sont assez aisément identifiables.

D'un côté, les partisans d'un retour aux classiques, sous toutes leurs formes : contre ces aberrations que furent, à leurs yeux, l'introduction intempestive dans les classes des maths modernes de l'histoire non chronologique, les méthodes globales, la prolifération des grammaires structuralistes, la perte de références aux grands auteurs, le refus de toute mémorisation automatique, etc., ils en appel-

lent, souvent à juste titre mais sans en voir les écueils, à un vaste mouvement de restauration des principes et des contenus de l'avant-68. De l'autre côté, les tenants de la fameuse « ouverture de l'école sur la vie ». Ils nous invitent à tout centrer sur l'enfant *tel qu'il est*, à prendre en compte ses intérêts, son « parler jeune », ses « repères télé ». Ils soulignent, dans cette optique, le primat des méthodes pédagogiques sur les contenus, de la réflexion sur le savoir, la nécessité d'introduire dans l'école la culture « vivante », celle de l'audiovisuel et des nouvelles technologies, voire, s'ils sont libéraux, l'impératif d'une professionnalisation précoce. Ils accusent les premiers d'être réactionnaires, même s'ils en appellent à l'idéal républicain. A quoi les accusés ont beau jeu de répondre que les soi-disant modernes organisent en fait la régression, que la prétendue « ouverture sur la vie » ne bénéficiera qu'aux plus favorisés, qu'en livrant l'école au « tourisme culturel » et à la société médiatique, ils abandonnent la résistance pour la collaboration.

Chacun pourra, à son gré, trouver les thèmes et les adjectifs qui complètent le tableau : il est suffisamment identifiable pour qu'on se borne ici à n'en donner qu'une esquisse, un carton sur lequel on peut broder à l'infini. L'essentiel est de percevoir en quoi le débat, ainsi figé dans une partie dont chaque coup est connu d'avance, occulte d'autant mieux les vraies questions qu'il les intègre dans une logique conflictuelle bipolaire. A quoi tient, en effet, le formidable (et sans doute excessif) sentiment d'échec qui anime ces discussions ? Les enseignants, chacun le reconnaît aujourd'hui, font ce qu'ils peuvent, le plus souvent avec talent et bonne volonté. Ils sont les premiers à souffrir du fait que ce qu'ils

ont eux-mêmes aimé lorsqu'ils étaient étudiants ne passe plus, ou mal, auprès d'une trop grande quantité d'élèves. A quoi bon les exhorter à un « retour » qu'ils ne peuvent imposer ou à une démagogie dont ils ne veulent pas ? Le vrai est ailleurs et il faut l'identifier si l'on veut avoir une chance de faire des propositions sensées.

Il tient à ceci, et tous ceux qui ont connu le lycée d'avant 68 le comprendront : la culture scolaire a perdu de sa légitimité traditionnelle en même temps que disparaissaient les arguments d'autorité. Ce n'est pas, comme on le dit trop souvent, la « massification » de l'enseignement qui est en cause. Après tout, l'école primaire était depuis longtemps, et bien avant 68, une école de masse, puisque obligatoire. Or on y apprenait à lire, à écrire et à compter dans des classes aux effectifs considérablement plus nombreux. Mais les contenus transmis par l'enseignant étaient pour ainsi dire sacrés. Il eût été, même au lycée, inconcevable qu'on les discute. Pourquoi enseignait-on telle discipline plutôt que telle autre et pourquoi, dans chaque discipline prise séparément, tels thèmes et non tels autres ? Cela allait de soi, s'imposait aux enfants – et, à vrai dire, aux enseignants eux-mêmes – avec le sceau de l'évidence indiscutable. La moindre question, à cet égard, eût été jugée insolente et impertinente. Elle eût valu à son auteur, si jamais il se fût avisé de la formuler, quelques « heures de colle ». Le fait peut paraître sidérant, il est pourtant patent : au cours de son histoire, notre école républicaine s'est posé toutes les questions possibles et imaginables, mais pratiquement jamais celle de la légitimité des contenus transmis aux enfants. La logique académique des disciplines suffisait à y répondre, et

l'autorité conférerait à cette réponse, sinon une légitimité, du moins une force exécutoire incontestable. L'ennui, l'inutilité, l'absence d'intérêt n'entraient pas en ligne de compte. Ils n'étaient que signes de paresse ou de stupidité dans une école qui, au demeurant, valorisait volontiers l'effort en tant que tel.

Pour le meilleur et pour le pire, Mai 68 et, à travers lui, le formidable essor de l'individualisme contemporain, ont mis fin aux légitimités traditionnelles et, avec elles, aux arguments d'autorité. C'est dans la fin des années soixante qu'émerge au premier plan l'exigence du « multiculturalisme », de la reconnaissance des cultures « régionales » dans tous les sens du terme, au droit à la différence, voire, *via* la « discrimination positive », de la différence des droits. Notre société sacralise le « je », reconnaît le « tu », mais tend à ignorer le « nous ». Un simple retour en arrière n'est guère possible ni, si l'on y réfléchit, souhaitable. Plutôt que de refuser la liberté, il vaut mieux chercher à la réinvestir dans des voies plus fécondes. Mais pour y revenir, il faut donner, tâche immense et de longue haleine s'il en fut, sens et autorité à la culture scolaire. Une autorité, bien sûr, qui ne soit plus celle, autoritaire, de la tradition, mais celle de l'intérêt et du sens. Il faudrait qu'au lieu de porter à bout de bras et de force des programmes qui « passent mal », les enseignants soient portés par eux ! Et la facilité, en la matière, est un leurre : elle conduirait, non pas à ranimer la culture scolaire, ce qu'il faut faire, mais à la nier au profit de l'autre, dominante, la médiatique, qui ne vise qu'à la consommation.

Si le débat « pour ou contre l'écran » ne cesse de prendre de l'ampleur, c'est sans doute parce qu'il rejoint une pré-

occupation fondamentale des sociétés d'aujourd'hui : n'y a-t-il pas, *de facto*, une baisse considérable de l'aptitude des enfants à maîtriser la culture écrite ? Les derniers chiffres publiés par le ministère de l'Éducation nationale ont, en effet, de quoi inquiéter : ils montrent, pour les résumer brièvement, qu'à l'entrée au collège près de 10 % des élèves ne maîtrisent pas les fondamentaux de la lecture et de l'écriture. Surtout, 35 % d'entre eux, qui s'ajoutent à ces 10 %, les maîtrisent mal ou avec difficulté : en clair, ils savent lire et écrire, mais cette activité est pour eux si laborieuse qu'elle ne leur permet pas d'accéder pleinement au sens des textes qui leur sont proposés. De fait, ils sont donc exclus de la culture écrite. De là le soupçon que la télévision et, plus généralement, l'image joueraient un rôle dévastateur sur la culture scolaire en général. Le problème est assez sérieux pour que l'on prenne le temps d'y réfléchir avec soin.

Ne nous voilons pas la face : la culture scolaire, qui est irremplaçable, est en grand danger. Si elle veut survivre et revivre, il lui faudra, tel est l'enjeu des décennies à venir, chercher enfin, pour la première fois peut-être dans son histoire, à se fonder sur le sens, qui est sa seule légitimité, à l'écart, donc, de ces deux logiques fatales que sont celles des arguments d'autorité et du divertissement consumériste. C'est dans cette optique que la télévision doit constituer non pas un obstacle ou un ennemi, mais une aide et un défi : une aide car elle peut souvent être l'alliée de la culture écrite, nombre d'émissions pouvant servir d'excellents supports à un enseignement de qualité, y compris centré sur la culture classique ; un défi, car il nous faut enfin tenter de rendre la culture scolaire « concurrentielle », c'est-à-dire plus sen-

sée, plus profonde et plus stimulante que celle de la télévision.

C'est dans cette optique que le Conseil national de programmation avait, dans son dernier rapport¹, posé les principes d'une réflexion sur l'idée d'un « socle commun » de connaissances, de savoir-faire et de compétences à transmettre à tous les élèves en fin de scolarité obligatoire.

Or de ce point de vue, et malgré des efforts aussi louables que sensibles durant ces deux dernières années, les procédures d'élaboration des programmes nous semblent encore trop marquées par une logique disciplinaire qui nuit gravement à l'objectif principal et ce, pour deux raisons qu'il importe d'identifier clairement :

– les programmes ressemblent encore trop à une « mosaïque de disciplines », juxtaposées les unes à côté des autres plutôt que pensées en harmonie entre elles. Des efforts significatifs ont été accomplis pour établir des liens entre les différents champs du savoir, mais ils restent encore trop formels au regard de l'exigence de voir enfin naître des programmes un projet d'ensemble sensé et cohérent, susceptible de fournir un véritable socle républicain à notre culture scolaire ;

– plus encore, la question fondamentale de la légitimité des contenus (pourquoi enseigner ceci plutôt que cela ?) est trop souvent encore éludée au profit de réponses disciplinaires qui empruntent davantage aux évidences des traditions sédimentées dans l'histoire des programmes qu'à une libre réflexion

sur ce qu'il conviendrait d'enseigner aujourd'hui et demain aux élèves. D'où l'impression que des savoirs abstraits et universitaires occupent la place essentielle... dès le milieu de l'école primaire !

C'est dans ce contexte qu'il nous semble souhaitable de donner, à titre purement indicatif, une illustration plus concrète de ce que nous entendions par l'idée d'un « socle commun » harmonieux, décliné en trois pôles disciplinaires fondamentaux : expression, connaissance de l'homme (« humanité »), connaissance du monde (« sciences »). Afin de donner plus de corps à ce projet, nous proposons ici le plan d'un « Manuel de référence » correspondant au pôle III pour la classe de sixième. Il devrait être complété, pour chaque cycle du collège, par des manuels de référence équivalents pour le pôle II (le pôle I étant essentiellement pratique pourrait s'en dispenser).

II. UN MANUEL DE RÉFÉRENCE POUR CHAQUE CYCLE DU COLLÈGE : RECENTRER SUR LES FONDAMENTAUX

Les manuels de référence répondent à un double objectif : ils visent d'une part à mettre en évidence les aspects les plus fondamentaux des disciplines particulières, d'autre part à faire ressortir explicitement les liens qu'elles entretiennent entre elles afin d'établir une réelle « cohérence horizontale ». Ils devraient

1. « Les idées directrices pour les programmes du collège », rapport remis au ministre de l'Éducation nationale en décembre 1994 et publié dans la revue *Le Débat*, n° 87, novembre-décembre 1995 (Gallimard).

permettre de donner sens à l'ensemble des programmes non seulement pour les élèves, mais aussi pour les enseignants et les parents qui pourraient ainsi embrasser dans une vision globale les contenus d'enseignement.

Ce type de manuels n'a pas pour vocation de se substituer aux manuels disciplinaires existants qui devront retrouver leur véritable signification de livre pour l'élève et ne plus s'adresser, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui, d'abord à l'enseignant.

L'élaboration du plan d'un manuel de référence en sciences pour la classe de sixième s'est fondée sur quelques principes :

- ce livre ne se borne pas à suivre la seule logique disciplinaire ;
- son organisation découle des questions qu'un élève de sixième peut être amené à se poser sur lui-même et sur le monde dans lequel il vit ;
- l'enjeu est de communiquer quelques notions de base exprimées dans une langue simple, sans introduire un vocabulaire spécialisé qui constituerait un obstacle préalable ;
- l'introduction placera d'emblée le lecteur face à la complexité du monde afin de situer les interrogations autour desquelles s'articule l'exposé. Par exemple :
 - comment le monde (les animaux, les plantes, les objets...) est-il fait ?
 - combien existe-t-il d'espèces d'animaux ?
 - pourquoi mange-t-on ?
 - pourquoi les enfants ressemblent à leurs parents ?
 - etc.

De simples éléments de réponse sont alors donnés qui visent à accroître chez l'élève le désir de connaissance.

PLAN DU MANUEL DE RÉFÉRENCE Connaître le monde

Chapitre 1.

De quoi est fait le monde ?

- Le monde, les hommes, les animaux, les objets, les pierres, l'eau, l'air... : tout est fait de matière.

La matière se compose d'atomes, qui s'associent pour former des molécules.

- Du non-vivant au vivant.
Du naturel à l'artificiel.
- Comment définir et reconnaître le vivant ?

125

Chapitre 2.

Qu'est-ce qui fait marcher le monde ?

- La terre : c'est une planète sur laquelle la vie est possible.
Le ciel : le soleil chauffe et éclaire la terre.
- L'eau coule, les feuilles tombent : c'est la pesanteur.
- C'est l'énergie qui fait marcher le monde. Il en existe différentes formes : tout ce qui brûle (le bois, le gaz, le pétrole...), l'électricité, l'atome.
- Sur la terre, les ressources ne sont pas inépuisables.

Chapitre 3.

Un monde de forces et de formes

- Les tiges des plantes se dirigent vers la lumière et leurs racines plongent dans le sol.
- Pourquoi et comment les animaux se déplacent ?
- Les formes des animaux sont organisées symétriquement en fonction du sens de déplacement.
- La forme de l'aile et la forme du bras sont adaptées à leur fonction.
- Les forces à l'intérieur de la terre bouleversent sa surface, créent les conti-

nents, les océans, les montagnes et les volcans.

- L'eau et le vent modèlent les paysages.
- L'homme utilise les forces de la nature. Il fabrique et assemble des formes (moulage, usinage, collage...).
- Les formes sont périssables : espèces disparues, continents fracturés, montagnes érodées, produits usés et périmés, produits biodégradables.

Chapitre 4.

Le monde vivant

- Un être vivant naît et meurt ; il se nourrit, croît, se répare, se reproduit.
- Il existe des êtres vivants très différents les uns des autres.

Cette extraordinaire diversité est le résultat d'une histoire. Celle-ci est l'œuvre de la reproduction des êtres vivants dans un milieu où elle rencontre des conditions plus ou moins favorables.

- La cellule est l'unité du vivant et toute cellule naît d'une autre cellule. Dans la cellule, et d'une cellule à l'autre, les molécules se reconnaissent, s'assemblent ou réagissent entre elles.
- Un être vivant se fabrique lui-même, selon un plan contenu dans chaque cellule et en échangeant de la matière et de l'énergie avec son milieu.
- Certains êtres vivants sont faits d'une seule cellule (les microbes), d'autres d'un grand nombre, mais tous se forment à partir d'une seule cellule.
- L'œuf résulte de la fusion de deux cellules, l'une mâle, l'autre femelle. De l'œuf naît un nouvel individu.
- Les individus d'une même espèce sont tous différents les uns des autres. La reproduction introduit et amplifie les différences et permet à l'espèce de se maintenir par la succession des générations.

Chapitre 5.

Décrire et mesurer le monde

- Les nombres permettent de compter, comparer et classer les objets. Le petit et le grand. Le zéro. Les fractions.
- La quantité a ses lois. Les quatre opérations. Le pair et l'impair.
- Les figures géométriques idéalisent les formes du monde. Le cercle et le carré. La sphère et le cube. Le rectangle. Le parallélépipède, le cylindre et la pyramide.
- Les figures peuvent être transformées. Les figures dans le miroir.
- Les instruments de mesure du monde.
- Des nombres et des figures dans la nature. Les nombres et le hasard. Les figures naturelles : la sphère (planète, œil, articulation, bulles, gouttes) et ses empilements compacts (de la sphère aux cellules hexagonales).
- L'homme utilise les lois de la quantité et les lois des figures pour comprendre le monde. Il les utilise aussi pour construire : les patrons, les plans de maisons, l'équerre ; les pyramides d'Égypte ; le nombre d'or.

Chapitre 6.

L'homme réalise des outils et des objets

- Comment les premiers hommes inventent l'outil et fabriquent les objets. L'homme est le seul animal qui utilise régulièrement des outils pour vivre.
- L'homme fabrique des objets pour communiquer. De la tablette d'argile sumérienne à l'imprimerie et à l'ordinateur.
- Comment fabrique-t-on du pain, une voiture, un compact-disc ? Combien coûtent-ils et pourquoi ?

Fabrication à l'unité et fabrication en série. Artisan et industriel.

- L'homme construit des objets pour explorer l'univers, la matière ou lui-même : microscope, bathyscaphe, télescope, engins spatiaux, et les instruments qui permettent au médecin de voir l'intérieur du corps...
- L'homme perfectionne sans cesse ses outils et objets. Il en invente d'autres : progrès technique, inventions et innovations. Leur connaissance et leurs usages se transmettent de génération en génération.
- Mais l'homme réalise aussi des objets sans utilité matérielle : c'est un artiste.

III. LE SOCLE COMMUN :

L'AMONT (LE PRIMAIRE)

ET L'AVANT (LES PREMIERS CYCLES UNIVERSITAIRES)

1. Les échecs du primaire

Les dernières conclusions de la direction de l'évaluation et de la prospective touchant l'état de l'école en 1995 sont sans ambiguïté : près de 10 % des élèves de sixième ne maîtrisent pas les fondamentaux de la lecture et de l'écriture et 25 % ceux du calcul élémentaire ! La comparaison récente (juillet 1995) entre les élèves passant le certificat d'études dans les années vingt et ceux d'aujourd'hui confirme, sur ces deux registres, ce qu'il faut bien appeler une « baisse de niveau ». Le discours habituel selon lequel le collège serait le « point noir » du système, le lieu où faire porter l'effort en priorité, risque donc d'induire en erreur ; *de facto, presque tout est déjà trop tard au collège* en termes d'égalisation des conditions et de rattrapage de l'échec scolaire. Si le collège apparaît, en effet, comme le « point noir », c'est en vérité parce que l'école n'a pas fon-

ctionné comme elle l'aurait dû et pu (les chiffres cités plus haut l'indiquent assez) et qu'il est déjà trop tard pour mettre en place des procédures réellement efficaces de remédiation : l'échec des tentatives, sans cesse réitérées, de la « pédagogie de soutien » est à cet égard manifeste.

Pour quatre raisons fondamentales, l'école primaire est aujourd'hui le nœud du problème scolaire :

1. Le bon sens, mais aussi la psychologie et la biologie contemporaines confirment que la petite enfance est le lieu de certains apprentissages qui offrent la caractéristique d'être tout à la fois des apprentissages « pour la vie tout entière » et, en même temps, des apprentissages fort difficiles à faire à un âge ultérieur : cela vaut tout particulièrement pour les langues, *y compris la langue maternelle*, mais aussi pour les arts, les sports et certains comportements (savoir écouter les autres, s'exprimer sur le mode de l'argumentation, c'est-à-dire, si l'on y réfléchit, d'une manière sociable, puisque argumenter c'est chercher en soi les raisons ou les motifs qui valent aussi pour les autres). Il est donc impératif de mieux distinguer ce que les petits enfants doivent absolument maîtriser *d'abord* (langues, arts, sports, calculs élémentaires, sociabilité notamment) et ce qu'ils pourront faire tout aussi bien ou mieux plus tard (les disciplines universitaires), sachant que la scolarité est obligatoire jusqu'à 16 ans et que plus de 90 % d'une classe d'âge poursuit ses études au-delà. De ce point de vue, les programmes sont beaucoup trop lourds beaucoup *trop tôt*, et leur progression n'est pas assez bien pensée.

2. C'est au CP que se noue cet échec scolaire dont l'expérience suffit à nous apprendre l'extraordinaire « viscosité »

au sens physique du terme. En vérité, *les problèmes d'hétérogénéité des élèves que l'on évoque sans cesse comme la croix du collège (unique pour tous, etc.) sont à l'évidence déjà présents dès le CP, voire dès la maternelle*. C'est là qu'il faut les traiter d'urgence et faire porter tous les efforts disponibles selon l'adage : « mieux vaut prévenir que guérir » (surtout si l'on ne sait pas guérir, même en y mettant, mais trop tard, les moyens).

3. A ce stade de leur parcours, les enfants sont encore extraordinairement réceptifs. Peu de problèmes de discipline au CP ! Pas d'élèves dégoûtés de tout ce qui touche à la vie scolaire, comme on en voit hélas au collège ! Les petits « jouent le jeu », ils font confiance au maître ou à la maîtresse, ils prennent réellement au sérieux les demandes qu'on leur adresse : c'est à ce stade qu'il est vital de ne pas les décevoir, d'être aussi sérieux et attentif qu'ils le sont eux-mêmes. Tout est encore possible. Que 2 ou 3 % des enfants ne parviennent pas à lire, à écrire ou à compter est malheureusement une réalité qui s'explique en raison de pathologies qui relèvent de traitements particuliers. Que 15 à 25 % d'entre eux échouent à maîtriser ces fondamentaux est inacceptable. S'en accommoder à ce stade, c'est se condamner à admettre pour l'immense majorité d'entre eux l'échec, au moins scolaire, pour toute la suite de leur vie.

4. *L'école primaire est le lieu de notre système scolaire où des réformes fondamentales de programmes sont réellement possibles, en raison de l'unicité du maître* alors que les réformes de programme au collège et au lycée continueront de se heurter à une difficulté redoutable ; celle qui tient aux « structures ». Si l'on voulait supprimer en classe de sixième une heure d'enseignement dans une disci-

pline pour la reporter vers une autre, cela reviendrait à supprimer 1 500 emplois d'enseignants dans cette discipline (et ce chiffre est à peu de chose près cumulatif pour les années qui suivent). La marge laissée à l'imagination et à l'invention d'éventuels concepteurs de programmes est donc limitée. Quelle que soit son utilité, elle ne peut jouer pour l'essentiel qu'à l'intérieur de cadres disciplinaires prédéfinis. Ce problème ne se pose pas à l'école où l'on pourrait donc réellement réfléchir à l'identification des vrais fondamentaux et à la possibilité d'une progression mieux adaptée aux nécessités de l'égalisation des conditions et des chances.

Que proposer ? Non pas une énième réforme des programmes – elle vient d'avoir lieu et, somme toute, ces programmes sont convenables (même si les adultes que nous sommes ne sont pas certains d'en maîtriser le tiers, ce qui fait malgré tout problème) – mais un réaménagement profond de ces programmes par le biais de documents d'applications. *Chacun s'accorde à souligner que la priorité des priorités est à la maîtrise du français*. Les enfants ne maîtrisent pas (ou pas bien) la lecture et l'écriture parce qu'ils n'ont pas assez l'habitude de lire, d'écrire, et d'écouter leur maître lire. Pourquoi ne pas articuler, voire intégrer, plus largement l'enseignement des autres disciplines avec l'enseignement du français ? Pourquoi ne pas centrer l'enseignement de l'histoire sur un petit nombre de repères fondamentaux et le faire passer par des récits touchant la vie des grands personnages historiques ? Pour la géographie, pourquoi ne pas recourir davantage aux grands récits de voyage ? Cela vaudrait bien entendu aussi bien pour une large

partie des enseignements artistiques, qui pourraient aussi contribuer à la maîtrise de la langue et des grands repères géographiques et historiques.

Comment s'assurer, au niveau du cycle 2, que *tous les enfants (et non pas seulement 60 à 70 % d'entre eux)* apprennent les fondamentaux de la lecture, de l'écriture et du calcul ? La méthode la plus juste ne serait-elle pas, tout bien pesé et rapports savants soigneusement examinés, de demander à de bons maîtres ou maîtresses du CP (ils sont nombreux à être expérimentés et fiables !) ce qu'ils en pensent, d'où viennent, à leurs yeux, les difficultés qu'ils rencontrent et qui conduisent à l'échec un nombre trop élevé d'enfants ?

Trois remarques ressortent des enquêtes que l'on peut aisément confirmer :

- 1) c'est au CP que les difficultés scolaires se cristallisent ;
- 2) les maîtres ont déjà à ce niveau du mal à traiter le problème de l'hétérogénéité des classes ;
- 3) les programmes sont trop ambitieux et les disciplines enseignées trop variées pour leur laisser le temps de traiter les fondamentaux pour tous. *Ce n'est donc peut-être pas tant une question de méthode que de temps à consacrer à ceux qui sont très loin du compte.*

De nombreuses initiatives telles que la limitation du nombre d'élèves en CP, l'organisation souple des classes ou le recours à des interventions extérieures judicieusement choisies peuvent aller dans le sens d'une meilleure gestion du temps. Il faut les encourager et les faire connaître pour que chacun puisse s'en inspirer.

Plus fondamentalement, il est urgent de rompre avec les querelles sur l'appren-

tissage de la langue écrite (lire et écrire) et de fixer des orientations claires sur ce qu'il convient de privilégier, quelles que soient les méthodes, en concentrant l'essentiel des efforts sur quelques paramètres décisifs. Là aussi, il s'agit de rendre explicite une hiérarchie d'objectifs qui, faute d'être clairement affichés, sont aujourd'hui submergés par un flot d'intentions pédagogiques secondaires.

En revanche, ce qui semble être une des causes principales, trop peu combattue, des échecs les plus massifs, c'est un manque de continuité, de cohérence, de lisibilité dans la hiérarchie des exigences et des attentes qui devaient structurer le travail des élèves, de classe en classe, d'une école à l'autre.

Au-delà des divergences d'experts, le premier rapport de l'Observatoire de la lecture laisse transparaitre nombre de points d'accord dont la liste ordonnée peut constituer une approche du cadre commun souhaité.

L'enseignement de la lecture et de l'écriture peut se réduire à quelques orientations qui organiseraient non seulement l'intégralité de l'horaire consacré au français mais une part importante (entre le tiers et la moitié) de la plupart des autres « champs disciplinaires ». Six axes, dont l'énoncé tient en quelques lignes, devraient être privilégiés :

1) priorité au sens : l'école devrait dispenser davantage de références culturelles aux enfants, en leur donnant plus systématiquement les moyens de les structurer, de les enrichir, de les réinvestir, en dehors de la classe ;

2) « lire et écrire sont deux activités indissociables » : les élèves n'écrivent pas assez à l'école ;

3) le choix de textes ou de situations de lecture variés, la volonté de diversifier les formes d'expression orale ou

écrite ne valent que s'ils sont l'occasion de dégager et de travailler, dans chaque cas, une « compétence clé », qui sera régulièrement utilisée par la suite en coordination progressive avec d'autres ;

4) tant en lecture qu'en écriture, les élèves doivent le plus rapidement possible traiter de manière « automatique » (sans avoir besoin d'y penser) les compétences dites « de bas niveau » : liaison entre lettres ou groupes de lettres et sons, mots, relations élémentaires au sein de la phrase ; maîtrise des composantes correspondantes lorsqu'ils écrivent... Il faut ici hiérarchiser les compétences qui méritent un entraînement particulier : elles ont la propriété de faciliter les acquis complémentaires et donnent une première méthode pour découvrir la signification d'un texte ;

5) à la jonction des marques grammaticales et de l'intelligence du sens, cinq difficultés cruciales doivent mobiliser l'essentiel des efforts touchant à la grammaire au cycle 2. Il ne s'agit pas d'asseoir des règles mais d'affermir des observations qui permettent de surmonter les principaux obstacles « formels » auxquels se heurte la compréhension de jeunes lecteurs :

- accords,
- approche, par tris orthographiques et fonctionnels, de la distinction entre noms, verbes, adjectifs et déterminants ;
- relations temporelles ;
- substituts ;
- conjugaisons ;

6) l'objectif est de permettre le plus rapidement possible une lecture et une écriture autonomes, puis d'aider à leur progrès : une telle autonomie suppose que les connaissances scolaires traditionnelles soient articulées avec les repères culturels et les compétences permettant de s'orienter dans les sup-

ports audiovisuels, informatiques et multimédia.

2. *La nécessité d'une réforme des premiers cycles*

dans un sens pluridisciplinaire

Si simples qu'elles paraissent, les modifications de bon sens qu'appelle le fonctionnement de l'école supposent une réforme de fond de l'ensemble de notre système. Pour casser la logique disciplinaire et formaliste des programmes, il faudrait que les étudiants, notamment ceux de lettres et sciences humaines qui se destinent aux carrières d'enseignement, bénéficient dès le départ d'une formation générale mieux conçue.

Dans le cadre des orientations présentées aux états généraux de l'Université, il faudrait créer, dans tous les premiers cycles de lettres et sciences humaines, des cours de préparation et de synthèse visant à asseoir la culture générale des étudiants, y compris bien sûr dans le domaine scientifique, indispensable à la poursuite d'études dans la discipline particulière qu'ils ont choisie. Il s'agirait au fond de reconstituer pour tous un « socle commun » de connaissances, de compétences et de savoir-faire fondamentaux nécessaires à la réussite des études – ce qui permettrait au passage de préparer un recrutement pluridisciplinaire de futurs enseignants.

Cinq domaines devraient être privilégiés :

- un cours d'histoire culturelle et politique incluant l'histoire des arts ; les étudiants de lettres et sciences humaines qui entrent à l'université semblent avoir tout oublié en la matière, ce qui leur interdit la compréhension de pans entiers de leur discipline principale. Comment, par exemple, faire un cours de philosophie sur la démocratie si les

étudiants ignorent à peu près tout d'Athènes au V^e siècle, de 1789 et de 1848 ? Mais aussi comment lire dans ce cas Platon, *Les Misérables* ou *La Chartreuse de Parme*, etc. ? Il s'agit là d'une culture générale indispensable aux disciplines particulières ;

- une langue vivante ou ancienne obligatoire (ce serait un formidable moyen de revaloriser les études classiques en France en les tirant par le haut) ;

- un cours général de culture scientifique du type : « les grandes découvertes scientifiques du XX^e siècle ». Il est en effet inadmissible que les étudiants en lettres ou sciences humaines soient aussi ignorants de l'histoire des sciences qu'ils le sont aujourd'hui. Là encore : comment comprendre notre société si l'on ne saisit pas l'impact qu'ont eu sur elle les grandes révolutions scientifiques ? Comment discuter encore de la liberté et du déterminisme sans prendre en compte les acquis de la génétique contemporaine ? Mais aussi bien : comment comprendre les futuristes ou les cubistes sans percevoir leur fascination pour les mathématiques ou les machines modernes, etc.

- un cours d'histoire des idées philosophiques ;

- un cours d'économie et de gestion.

Ce « socle commun » constituerait non seulement une seconde chance pour

tous, mais il aurait le mérite de rapprocher l'université de ce qui se fait dans les filières d'excellence des classes préparatoires ou à Sciences Po. Il suffit, pour se convaincre de cette nécessité, d'imaginer ce que devrait être l'université si on supprimait les classes préparatoires : les enseignants qui refusent une formation pluridisciplinaire en premier cycle, au prétexte de protéger « leur » discipline, seraient immédiatement obligés d'y revenir ! Nous avons tellement pris l'habitude de considérer comme allant de soi que les filières d'excellence remplissent leur fonction de recrutement des élites que nous ne nous soucions plus de penser correctement la formation dispensée dans les premiers cycles universitaires qui deviennent de vastes parkings ! Quel est le pourcentage de professeurs d'université issus des grandes écoles ou, à tout le moins, des classes préparatoires ? Pourquoi refuseraient-ils à leurs étudiants ce dont ils ont bénéficié ? L'enseignement d'un tel socle permettrait de *revaloriser le Deug et d'en faire enfin un diplôme réel*. Surtout, il mettrait fin à la séparation absurde entre des disciplines qui devraient, à l'école et au collège, être pensées conjointement pour faire sens. Comme on le voit, tout se tient dans notre système éducatif et c'est aussi cela qui rend les réformes aussi urgentes que difficiles à mettre en place.

MARIE MENDRAS*

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE
ET CRISE DE SUCCESSION

Depuis sa réélection, le 3 juillet 1996, et jusqu'à la fin de l'année, le président Eltsine a presque totalement disparu de la scène publique. Son absence prolongée du Kremlin a avivé la lutte de pouvoir entre conseillers, ministres, présidentiables et autres boyards aux ambitions décuplées par la maladie du Tsar.

Il peut paraître paradoxal de revenir à une image du passé tsariste alors même que plus des deux tiers des 108 millions d'électeurs de la Russie ont participé à un scrutin présidentiel à peu près démocratique à l'été 1996. Et pourtant jamais la dérive du régime politique n'a été aussi prononcée que ces derniers mois. Le Kremlin est redevenu un lieu refermé sur ses rivalités internes, où la prise de décision est de plus en plus opaque et arbitraire. Luttés de clans et ambitions personnelles ont créé une atmosphère de fin de règne. Chacun se demande combien de temps durera la crise de succession et quelles règles prévaudront, celles de la constitution ou le simple jeu du rapport de force au sommet de la hiérarchie ?

La tenue de l'élection présidentielle, dans des conditions encore imparfaites mais acceptables, les 16 juin et 3 juillet derniers, invite à privilégier le scénario optimiste du respect des textes et de l'exercice de la souveraineté populaire. Ce dernier scrutin fédéral a bien eu lieu aux dates requises, en dépit des fortes tentations de report au sein du sérail eltsinien¹. L'analyse des résultats montre une Russie plurielle et divisée politiquement, selon des clivages sociaux et géographiques qui se confirment depuis les législatives de décembre 1995. L'élection a précisé le paysage politique sur lequel se joue la bataille de succession, déjà bien engagée, du président malade.

133

LE CONTEXTE
DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE
DE JUIN-JUILLET 1996

Boris Eltsine avait été élu une première fois président de la Russie le 12 juin 1991. L'URSS existait encore, Mikhaïl Gorbatchev en était le président (élu par

* Chargée de recherche au CNRS (CERI-Fondation nationale des sciences politiques).

1. Cf. « Lettre de Russie : le suffrage universel dans la tourmente », *Pouvoirs*, n° 77, 1996, p. 219-229.

le Parlement et non au suffrage universel) et la Russie était une république de la Fédération soviétique. Le scrutin était libre et secret et Eltsine avait remporté plus de 57 % des suffrages dès le premier tour, très loin devant les six autres candidats. L'ancien Premier ministre de Gorbatchev, Nikolai Ryjkov, arrivait second avec 17 % des voix et l'outsider nationaliste Vladimir Jirinovski troisième avec 8 % des voix. La participation était de 74 %. La victoire de Boris Eltsine lui conféra une légitimité que Gorbatchev n'avait pas. Les dirigeants de la Russie souveraine prenaient le dessus sur les dirigeants de l'URSS. Le putsch avorté d'août 1991 renforça encore la position d'Eltsine et accéléra la fin de l'État soviétique et de son président Gorbatchev.

L'élection de juin 1991 avait donc eu lieu dans un contexte exceptionnel de grande rupture historique. Boris Eltsine bénéficiait d'une popularité très grande, fondée à la fois sur son rôle de victime-héros du régime communiste et sur son image de Russe fort et rassurant, prêt à redonner à son pays une véritable identité nationale. Aucun des autres candidats n'avait un poids comparable dans l'opinion, et les partis politiques n'existaient pas vraiment encore. De plus, seul Boris Eltsine avait un projet, celui de sortir du soviétisme et de la crise économique, et de faire de la Russie un grand pays moderne et démocratique. Il avait aussi profité de sa fonction de président du Parlement de Russie depuis 1990 pour se donner la stature d'homme d'État.

Le scrutin de 1996 ne ressemble guère au précédent. Le contexte n'a plus le

souffle exaltant de l'histoire qui se fait mais porte le poids du marasme social et du désenchantement politique. Plus de grand projet de société, plus de grande bataille d'idées, plus d'ennemi à abattre. Eltsine a déçu et sa popularité est au plus bas à la fin de l'année 1995. Les Russes sont très majoritairement hostiles à la guerre en Tchétchénie, ils sont aussi insatisfaits de leur niveau de vie et de l'insécurité matérielle. Leur méfiance est grande à l'égard de tous les dirigeants en place et ils ne croient pas au bon fonctionnement des institutions. Ils dénoncent la corruption des élites et l'impuissance des pouvoirs publics à enrayer la crise économique et sociale².

Depuis 1991, la vie politique s'est structurée autour de quelques grandes tendances politiques. Les élections législatives de décembre 1993 et décembre 1995 ont montré la polarisation croissante de l'électorat autour de quelques grands pôles : les communistes et apparentés, les mouvements nationalistes, dont le parti de Jirinovski, les forces réformistes comme le parti « Iabloko » de G. Iavlinski, et la mouvance dite de « centre-droit » ou « droite réformiste » autour du régime eltsinien. Cette dernière a pour particularité de n'être pas organisée en un ou plusieurs partis politiques. Il n'y a pas de parti du président, ni de parti du Premier ministre. A chaque élection est mise sur pied une organisation *ad hoc*, un « bloc électoral » pour organiser la campagne et tenter de rassembler les voix « légitimistes » pro-régime. En décembre 1995, c'est le Premier ministre qui, sans enthousiasme, doit prendre la responsa-

2. Cf. les sondages et analyses du Centre russe d'étude de l'opinion publique (VTsIOM), publiés in *Monitoring obchtchestvennogo mneniia* (Moscou), 6 numéros par an.

bilité de présider le bloc électoral « Notre maison Russie ». Deux ans plus tôt, c'était le ministre réformiste Egor Gaïdar qui s'était vu confier cette tâche avec son mouvement « Choix de la Russie ». Dans les deux cas, les résultats ont été très décevants pour le « bloc électoral » du pouvoir exécutif.

Ce qui montre qu'en dépit d'une faible structuration de la vie politique, les candidats à l'élection ressentent la nécessité d'une machine politique efficace à l'échelle de toute la Fédération de Russie. Les hommes au pouvoir peuvent bien sûr s'appuyer sur une bonne partie des administrations centrales et régionales et utilisent sans scrupule, et sans guère de contrôle juridique, les ressources de l'État pour faire campagne. Ceci est vrai pour une élection nationale comme pour les scrutins locaux et régionaux. Pendant l'automne 1996 ont lieu les élections de nombreux gouverneurs et maires de grandes villes. Les sortants partent toujours avec un grand avantage dans la bataille électorale et une partie d'entre eux ont été ou seront probablement réélus. Cet avantage n'est malgré tout pas suffisant pour assurer la victoire dans un scrutin uninominal et tout à fait insuffisant pour gagner au scrutin de liste. Selon la loi électorale russe, la moitié des députés de la Douma d'État, chambre basse du Parlement, sont élus à la proportionnelle, l'autre moitié au scrutin uninominal. Le scrutin de liste est bien entendu très favorable aux forces organisées et qui ont une base sociale. Le Parti communiste a démontré sa force dans les provinces avec d'excellents résultats aux législatives de décembre 1995 (plus de 22 % des suffrages, auxquels s'ajoutent environ 10 % pour les autres listes d'obédience communiste ou néosoviétique).

Le Parti communiste de la Fédération

de Russie (PCFR) est le seul vrai parti organisé en Russie. Il a un comité central, des comités dans presque chaque ville de Russie, des militants, des ressources financières. Il a comme chevaux de bataille la renaissance d'une Russie forte et unie et l'équité sociale, donc un mélange approprié de patriotisme et de promesses sociales « à la soviétique ». Il réussit à rassembler derrière lui les nostalgiques de la période passée et les laissés-pour-compte des changements. Il rassure ces segments de la société en faisant référence à des valeurs connues sans prôner un retour pur et simple au système communiste. D'ailleurs, le chef du PCFR, Guennadi Ziouganov, a mené toute sa campagne pour la présidentielle de juin-juillet 1996 en tant que chef de file des « forces populaires patriotiques » (certains groupes procommunistes s'étaient ralliés à sa candidature) et évitait soigneusement le terme de « communisme ». L'électorat de Ziouganov en décembre 1995 comme en juin et juillet 1996 est plus âgé que la moyenne, dispose de revenus modestes et vit dans des villes petites ou moyennes ou des cantons ruraux.

Le Parti libéral démocratique de Russie (LDPR) de Vladimir Jirinovski est aussi une machine organisée, mais à une échelle bien moindre. Il est largement présent dans les provinces russes, moins à Moscou et dans les très grandes villes. Son financement n'est pas plus transparent que les autres organisations et il s'est, semble-t-il, appauvri depuis l'année 1993, année de son grand succès aux législatives avec près de 23 % des suffrages au scrutin de liste. Il a chuté à 10 % en décembre 1995 et Jirinovski est arrivé cinquième au premier tour de l'élection avec seulement 5,7 % derrière Iavlinski et Lebed.

« Iabloko » est plus un mouvement politique autour de l'économiste Grigori Iavlinski qu'un véritable parti structuré. Il est bien ancré dans certaines régions d'Extrême-Orient et de Sibérie, en particulier le Kamtchatka, Khabarovsk, Novossibirsk, Tomsk, Krasnoïarsk et dans les républiques de Carélie et d'Ingouchie, mais quasiment absent dans beaucoup d'autres provinces. Il est bien représenté à Moscou, Saint-Pétersbourg et dans quelques grandes villes. Son électorat est urbain et éduqué mais souvent beaucoup moins « libéral » dans ses opinions qu'Iavlinski lui-même³. Après que les dirigeants de « Choix de la Russie », autour de Egor Gaïdar, eurent déclaré forfait, Iavlinski est resté le seul « réformateur » en lice contre Eltsine et les autres candidats. Il se maintient depuis trois ans au même niveau de soutien, autour de 7 % des suffrages exprimés. La remontée spectaculaire de Boris Eltsine dans l'opinion pendant le trimestre précédant le scrutin a certainement freiné l'expansion de l'électorat « Iabloko ».

Il n'y a pas lieu ici de répertorier tous les petits partis et organisations actives en Russie ou même seulement celles (il y en avait 43 !) qui se sont présentées aux législatives de décembre 1995⁴. En revanche, il importait de rappeler l'organisation sur laquelle chaque « présidentiable » pouvait s'appuyer pour mener campagne à la dernière élection présidentielle.

La campagne fut particulièrement inéquitable, plus encore que les précé-

dentes législatives. Ces dernières avaient joué le rôle de « répétition générale » pour la présidentielle, et les résultats n'avaient rien pour rassurer le pouvoir eltsinien. Le succès avait été massif pour les oppositions communiste et nationaliste et la proportionnelle leur donnait la grande majorité des sièges à la Douma. Une fois décidée la candidature du président sortant, pourtant déjà très atteint par la maladie, tout devait être mis en œuvre pour convaincre la société qu'il fallait « rester avec Eltsine ». La campagne fut menée tambour battant, Eltsine y mit sa dernière énergie et voyagea dans une vingtaine de provinces. Il multiplia les promesses et les cadeaux électoraux aux quatre coins de la Russie, grevant gravement le budget de l'État. Son état-major de campagne, sous l'impulsion dominante d'Anatoli Tchoubaïš (ancien ministre des privatisations, aujourd'hui l'un des grands maîtres du Kremlin avec la direction de la puissante administration présidentielle), misa sur le thème « halte aux communistes, halte aux revanchistes ». Eltsine réussit facilement à convaincre un public désabusé qu'il était encore le moindre mal, plus prévisible que ces anciens-nouveaux communistes, et donc le meilleur garant de la « stabilité », mot fétiche en Russie aujourd'hui. S'il existe un consensus aujourd'hui dans ce pays, c'est le refus de transformations brutales, la peur de l'inconnu et des ruptures.

Les médias centraux (télévision, radio, grands quotidiens et hebdomadaires) ont pris totalement parti pour le président, à l'exception bien sûr des publica-

3. Iouri Levada, « Vyborny : peizaj posle bitvy – i pered nei » (Élections : le paysage après la bataille... et avant la prochaine), *Izvestiia*, 11 janvier 1996.

4. Cf. Michael McFaul et Nikolai Petrov, *Politicheskie al'manakh Rossii. 1995* (Almanach politique de la Russie, 1995), Fondation Carnegie, Moscou, 1995.

tions d'opposition. L'information était honteusement déformée en faveur d'Eltsine et les communistes présentés comme dangereux. Dans les dernières semaines, et surtout entre les deux tours, Ziouganov n'a eu droit qu'à une couverture minime, souvent en violation des règles de temps de parole. La bipolarisation « Eltsine-Ziouganov » s'est traduite en une dérive « légitimiste » de l'information et des médias. Entre les deux tours, alors qu'Eltsine avait fait une rechute et probablement une nouvelle attaque cardiaque, les grands quotidiens et la télévision faisaient l'impasse sur son état de santé.

L'impact des médias sur l'électeur est difficile à mesurer. Cette fois-ci, la propagande a certainement agi plus efficacement qu'aux législatives de 1993 et 1995. D'abord, parce que le pays s'est senti pris dans un dilemme en blanc ou noir. L'électeur indécis était plus susceptible de préférer au dernier moment la reconduction de l'équipe en place pour éviter une rupture. On prédisait guerre civile et révolution de palais si Ziouganov obligeait Eltsine à céder la place. Une autre raison est la particularité de l'élection du président par rapport à un scrutin législatif. La personnalité des candidats et leur stature d'homme d'État comptent beaucoup. Eltsine, en président sortant et surtout avec un regain d'énergie qui faisait oublier sa maladie, bénéficiait d'atouts de taille. Ni Ziouganov, ni Jirinovski, ni Iavlinski n'ont pu pallier un handicap majeur, ne jamais avoir eu de responsabilité de gouvernement.

Alexandre Lebed était un candidat à part. Il s'imposait comme la seule alternative au choix bipolarisé : Eltsine ou les communistes. Alors que, en 1993, c'était Jirinovski qui jouait le rôle d'*outsider* et

d'empêcheur de tourner en rond, en juin 1996 Lebed offre l'image d'une personnalité nouvelle, pas encore corrompue par le pouvoir, tirant autorité de son expérience de commandement militaire et popularité de son franc-parler. Il obtient le score inattendu de 10 millions de suffrages, soit plus de 14 % au premier tour, le 16 juin.

TACTIQUES D'ENTRE-DEUX TOURS

Les résultats du premier tour montrent l'évolution du paysage politique en Russie en cinq ans. Le plébiscite de juin 1991 ne s'est pas répété. La division de la Russie, esquissée au référendum d'avril 1993 et aux législatives de décembre 1993, confirmée aux législatives de décembre 1995, est une nouvelle fois clairement démontrée. L'électorat actif se partage en trois tiers : 32 % pour Ziouganov, 35,2 % pour Eltsine, et le dernier tiers pour les huit autres candidats. Lebed obtient 14,5 %, Iavlinski 7,3 %, Jirinovski 5,7 % des suffrages exprimés. Les cinq derniers ne totalisent que 2 % des suffrages (Bryntsalov, Vlassov, Gorbatchev, Fedorov, Chakkum). La participation est plus élevée qu'aux législatives (69 % contre 64 % en décembre 1995) ; un petit tiers de la société en âge de voter reste spectateur.

En juin 1991, Boris Eltsine occupait tout le terrain, aucun candidat ne le menaçait sérieusement, et la possibilité d'un deuxième tour n'était pas sérieusement envisagée. En juin 1996, la domination d'un homme est bien révolue, chacun doit penser des stratégies d'alliance, de coalition, de report des voix au deuxième tour. Le candidat communiste pouvait compter sur près d'un tiers des suffrages, déjà acquis aux législatives de décembre 1995. Les candidats

populistes modérés ou nationalistes pouvaient espérer disposer d'un petit quart des suffrages. Iavlinski, on l'a vu, avait capté depuis trois ans environ 7 % des électeurs. Les évaluations pour Boris Eltsine étaient plus difficiles, puisque le président n'a pas de parti et que le piètre score de la liste du Premier ministre aux législatives ne donnait que le noyau dur des électeurs « légitimistes ». Les prédictions se faisaient par soustraction des millions d'électeurs acquis aux autres candidats.

138

La bataille s'annonçant serrée face au communiste, l'équipe eltsinienne décida de miser sur le troisième homme et de faire de Lebed l'aimant qui attire les électeurs indécis. L'idée était bien, comme l'écrit le politologue russe Nikolai Petrov, de constituer une « réserve de voix » pour Eltsine au second tour dans le duel contre Ziouganov⁵. Ce sont des proches d'Eltsine, avec l'aide des administrations, qui ont fait la campagne de Lebed dans les trois semaines précédant le premier tour. Dès que les résultats furent connus, Eltsine offrit au général Lebed le poste de secrétaire du Conseil de sécurité et de conseiller auprès du président. Les voix de Lebed se sont, semble-t-il, reportées au moins pour moitié sur Eltsine au deuxième tour.

Boris Eltsine a réussi à empêcher l'extension de l'électorat communiste et de l'électorat Iavlinski. Notons à ce propos l'attitude surprenante du Parti communiste entre les deux tours. Alors qu'un petit écart de 3 % seulement le séparait d'Eltsine, Guennadi Ziouganov

et son parti n'ont pas vraiment mené campagne entre le 16 juin et le 3 juillet. Ils avaient apparemment accepté d'avance leur défaite prévisible et ne se sont pas comportés en opposition, ni en campagne, ni à la Douma. Les chefs du PC étaient probablement motivés par leur désir de se maintenir dans les administrations, surtout régionales et municipales, et de collaborer avec les structures de pouvoir⁶.

Eltsine a aussi su attirer une partie des voix protestataires des législatives de 1995 vers son nom au second tour, grâce à Alexandre Lebed. Ce dernier a grignoté sur des bases sociales et politiques variées. Il a volé des voix à Jirinovski, à des mouvements populistes ou nationalistes non représentés à la présidentielle. Il a aussi touché les franges des électeurs « Iabloko » et communiste. Il n'y a pas d'électorat Lebed bien structuré, sociologiquement ou géographiquement. Lebed a rassemblé ceux qui cherchaient une troisième alternative derrière les slogans d'ordre public, de sécurité et de fierté patriotique. Certains experts le qualifient de « populiste modéré », d'autres de « centriste réformateur ». Il reste difficile à classer, sa particularité étant plutôt son style, son personnage que son programme, ou ses propos, souvent contradictoires.

Un autre facteur a contribué, quoique probablement marginalement, à la victoire du président sortant. Les pressions sur la population et les fraudes n'ont pas été absentes du scrutin, surtout au deuxième tour. Dans plusieurs républiques de la Fédération, comme le

5. Nikolai Petrov, « Predvaritel'nye resul'taty » (Résultats préliminaires), *Prezidentskie vybory v Rossii*, Bulletin n° 9, Fondation Carnegie, Moscou, juin 1996, p. 3.

6. Cf. Marie Mendras, « Après les élections russes : Eltsine et la fracture sociale », *Esprit*, n° 224, août-septembre 1996, p. 25-27.

Daghestan, le Tatarstan, la Bachkirie, et dans quelques régions, le score de Ziouganov est étonnamment bas et celui d'Eltsine étonnamment élevé par rapport aux résultats du premier tour. Selon l'expression consacrée en Russie, « les administrations y ont bien travaillé ». Faire la part entre la pression des pouvoirs locaux sur les électeurs et la fraude au moment du décompte n'est pas à notre portée. Selon le politologue russe Alexandre Sobianine, les communistes auraient au moins autant fraudé que les autres⁷ !

CARTE ÉLECTORALE ET FRACTURE SOCIALE

Boris Eltsine sort gagnant du second tour de scrutin, avec 53,8 % des voix contre 40,3 % pour Guennadi Ziouganov et 5 % contre l'un et l'autre candidat. En effet, la possibilité dans le système électoral russe de cocher une dernière case « contre tous » fait de l'affrontement final un « duel à trois ». Eltsine aurait pu être réélu avec moins de 50 % des suffrages et plus de 50 % contre lui. L'une des inquiétudes pour le pouvoir en place était le niveau de participation. Une abstention trop élevée aurait joué contre le président sortant, car ses électeurs potentiels sont moins actifs que l'électeur protestataire. La participation a été presque aussi forte qu'au premier tour, avec 68,8 %, ce qui a étonné les observateurs et les experts. Certains y ont vu un signe de bourrage des urnes.

La victoire de Boris Eltsine est certes

un succès électoral pour un homme qui démarrait la campagne en janvier 1996 avec une cote de popularité au plus bas. Elle ne doit pas masquer le fait que la moitié des provinces de la Fédération ont préféré, en moyenne régionale, le chef du Parti communiste. Rappelons aussi que la premier tour est par nature le plus représentatif des préférences politiques de la population, le second tour réduisant le choix à deux noms. La coupure se situe principalement entre, d'un côté, les grandes villes et les territoires riches en ressources dans la moitié nord de la Fédération de Russie ; de l'autre, les villes petites et moyennes, les campagnes et régions moins favorisées dans la moitié sud. La division est nécessairement un peu simplificatrice car les disparités sont parfois très grandes à l'intérieur d'une même région. En général, la capitale d'une province vote moins communiste que les autres cantons de la même province. Le mode d'urbanisation et de développement industriel (et la crise agraire) est le déterminant majeur. Le caractère périphérique ou excentré des provinces qui dessinent le pourtour de la Russie est aussi un facteur de distanciation par rapport au pouvoir moscovite et d'hostilité à l'égard des politiques que Moscou dicte sans que les moyens financiers suivent. Les facteurs ethniques (la Fédération compte des républiques et territoires nationaux) ne sont pas primordiaux, sauf dans les républiques du Nord-Caucase où la guerre en Tchétchénie a aiguïé les tensions. La sociologie de l'électorat « légitimiste » et de l'électorat protestataire a été présentée dans de précédents travaux. Elle

7. Entretien avec l'auteur, Moscou, 28 septembre 1996, et cf. Nikolai Petrov et Alexandre Sobianine, « Mysly po goriatchim sledam » (Réflexions sur des pistes brûlantes), *Prezidentskie vybory v Rossii*, Bulletin n° 10, Fondation Carnegie, Moscou, juillet 1996, p. 10.

montre une fracture sociale qui accompagne les disparités géographiques⁸.

Les trois cartes proposées ici ne diffèrent guère des cartes électorales dessinées pour les précédents scrutins. Le vote Ziouganov au premier tour est presque identique au vote pour le PC aux législatives de décembre 1995. La carte du vote Eltsine confirme l'ancrage du vote « légitimiste » dans la moitié nord du pays, Moscou et Saint-Pétersbourg, les régions ouraliennes de Sverdlovsk et Perm, les territoires du nord et du nord sibérien. Cependant, le président a subi un recul dans trois provinces au nord-ouest de Moscou, Vladimir, Ivanovo et Iaroslavl' (où Lebed lui a pris des voix), ainsi que dans quelques républiques de la Volga et provinces du sud où les communistes ont quelque peu renforcé leur position. La carte du second tour où s'opposent les régions qui donnent Eltsine gagnant aux régions qui lui préfèrent Ziouganov est une parfaite illustration du clivage géographique, ce dernier recouvrant des différences historiques de développement économique et de population.

BATAILLE DE SUCCESSION AU KREMLIN

Les élections sont le grand moment démocratique en Russie. Entre deux scrutins, les dysfonctionnements des institutions viennent rappeler que la souveraineté populaire est facilement malmenée par le comportement des élus et leurs entourages. Trop souvent, les administrations publiques, à Moscou et

dans les régions, servent une équipe en place plus qu'elles ne servent l'État et la société.

La maladie de Boris Eltsine a, dès l'entre-deux tours, transformé son deuxième mandat en une forme de régence des boyards. Conseillers et membres du gouvernement font paraître pour cacher l'incapacité du président et aiguïser les sabres. Le mandat est de quatre ans (il était de cinq ans en 1991), mais chacun se demande si cette situation instable peut se prolonger jusqu'en l'an 2000 même si Eltsine se remet de son opération du cœur. L'impatience des uns se heurte à la puissance des autres. Le nouveau secrétaire du Conseil de sécurité, Alexandre Lebed, a été limogé brutalement le 17 octobre après quatre mois de service. En un été, il avait réussi à devenir l'homme le plus populaire dans l'opinion, à signer un accord de paix en Tchétchénie (le 31 août) et à bousculer les règles du jeu politique au Kremlin. Mais Lebed est un homme seul, sans appareil administratif ni parti politique derrière lui. Il ne dispose non plus d'aucune force armée, contrairement au ministre de l'Intérieur ou au chef du FSB (successeur du KGB) ou encore aux responsables de l'administration présidentielle, qui disposent de forces spéciales ou d'une garde. Sa popularité est un atout majeur en cas d'élections prochaines, mais il semble manquer de soutiens financiers et médiatiques (les deux étant étroitement liés) pour se lancer dans une campagne d'opposition au régime. C'est son succès dans l'opinion et son franc-parler qui ont provoqué l'ire du Kremlin. En effet, les autres

8. Cf. Marie Mendras, « Les Trois Russie. Analyse du référendum du 25 avril 1993 », *Revue française de science politique*, vol. 43, n° 6, p. 897-939, et « Lettre de Moscou : la Russie vote et se divise », *Pouvoirs*, n° 69, 1994, p. 173-181.

1. Le vote Ziouganov au premier tour de l'élection présidentielle le 16 juin 1996

3. Le duel Eltsine-Ziouganov au second tour de l'élection présidentielle le 3 juillet 1996

144 poids lourds du régime ne sont pas populaires et n'ont aucune raison de vouloir précipiter un nouveau scrutin présidentiel. La liste de Viktor Tchernomyrdine, le Premier ministre, n'a obtenu que 10 % aux législatives de décembre 1995. Les Russes l'apprécient en gestionnaire du pays mais ne le veulent pas pour président. Quant à Anatoli Tchoubaïs, il est devenu la personnalité la plus puissante au Kremlin à l'automne 1996 et reste l'un des hommes les plus impopulaires de la classe politique. Les rivalités sont acérées et chacun se dit qu'il faut gagner du temps pour se donner une stature de présidentiable et tenter de contrer Lebed et Ziouganov.

Le pouvoir exécutif n'a jamais été aussi mal défini et aussi divisé que depuis la réélection de Eltsine. La répartition des compétences entre le chef de l'administration présidentielle et le chef du gouvernement, les responsabilités de certains ministres, les fonctions du Conseil de sécurité (dont le nouveau secrétaire est Ivan Rybkine, ancien président de la Douma) sont floues et changeantes, en fonction des hommes et des moments. Il

n'y a plus d'arbitre suprême, puisque le président en titre n'a pas la capacité physique de traiter les dossiers, de peser les avis des uns et des autres et de prendre des décisions.

Cette période troublée de pré-succes-sion, si elle dure encore longtemps, peut avoir un effet corrosif sur les institutions et sur les mœurs politiques. La méfiance des citoyens à l'égard de leurs gouvernants se renforce. Le pouvoir judiciaire demeure pauvre en moyens et peu respecté. La Douma d'État balance entre un comportement d'opposition un jour, et un alignement sur les positions du Kremlin un autre jour. La crise des institutions et les luttes de pouvoir à Moscou invitent les dirigeants des provinces à asseoir leur propre légitimité et organiser leur système de gouvernement. Parmi les gouverneurs élus à l'automne 1996, on compte quelques personnalités en opposition ouverte au régime. Le 20 octobre, Alexandre Routskoï, ancien vice-président de la Russie, que Boris Eltsine avait fait arrêter après avoir ordonné l'assaut du Parlement en octobre 1993, a été élu triomphalement gouverneur de la région de Koursk.

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} JUILLET - 30 SEPTEMBRE 1996)

BOSNIE-HERZÉGOVINE

14 septembre 1996 : **Élections générales.**

I. Sous la pression de la communauté internationale soucieuse de conforter la paix de Dayton et de préserver l'unité du pays, des élections générales, les premières depuis celles de novembre 1990 (qui avaient déclenché le conflit), se sont déroulées en Bosnie-Herzégovine, sous le contrôle des Occidentaux (IFOR). Après quatre ans de guerre, Serbes, Musulmans et Croates étaient conviés, à travers six scrutins, à élire des institutions censées éviter un éclatement du pays. Les 2,3 millions d'électeurs devaient désigner :

1. Les institutions communes pour la Bosnie-Herzégovine

a) une présidence collégiale composée de trois membres : un Croate, un Musulman et un Serbe. Élu(e) au suffrage direct à un tour, par chacune des communautés (musulmane, croate, serbe), dans les deux entités composant le pays (Fédération croato-musulmane et Republika Srpska [RS]). Elle sera élue pour un

mandat de deux ans. Le membre obtenant le plus de voix sera président de cette présidence collégiale. Celle-ci est essentiellement chargée de la politique étrangère et de la nomination d'un Premier ministre. Elle doit prendre ses décisions par consensus. Elle deviendra tournante dans deux ans. Chaque entité ethnique conserve donc une liberté d'action très étendue ;

b) un Parlement bosniaque comprenant deux chambres : une Chambre des représentants comprenant 42 membres, dont deux tiers venant du territoire de la Fédération et un tiers de la RS, élus pour une durée de deux ans ; une Chambre du peuple composée de 15 délégués (5 Croates, 5 Musulmans, 5 Serbes), désignés par les législatures des deux entités pour une durée de deux ans.

2. Des institutions séparées pour les deux entités composant le pays, à savoir

a) dans la Fédération croato-musulmane : – Le Parlement : il comprend deux chambres : une Chambre des représentants élue au scrutin proportionnel, composée de 140 députés pour

145

* Université de Poitiers.

une durée de deux ans ; une Chambre des peuples, composée de 30 Musulmans, 30 Croates et 14 représentants des autres minorités, élus dans chacun des 10 cantons de la Fédération. – Les assemblées cantonales dans les 10 cantons, proportionnellement à la population de Croates et de Musulmans ;

b) dans la Republika Srpska (RS) (République serbe) : – Le président et le vice-président, élus au suffrage universel direct pour un mandat de deux ans par les citoyens enregistrés pour voter en RS. – L'Assemblée nationale, constituée de 140 membres élus à la proportionnelle pour un mandat de deux ans.

146

II. Ce « vote le plus compliqué de l'histoire », marqué par des irrégularités (selon l'International Group Crisis, le taux de participation aurait été de 104 %...) et supervisé par l'OSCE, a donné les résultats suivants :

1. *En Bosnie-Herzégovine.* Ces élections, qui se sont déroulées dans le calme, traduisent la victoire, comme en 1990, des partis nationalistes qui remportent tous les scrutins : Parti d'action démocratique (SDA, musulman), Parti démocratique serbe (SDS), Union démocratique croate (HDZ). Les mouvements d'opposition ne sont donc pas parvenus à inquiéter les trois partis au pouvoir.

Alija Izetbegovic (SDA) (729 034 voix, soit 82 %), Momcilo Krajisnik (Serbe, SDS) (690 373 voix, soit 66 %) et Kresimir Zubak (Croate, HDZ) (331 133 voix, soit 88 %) constitueront la présidence collégiale. Elle sera présidée par le Musulman Alija Izetbegovic, 71 ans, président sortant de la Bosnie depuis 1990.

La Chambre des représentants sera dominée par le SDA, suivi du SDS et du

HDZ. Les partis d'opposition ne recueillent que 23 % des suffrages (8 % pour la liste unie – ZLBH, coalition multi-ethnique).

2. *Dans la Fédération croato-musulmane.* Le Parlement sera composé du SDA musulman (54 % des suffrages), suivi du HDZ croate (24,5 %), l'opposition ne recueillant que 8 % pour la liste unie ZLBH et 7 % pour le Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SBIH) de l'ancien Premier ministre Haris Silajdzic.

3. *Dans la République serbe (RS).* M^{me} Biljana Plavsic (SDS) est élue présidente de la République. L'Assemblée est dominée par le SDS (52 % des suffrages), le SDA musulman recueille 16 % des suffrages et l'opposition serbe soutenue par la Serbie 11,5 %.

Les résultats marquent la défaite des Serbes de Bosnie (1,3 million), qui voient s'effondrer leur rêve de fusion avec la Serbie. Leur candidat à la présidence collégiale, Momcilo Krajisnik, n'obtient que les deux tiers des voix au sein de sa communauté, proportion moindre que les résultats obtenus au sein de leur communauté respective par les candidats de tête musulman et croate. Radovan Karadzic, leader des Serbes de Bosnie, avait dû renoncer à se présenter (*Le Monde*, 20, 21-22 juillet, 17 et 29 août, 1^{er}-2 au 4, 8-9 au 20, 24 et 25 septembre 1996 ; *Le Figaro*, 19 septembre 1996 ; *Libération*, 20-21 juillet, 24-25 et 28 août, 2, 9 au 19 et 23 septembre 1996).

GRANDE-BRETAGNE

19 août 1996 : **Monarchie.** Avec pour toile de fond le divorce du prince de Galles, Charles, et de Lady Diana

Frances Spencer, sanctionnant le 28 août l'échec d'un mariage célébré le 29 juillet 1981, la confirmation est faite que la reine a mis en place un comité (Way Ahead Group) chargé de réfléchir sur l'avenir de la monarchie et comprenant la reine elle-même, le prince Philip et le prince de Galles, ainsi que leurs conseillers.

Il est envisagé de supprimer le principe de la liste civile votée par le Parlement, la famille royale tirerait alors ses revenus des propriétés royales qui, depuis George III, vont au budget britannique. La famille royale serait limitée aux membres directs. L'accession au trône se ferait selon l'ordre de primogéniture sans donner la préférence aux hommes, ce qui est aujourd'hui le système en Suède. Les liens privilégiés avec l'Église d'Angleterre cesseraient et le souverain pourrait épouser un(e) catholique, ce que prohibe l'Acte d'établissement (Act of Settlement) du 12 juin 1701 (*Libération*, 20 et 28 août 1996 ; *Le Monde*, 14-15, 19 juillet, 21, 24 et 29 août 1996).

GRÈCE

22 septembre 1996 : **Élections législatives.** Afin d'asseoir pleinement sa légitimité, le Premier ministre Costas Simitis, qui avait succédé le 19 janvier 1996 à Andréas Papandréou, malade, comme Premier ministre et était devenu le 30 juin leader du PASOK, fait procéder à la dissolution du Parlement, le 23 août, un an avant l'échéance normale. Les Grecs sont appelés pour la cinquième fois depuis 1989 à désigner leurs députés.

Les élections législatives traduisent un net élargissement de la gauche au détriment des conservateurs.

Le Parti socialiste (PASOK) confirme

son succès de 1993 (cf. *RE*, 69). Les autres forces de gauche voient ainsi leur résultat progresser, notamment la coalition de la gauche autogestionnaire Synaspismos (SYN), essentiellement composée d'intellectuels communistes et très prisée dans une intelligentsia grecque qui n'accepte que difficilement le bipartisme : elle franchit cette fois-ci la barre des 3 % obtenant 10 sièges. Le très orthodoxe Parti communiste grec (KKE) conforte sa position (5,6 %) en gagnant 2 sièges. Le tout nouveau Mouvement démocratique et social (DIKKI) de Dimitris Tsoulas, dissident populiste du PASOK, fait une belle entrée dans la vie politique en se voyant attribuer 9 sièges avec 4,4 % des voix.

A droite, la traditionnelle Nouvelle Démocratie (ND) menée par Miltiades Evert se maintient. Le grand perdant est le Printemps politique (POLAN) d'Antonis Samaras. Formation nationaliste, ayant connu son heure de gloire en 1993 (4,87 % des voix et 10 sièges), il ne franchit pas la barre des 3 % qui lui aurait permis de participer à l'attribution des sièges. Le Parlement grec, monocaméral, se compose de 300 députés, dont 12 « députés d'État » désignés au niveau national à la proportionnelle.

Les 288 autres sont élus dans 50 circonscriptions électorales à la RP dite renforcée qui accorde un avantage indéniabla au parti arrivé en tête (la loi électorale du 31 mars 1989 tend à favoriser les grands partis : celui arrivant en tête se voit attribuer la moitié des sièges, s'il obtient 45 % des voix et devance le second parti de plus de sept points) et dans six autres, qui ne disposent que d'un siège, au scrutin majoritaire à un tour.

Les partis ayant présenté des candidats dans au moins trois quarts des circonscriptions du pays, et ayant obtenu

Élections législatives grecques (inscrits : 8 862 014)

Partis politiques	Suffrages		Sièges	
	%	Par rapport à 1993	Attribués	Par rapport à 1993
Mouvement socialiste panhellénique (PASOK)	41,51	- 5,37	162	- 8
Nouvelle Démocratie (ND)	38,12	- 1,18	108	- 3
Parti communiste de Grèce (KKE)	5,60	+ 1,06	11	+ 2
Coalition de la gauche et du progrès (Synaspismos)	5,11	+ 2,17	10	+ 10
Mouvement démocratique et social (DIKKI)	4,43	+ 4,43	9	+ 9
148 Printemps politique (POLAN)	2,94	- 1,83	0	- 10
Union des centristes	0,72	+ 0,72	0	=
<i>Les 28 autres formations politiques n'ont pas atteint 0,30 %</i>				

un nombre de voix au moins égal à 3 %, sont assurés d'obtenir 3 sièges (*Le Monde*, 24 août, 22-23 et 25 septembre 1996 ; *Le Figaro*, 21-22 et 24 septembre 1996).

JAPON

8 septembre 1996 : **Référendum**. A la demande du conseil provincial, un référendum sur la réduction de la présence militaire américaine et la révision du statut des troupes est organisé à Okinawa à la suite d'incidents graves avec la population. 89 % des votants se prononcent favorablement, mais la participation n'est que de 59,5 %.

Royaume semi-indépendant avant

d'être annexé par le Japon au début de l'ère Meiji, l'archipel fut occupé par les Américains en 1945 avant d'être restitué au Japon le 15 mai 1972 (*Libération*, 7-8 et 9 septembre 1996 ; *Le Monde*, 10 septembre 1996).

MAROC

13 septembre 1996 : **Constitution : amendement**. 99,56 % des votants ont adopté par référendum une réforme constitutionnelle qui instaure un Parlement bicaméral. Il n'y a eu que 45 324 voix contre, le taux de participation étant de 82,95 %. A côté de la Chambre des représentants, qui sera désormais entièrement élue au suffrage

1. Jusqu'alors le Parlement monocaméral était constitué de la Chambre des représentants composée pour les deux tiers d'élus au suffrage universel direct et pour le tiers restant au suffrage indirect. Leur mandat était de six ans.

universel direct pour cinq ans¹, il est créé une Chambre des conseillers, élue au suffrage indirect, composée des « forces vives ». Elle sera composée pour les trois cinquièmes d'élus régionaux et, pour le reste, d'élus des chambres professionnelles et des salariés. La durée du mandat sera de neuf ans ; elle sera renouvelée par tiers tous les trois ans. Les deux chambres pourront censurer le gouvernement : la Chambre des représentants à la majorité absolue et la Chambre des conseillers à la majorité des deux tiers mais seulement une fois tous les douze mois.

Selon *Le Monde*, le doyen Vedel et les professeurs Y. Gaudemet et M. Rousset

ont apporté leur compétence en « ingénierie constitutionnelle ».

Résultats

Inscrits	12 349 347
Votants	10 243 957
Participation	82,95 %
Blancs et nuls	31 634
SE	10 212 323
Oui	10 166 999, soit 99,56 %
Non	45 324, soit 0,44 %

Les deux partis de l'opposition, l'Istiqlal et l'Union socialiste des forces populaires (USFP), avaient appelé à voter oui alors qu'ils avaient boycotté le

149

Élection présidentielle russe

1^{er} tour : votants : 75 744 244 (69,81 %) ; nuls : 1,61 %

		Voix
Boris Eltsine	35,28 %	26,6 millions
Guennadi Ziouganov, communiste	32,04 %	24,2 millions
Alexandre Lebed, nationaliste modéré	14,52 %	10,9 millions
Grigori Iavlinski, réformateur (Iabloko)	7,34 %	5,5 millions
Vladimir Jirinovski, ultra-nationaliste	5,70 %	4,3 millions
Sviatoslav Fiodorov (Parti de l'autogestion populaire)	0,92 %	
Mikhaïl Gorbatchev	0,51 %	
Martin Chakkoum	0,37 %	
Youri Vlassov	0,20 %	
Vladimir Bryntsalov	0,16 %	

2^e tour : votants 74 815 899 (68,8 %)

		Voix
Boris Eltstine	53,80 %	40 208 384
Guennadi Ziouganov	40,30 %	30 113 306
Contre les deux candidats	4,82 %	3 604 550

précédent référendum sur la Constitution en 1992. C'est la première fois depuis 1961 qu'il y a ainsi un consensus sur une réforme de la Constitution.

Le Parlement actuel sera dissous prochainement pour permettre l'élection des deux assemblées (*Le Monde*, 28 août, 13 et 15-16 septembre 1996 ; *Le Figaro*, 13 et 16 septembre 1996 ; *Libération*, 13 et 16 septembre 1996).

RUSSIE

150 16 juin et 3 juillet 1996 : **Élection présidentielle.** La Russie organisait sa seconde élection présidentielle depuis 1991. Onze candidats s'affrontaient au 1^{er} tour de l'élection présidentielle. Outre les deux favoris du scrutin, le président sortant Boris Eltsine et son rival communiste Guennadi Ziouganov, se présentaient l'ultra-nationaliste Vladimir Jirinovski, l'ancien président Mikhaïl Gorbatchev, l'économiste libéral Grigori Iavlinski, le général à la retraite Alexandre Lebed, l'ophtalmologue Sviatoslav Fiodorov, et trois candidats communo-patriotes moins connus (Youri Vlassov, Vladimir Bryntsalov, Martin Chakkoum).

Au 1^{er} tour, B. Eltsine recueille 35 % des suffrages, contre 32 % à son rival

communiste G. Ziouganov.

Entre les deux tours, le général à la retraite Alexandre Lebed, qui a obtenu 15 %, a été nommé chef du Conseil de sécurité, en échange de son ralliement au président sortant.

Au 2^e tour, Boris Eltsine l'emporte largement sur son adversaire, en dépit de son état de santé très précaire ; sa victoire est interprétée par l'Occident comme la confirmation de la rupture de la Russie avec le communisme (*Le Monde*, 21 mai, 15, 18, 19, 20, 21 et 22 juin, 5 et 11 juillet 1996 ; *Libération*, 2, 4 et 5 juillet 1996 ; *Le Figaro*, 18, 22, 23 juin et 5 juillet 1996 ; Agence Ria-Novost).

Du 4 juillet au 15 août 1996 : **Premier ministre, Gouvernement.** Au lendemain de sa victoire aux élections, Boris Eltsine reconduit dans ses fonctions de Premier ministre Victor Tchernomyrdine (58 ans) qui, depuis qu'il a accédé à ce poste en décembre 1992, a montré une fidélité sans faille au chef de l'État.

Le Premier ministre maintient un gouvernement de fidèles au libéralisme. Les trois vice-Premiers ministres sont Vladimir Potanine, 35 ans, chargé des questions économiques, Alexeï Bolchakov, 66 ans, chargé de l'industrie, et Victor Iliouchine, 49 ans, chargé des

PIERRE AVRIL
JEAN GICQUEL

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 1996)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983). 151

affaires sociales (*Le Monde*, 6 juillet et
17 août 1996 ; *Libération*, 16 août 1996).

REPÈRES

- 1^{er} juillet. Alain Lamassoure, porte-parole du gouvernement, juge « anormale » l'attitude de la police lors de la perquisition chez le maire de Paris.
- 5 juillet. Incarcération du PDG de la SNCF, Loïc Le Floch-Prigent.
- 8 juillet. Des proches de François Léotard ont été mis sur écoute par la DGSE.
- 16 juillet. Ladislas Poniatowski, porte-parole du PR, dénonce « les coups de couteau et de canif [du RPR] au contrat d'union de la majorité », après l'élection sénatoriale de la Manche.
- 17 juillet. En Corse, le Premier ministre met l'accent sur la sécurité publique.
- 22 juillet. Édouard Balladur reçoit ses amis à Chamonix.
- 26 juillet. Éric Raoult condamne la présence de son suppléant aux obsèques de Paul Touvier.
- 1^{er} août. Déjeuner « privé » d'Édouard Balladur à l'Élysée.
- 4 août. René Monory se déclare prêt à « casser la baraque » sur la question de l'emploi.
- 8 août. Le gouvernement poursuit les anciens dirigeants du Crédit lyonnais.
- 16 août. Le ministre de l'Intérieur estime qu'il serait « tragique » de céder aux sans-papiers de l'église Saint-Bernard.
- 19 août. Tentative d'attentat à Ajaccio contre le domicile de José Rossi, député de Corse-du-Sud.
- 23 août. Évacuation des sans-papiers de l'église Saint-Bernard à Paris.
- 24-25 août. Visite du Premier ministre à Brégançon.
- 27 août. « La colère gagne du terrain », estime Nicole Notat.
- 28 août. Radical s'appellera désormais Parti radical socialiste.
- 30 août. « Oui, je crois à l'inégalité des races », affirme Jean-Marie Le Pen.
- 1^{er} septembre. Lionel Jospin dénonce un pouvoir « né d'un mensonge » et « l'impuissance » d'un gouvernement « cassant ».
- 5 septembre. Le Premier ministre évoque une réforme du mode de scrutin.
- 7 septembre. Le Premier ministre invite l'UDF à « distinguer le temps du soutien et le temps de la proposition ».
- 8 septembre. Alain Juppé exhorte les jeunes du RPR à être « les anti-dépresseurs du moral des Français ! »
- 9 septembre. Le PCF revendique 300 000 adhérents.
- 10 septembre. Henri Emmanuelli demande l'interdiction du Front national.
- 15 septembre. A Villandry, Charles Pasqua et Alain Madelin souhaitent l'ouverture d'un grand débat sur le redressement du pays.
- 19 septembre. Jean-Marie Le Pen « est viscéralement raciste, antisémite et xénophobe », affirme le Premier ministre.
- 21 septembre. Le Mouvement des réformateurs reçoit Alain Juppé à Auxerre.
- 21 septembre. Le PS réserve 164 circonscriptions à ses candidates.
- 22 septembre. « Front républicain » contre le Front national à l'élection cantonale de Toulon.
- 24 septembre. « Qu'importe les résultats... l'orchestre du *Titanic* gouvernemental continuera de jouer », ironise Laurent Fabius aux journées parlementaires du PS.
- 26 septembre. « Sommet » des partis de gauche (le premier depuis 1977) pour un comité de vigilance contre le racisme.
- 28 septembre. Le Premier ministre ouvre la campagne électorale.

AMENDEMENT

– « *Cavaliers sociaux* ». Mettant en garde contre la tentation de tout gouvernement de faire des lois de financement de la Sécurité sociale des « super-DDOS », le professeur Guy Carcassonne avait suggéré, lors de son audition par la commission spéciale (AN, n° 2713, p. 34), d'insérer une disposition prohibant les « cavaliers sociaux » dans la LO prévue par l'article 47-1 C (cette *Chronique*, n° 78, p. 193). Le nouvel article LO 111-3 introduit par le projet dans le code de la Sécurité sociale a, en conséquence, été amendé pour définir plus rigoureusement le domaine propre des lois de financement et en sanctionner le respect par une procédure directement inspirée de l'article 42 de l'ordonnance 59-2 relative aux lois de finances, lequel limite la recevabilité des amendements, exige qu'ils soient motivés et prévoit leur disjonction. A l'issue de la navette, la disjonction a été remplacée par l'irrecevabilité, conformément à la pratique suivie en matière de lois de finances (notre *Droit parlementaire*, 2^e éd., Montchrestien, 1996, p. 191). Cette disposition a retenu l'attention du Conseil constitutionnel, dont la décision 96-379 du 16-7 observe que l'antépénultième alinéa de l'article 34 résultant de la LC du 22-2-1996 habilite le législateur organique « à déterminer des conditions et réserves particulières concernant la procédure de vote des lois de financement de la Sécurité sociale » et qu'en conséquence les restrictions ainsi apportées au droit d'amendement « ne sont pas contraires à la Constitution » (5^e considérant).

V. *Bicamérisme*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Composition*. M. Hoaurau (C) a été élu, au terme du ballottage, le 15-9 (p. 13872), dans la seconde circonscription de la Réunion, à la suite de la vacance du siège de M. Vergès (C) (p. 11281) (v. *Contentieux électoral*). M. Tapié (RL) a été déchu de son mandat (Bouches-du-Rhône, 10^e) par le Conseil constitutionnel, le 5-9 (p. 13434), nonobstant sa démission présentée le 2-9 au président de l'Assemblée, lequel en avait pris acte, le 4 (p. 13182).

V. *Conseil constitutionnel. Contentieux électoral. Élection. Ministre. Parlementaire. Parlementaires en mission*.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. D. Robert, *La Justice ou le Chaos*, Stock, 1996 ; R. Badinter, « C'est une affaire d'État », *Le Nouvel Observateur*, 4-6 ; P. Jarreau, « Le pouvoir et les juges », *Le Monde*, 7/8-7 ; D. Soulez Larivière, « Le droit, la politique et la justice », *Libération*, 15-7.

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Président de la République*.

BICAMÉRISME

– *Lois de financement de la Sécurité sociale*. Le mimétisme relevé à propos de la LC du 22-2-1996 (cette *Chronique*, n° 78, p. 193) se prolonge au stade de la LO à laquelle renvoient les articles 34 et 47-1 C : la LO 96-646 du 22-7 relative aux lois de financement de la Sécurité

154 sociale reprend le mécanisme prévu par l'ordonnance 59-2 du 2-1-1959 pour les lois de finances. Si l'AN, devant laquelle le projet est déposé, n'a pas émis un vote dans le délai de vingt jours, « le gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par l'AN et acceptés par lui ». Le Sénat dispose de quinze jours et, s'il ne s'est pas prononcé dans ce délai, le gouvernement saisit l'AN dans les mêmes conditions. Le Conseil constitutionnel a relevé à ce propos que l'article 47-1 C ne précise pas, en cas de carence d'une assemblée, de quel texte l'autre assemblée se trouve saisie, et que la définition de ce texte incombe à la LO en vertu de l'article 47-1 C : dans ces conditions, « la faculté accordée au gouvernement de présenter un texte modifié, le cas échéant, par des amendements votés par une assemblée et acceptés par lui n'est contraire à aucun principe constitutionnel dès lors qu'elle est limitée au cas où une assemblée ne s'est pas prononcée dans le délai fixé par la Constitution » ; il en va de même de la procédure d'urgence applicable (10^e et 11^e considérants). La décision 96-379 DC du 16-7 confirme donc implicitement la conformité du dispositif de l'ordonnance 59-2 qui n'avait pas été contrôlée en son temps.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. A Delcamp (sous la direction), *Annuaire des collectivités locales*, Litec, 16^e éd., 1996 ; J. Ziller, *Les DOM-TOM, LGDJ*, 2^e éd., 1996 ; *L'action extérieure des collectivités locales*, JO, brochure n° 1674, 1996.

– *Modification de limites territoriales*. La commune de Han-Devant-Pierrepont, département de la Meuse, a été rattachée à celui de la Meurthe-et-Moselle (décret 96-709 du 7-8, p. 12238).

– *Outre-mer*. La loi 96-609 du 5-7 (p. 10298) porte diverses dispositions, notamment en ce qui concerne le régime communal de la Polynésie française.

V. Loi organique.

COMMISSIONS

– *Activité*. Un bilan de la session unique établi par le service des commissions du Sénat confirme que l'activité des commissions permanentes est plus importante au Sénat qu'à l'AN, et qu'en particulier le rapport entre les heures de travail en commission et les heures de débat en séance est inverse : 706 contre 692 au Sénat, au lieu de 498 contre 946 à l'AN (on sait que l'une des ambitions du président Séguin est de rééquilibrer ce rapport afin d'alléger le travail en séance et que cette préoccupation a inspiré la réforme du Règlement adoptée le 26-1-1994 (cette *Chronique*, n° 70, p. 188).

– *Mission d'information*. La mission d'information sur l'encéphalopathie spongiforme bovine (cette *Chronique*, n° 79, p. 171) a repris ses travaux le 4-9 par une série d'auditions (*Le Monde*, 4-9).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. H. Roussillon, *Le CC*, Dalloz, 3^e éd., 1996 ; *Justice constitutionnelle et Démocratie référendaire*, Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg,

12-7 (p. 10741 à 10744)	V. <i>Contentieux électoral</i>
96-9 D, 12-7 (p. 10745). Déchéance de plein droit de M. Pierre Lacour	V. <i>Parlementaires</i>
96-10 D, 5-9 (p. 13434). Déchéance de plein droit de M. Bernard Tapie	V. <i>Parlementaires et ci-dessous</i>
96-376 DC, 12-7 (p. 10696). LO complétant la LO 96-312 du 12-4-1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française	V. <i>LO et ci-dessous</i>
96-379 DC, 16-7 (p. 11107). LO relative aux lois de financement de la Sécurité sociale	V. <i>Amendement. Bicamérisme. LO. Lois de financement de la Sécurité sociale</i>
96-377 DC, 16-7 (p. 11108, 11111, 11114 et 11115). Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme	V. <i>Libertés publiques. Loi et ci-dessous</i>
96-378 DC, 23-7 (p. 11400, 11403, 11405) Loi de réglementation des télécommunications	V. <i>Loi.</i>
96-380 DC, 23-7 (p.11408, 11410 et 11411). Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom	V. <i>Loi</i>
96-178 L, 5-9 (p. 13433). Délégalisation	V. <i>Pouvoir réglementaire</i>

155

1996 ; Jean Foyer et François Terré, « Le peuple, juge constitutionnel », *Le Figaro*, 30-7 ; O. Schrameck, « Les lois du 26-7-1996 et le CC », *Cahiers de la fonction publique*, n° 149, septembre, p. 7.
 – *AJJC*, t. XI, 1995, Economica-PUAM, 1996.

– *Chr. PA*, 4-9.

– *Condition des membres*. Une situation inédite s'est présentée au Conseil, le 12-7, par suite d'un empêchement du président Dumas : successivement, deux doyens d'âge ont été appelés à le suppléer : M. Maurice Faure, d'abord, en l'absence de M. Étienne Dailly (p. 10741 et 11321), auquel cas le Conseil réduit au quorum a pu valablement délibérer (art. 14 de l'ord. du 7-11-1958) ; et ce dernier ensuite (p. 10742) (cette *Chronique*,

n° 66, p. 185).

M. Jacques Robert a été promu dans l'Ordre national de la Légion d'honneur (décret du 12-7, p. 10632) (*ibid.*, n° 77, p. 241).

– *Décisions*. V. Tableau ci-après.

– *Procédure*. Outre la publication d'observations relatives aux élections sénatoriales (v. *Élections*), le Conseil a statué *ultra petita* en soulevant le moyen d'ordre public tiré du principe constitutionnel de la non-rétroactivité des lois répressives (art. 8 de la Déclaration de 1789) (96-377 DC, Répression du terrorisme). A ce propos, il y a lieu de relever le nom de M. Badinter parmi les requérants (p. 11108) (cette *Chronique*, n° 77, p. 243).

Au surplus, la Haute Instance a eu

recours à des méthodes classiques : la censure constructive a été à l'origine d'une LO de conformité (*infra*) (96-376 DC) (cette *Chronique*, n° 78, p. 192) ; l'erreur manifeste d'appréciation, s'agissant d'un simple comportement d'aide à des personnes en situation irrégulière (96-377 DC) et la réserve d'interprétation, à propos de la déchéance de la nationalité française (96-377 DC). Le juge a procédé, par ailleurs, au déclassement de dispositions législatives étrangères au domaine de la LO (96-379 DC) (cette *Chronique*, n° 78, p. 192), et censuré le législateur qui avait méconnu sa compétence (96-378 DC) (*ibid.*, n° 68, p. 160).

156

En dernière analyse, la procédure de la déchéance du mandat parlementaire a été renforcée lorsqu'elle est consécutive à une faillite personnelle (96-10 D).

– *Recours contre les décisions.* A rebours de l'opinion avancée par le président Foyer et François Terré, selon laquelle le président de la République, le Premier ministre, l'une ou l'autre assemblée parlementaire seraient fondés à soumettre au référendum les dispositions législatives censurées par le Conseil (*Le Figaro*, 30-7), le garde des Sceaux souligne « le caractère impartial de cet organe devenu un rouage essentiel de la procédure d'élaboration des lois, tant en ce qui concerne les domaines respectifs d'intervention du gouvernement et du Parlement que la protection des droits et libertés des citoyens par nos textes constitutionnels » (AN, Q, p. 3869).

V. *Amendement. Contentieux électoral. Libertés publiques. Loi. Loi organique. Parlementaire. Pouvoir réglementaire.*

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Composition.* Le décret du 26-9 (p. 14277) désigne les personnalités appelées à siéger dans les sections, pour une période de deux ans
CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

– *Codécision.* Un mouvement judiciaire d'une ampleur exceptionnelle s'est déroulé, suite au départ à la retraite de M. Pierre Drai, premier président de la Cour de cassation et de ceux des premiers présidents des cours d'appel de Paris, Versailles, Lyon et Douai.

Au terme d'un exercice de chaises musicales, si l'on ose dire, 14 premières présidences sur un total de 35 devaient changer de titulaires (décret du 23-8, p. 12745).

Sur proposition du CSM (art. 65, al. 5C), le chef de l'État a nommé M. Pierre Truche procureur général près la Cour de cassation, premier président de cette dernière (décret du 16-7, p. 10810). Le Conseil des ministres (art. 65, al. 7C) devait le remplacer par M. Jean-François Burgelin, procureur général près la cour d'appel de Paris (décret du 24-7, p. 11313).

Cependant, M. Chirac a opposé son veto, le 4-7, à la proposition arrêtée par le CSM de nommer à la première présidence de la cour d'appel de Paris M. Germain Le Foyer de Costil (*Le Monde*, 9-7). Une seconde proposition, en faveur de M. Guy Canivet, sera agréée le 30-7 (décret du 23-8 précité).

Sur ces entrefaites, la difficulté avait été surmontée par la nomination à la tête du parquet général de Paris de M. Benmaklouf, directeur de cabinet du garde des Sceaux (décret du 24-7, p. 11313) (*Le Monde*, 25-7).

Outre la défense du CSM (v. *Président*

de la République), la question a été posée de savoir si le chef de l'État et le garde des Sceaux, membres de droit de cette autorité constitutionnelle, y disposaient d'un droit de vote. A la réunion du 9-7 à l'Élysée, M. Chirac avait à cet effet fait référence aux « responsabilités constitutionnelles communes » des membres du CSM.

Sur ce « lit de justice » : v. M. Haenel, « Le vote du chef de l'État et du garde des Sceaux serait contraire à l'esprit de la Constitution », *Le Monde*, 11-7.

V. *Autorité judiciaire. Cour de justice de la République. Président de la République.*

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* En dehors de la réédition de manuels, B. François, *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Presses de Sciences Po, 1996 ; F. Furet et R. Halévi, *La Monarchie républicaine. La Constitution de 1791*, Fayard, 1996 ; N. Le Mong, *La Constitution de 1958*, L'Hermès, 1996.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « Le contentieux des élections sénatoriales du 24-9-1995 », *RDP*, 1996, p. 633 ; R. Ghévantian, note sous Cass. (ass. plén.), 8-3-1996, Lalonde (cette *Chronique*, n° 78, p. 185) ; J. Léron, « L'intégration progressive du contrôle des comptes de campagne dans le contentieux électoral traditionnel », *RFDA*, 1996, p. 677 ; S. Fratacci, « La difficile mise en œuvre de la loi du 10 avril 1996 » (concl. sur CE,

10 juin 1996, *Élections cantonales de Toulon*), *ibid.*, p. 697.

– *Élection parlementaire.* A l'opposé de M. Lang qui s'est désisté, le 29-6-1995 (cette *Chronique*, n° 70, p. 192), l'action introduite par M. Pierre-Bloch devant les instances européennes se précise (n° 69, p. 197). La commission a décidé, le 7-9, de saisir la Cour sur la question de savoir si, en l'espèce, le requérant a été ou non victime d'une violation des articles 6 (procès équitable), 13 (recours effectif) et 14 (non-discrimination) de la convention de sauvegarde (Conseil de l'Europe, 96/378, 16-9).

– *Élections partielles.* Six décisions ont été rendues le 12-7 (p. 10741 s.), dont deux concernant des élections sénatoriales (96-2094/2095 Bas-Rhin, et 96-2101 Réunion) : la mention « sénateur sortant » utilisée par le candidat dont la précédente élection avait été annulée ne constitue pas une manœuvre, la presse est libre de rendre compte et de marquer sa préférence, les candidats peuvent inscrire un emblème sur leurs bulletins (l'un d'entre eux avait fait figurer la croix de Lorraine et la « rose au poing »...) ; enfin, il n'appartient pas au Conseil de se connaître de conclusions tendant à l'inéligibilité, à l'envoi d'un courrier aux grands électeurs, etc.

S'agissant de l'élection de M. Rossi à l'AN (95-2058, Corse-du-Sud, 1^{re}), diverses irrégularités concernant l'émargement des listes électorales et les justificatifs des procurations ont entraîné l'annulation de 44 suffrages, qui ont été retranchés des voix de M. Rossi ; celui-ci n'en conserve pas moins la majorité absolue, mais comme l'élection a été acquise au 1^{er} tour, il ne dépasse plus que de 6 voix le quart des électeurs inscrits.

Les trois autres décisions, rendues sur saisine de la CCFP, constatent l'inéligibilité de candidats non élus pour irrégularité ou défaut de compte de campagne.

– *Élections sénatoriales*. Les observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections sénatoriales du 24-9-1995, qui ont été publiées au *JO* (p. 11321), attirent l'attention sur la nécessaire mise à jour, compte tenu des mesures de déconcentration et de décentralisation, de l'article LO 133 du Code électoral qui énumère les catégories de personnes inéligibles dans le ressort où elles ont exercé certaines fonctions depuis moins de six mois ; la réglementation des candidatures au second tour devrait être précisée, notamment en ce qui concerne l'affichage de la liste des candidats et la fourniture de bulletins imprimés ; enfin l'article L. 62-1 disposant que la signature de chaque électeur est apposée à l'encre sur la liste d'émargement devrait être applicable aux élections sénatoriales, nonobstant le caractère restreint du colège électoral.

– *Fausse promesse électorale*. Le tribunal correctionnel de Nancy a condamné, le 3-7, un conseiller général pour avoir annoncé au cours de la campagne électorale la création d'emplois liés à un projet annulé. Ce jugement crée un précédent (*Le Figaro*, 4-7).

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. Chr. Bigaut, *La Responsabilité pénale des hommes politiques*, LGDJ, 1996.

– *Instruction*. La commission d'instruc-

tion de la Cour a achevé, le 25-9 (*BQ*, 30-9), ses investigations relatives à l'affaire du sang contaminé (cette *Chronique*, n° 72, p. 172). Entre-temps, M. Jean-François Burgelin, nommé procureur général près la Cour de cassation (décret du 24-7, p. 11313), y représentera désormais le ministère public. Il lui appartiendra de rédiger le réquisitoire définitif.

– *Saisine*. Une nouvelle plainte (cette *Chronique*, n° 73, p. 202) a été déposée, le 28-9, auprès de ladite Cour à l'encontre des ministres de la Santé, des Affaires sociales et de la Prévention des risques majeurs qui se sont succédé depuis 1986, par des personnes atteintes d'une maladie liée à l'exposition à l'amiante (*Le Monde*, 1^{er}-10).

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. J.-F. Flauss (sous la direction), « Vers un droit constitutionnel européen », *Revue universelle des droits de l'homme*, vol. 7, 1995.

ÉLECTIONS

– *Bibliographie*. M. Verpeaux, « La durée du mandat des élus locaux. A propos de lois apparemment anodines », *RFDA*, 1996, p. 234 et « La souveraineté nationale et les élections locales », *PA*, 28-8.

– *Élection législative partielle*. Après la prise d'acte de la vacance du siège de M. Paul Vergès (C), consécutive au rejet par le CC d'une requête en annulation, le 12-7 (p. 11281), M. Claude Hoaurau (C) a été élu, au second tour, le 15-9

(Réunion, 2^e) face à M^{me} Margie Sudre, secrétaire d'État à la Francophonie (p. 13872).

– *Élections sénatoriales partielles*. Deux scrutins se sont déroulés dans la Manche et la Charente : MM. Bizet (RPR) et Arnaud (UC) y ont été désignés respectivement, les 7-7 (p. 10367) et 29-9 (p. 14483).

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Contentieux électoral. Ministre. Sénat.*

GOUVERNEMENT

– *Notes ministérielles*. Les notes des ministres et celles relatives aux réunions organisées au niveau de leur cabinet, a jugé le Conseil d'État, le 10-5 (M^{lle} Bourla), « font corps avec les délibérations du gouvernement ». Par voie de conséquence, « leur communication serait de nature à porter atteinte au secret de ces délibérations » (*Le Monde*, 1^{er}-8).

– *Représentant*. Le décret 96-619 du 11-7 (p. 10583) prévoit qu'en cas de crise menaçant gravement l'ordre public nécessitant la mise en œuvre de moyens exceptionnels et affectant plusieurs départements, le ministre de l'Intérieur peut désigner le préfet de zone de défense afin de coordonner l'action des préfets de départements concernés. De même, si le trouble affecte plusieurs zones, la coordination est confiée à l'un de ces préfets (nouvel art. 5-1 du décret 82-389 du 10-5-1982).

– *Réunions*. Le Premier ministre a convoqué les membres du gouvernement, le 16-7 (*Le Monde*, 19-7) en vue

d'assurer le suivi des décisions annoncées par le chef de l'État lors de la fête nationale. MM. Arthuis et Godfrain en déplacement à l'étranger étaient absents. Un séminaire de rentrée (cette *Chronique*, n° 76, p. 171) s'est déroulé le 28-9, à l'issue du Conseil des ministres. « Au boulot ! » devait s'exclamer M. Juppé. « Quand reverrai-je la rue d'Ulm ? » aurait pu s'interroger l'intéressé.

V. *Ministre. Premier ministre. Président de la République.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

159

– *Inviolabilité*. M. Bernard Tapie, député RL des Bouches-du-Rhône, a été condamné à deux ans de prison avec sursis par le tribunal correctionnel de Béthune dans l'affaire Testut, et M. Jean-Pierre Lafond, sénateur RI des Bouches-du-Rhône, a été placé en détention provisoire (cette *Chronique*, n° 79, p. 177) par le juge d'instruction chargé d'une affaire de fausses factures (*Le Monde*, 3-7).

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. J. Mourgeon, *Les Droits de l'homme*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 1728, 6^e éd., 1996 ; B. Stirn, *Les Libertés en question*, Montchrestien, coll. « Clefs », 1996 ; D. Turpin, *Les Libertés publiques*, Gualino éditeur, 3^e éd., 1996 ; M. Fabre, « L'application de la CEDH par les juges nationaux », *PA*, 2-8 ; L. Favoreu, « L'obstacle de la Constitution » (la parité hommes-femmes), *Le Figaro*, 26-9 ; B. Mathieu, « La dignité de la personne humaine : quel droit ? quel titulaire ? », *D*, 1996,

chr. p. 282 ; M.-C. Ponthorau, « La protection des personnes contre les abus de l'informatique », *RFDA*, 1996, p. 796 ; « L'activité du CSA en 1995 », *La Lettre du CSA*, n° spécial septembre.

– *Note.* C. Haguenuau sous CE 14-4-1995, Koen ; Consistoire central des israélites de France (laïcité et obligation d'assiduité dans les établissements publics d'enseignement), *RFDA*, 1996, p. 796.

– *Atteinte à l'intimité de la vie privée et attentat à la Constitution.* Par arrêt du 30-9, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris a jugé que les écoutes effectuées par la cellule antiterroriste de l'Élysée, entre 1983 et 1986 (cette *Chronique*, n° 66, p. 204), constituaient « non seulement une atteinte à l'intimité de la vie privée de particuliers, pris chacun dans leur individualité, mais également une atteinte à la Constitution, en raison de l'institutionnalisation du système et de l'ampleur des écoutes, de surcroît réalisées par une cellule constituée par les plus hautes autorités de l'État » (*Le Monde*, 2-10).

L'atteinte à la Constitution (art. 114 de l'ancien Code pénal, abrogé en 1994) résulte, précise l'arrêt susmentionné, « de l'atteinte portée à de nombreuses libertés publiques constitutionnelles reconnues... ainsi (référence topique) qu'à l'article 12 de la Déclaration de 1789 qui dispose que la force publique est instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée » (*ibid.*). L'autorité judiciaire, « gardienne de la liberté individuelle » (art. 66C) a bien mérité de l'État de droit, en permettant au cas particulier la poursuite de l'instruction ouverte.

– *Commission nationale consultative des droits de l'homme.* Le décret 96-791 du 11-9 (p. 13662) en définit les attributions (nouvelle rédaction des art. 1^{er} et 2 du décret 84-72 du 30-1-1984).

– *Droit de la communication audiovisuelle.* Le CSA a renouvelé, le 31-7, les conventions de TF1 et M6 (*Le Monde*, 1^{er}-8).

– *Égalité des sexes.* Le ministre de la Fonction publique fournit d'intéressantes indications concernant la répartition par sexes des principaux emplois d'encadrement au 1^{er}-1-1995 (AN, Q, p. 4529) : le taux de féminisation y est de 10,2 %, au total ; de 17,1 % au Conseil d'État et de 17,5 % dans les inspections générales, en particulier.

– *Égalité des sexes (suite).* Quinze ans après la désignation d'une femme comme préfet d'un département (*CCF*, 19, p. 51), M^{lle} Bernadette Malgorn a été nommée, de manière inédite, préfet de région, celle de Lorraine, par un décret du 26-9 (p. 14336). M^{me} Claudie André-Deshays est devenue, pour sa part, le 17-8, la première cosmonaute française (*Le Monde*, 19-8).

– *Égalité devant la loi pénale (art. 6 de la Déclaration des droits de 1789).* De manière classique, il est loisible au législateur d'y déroger, entre autres, « pour des raisons d'intérêt général ». La décision du Conseil constitutionnel (96-377 DC) en fait application s'agissant de la déchéance de la nationalité française pour les personnes l'ayant acquise reconnues coupables d'actes de terrorisme (nouvelle rédaction de l'art. 25 du Code civil). Après avoir posé le principe de l'égalité au regard du droit de la nationalité entre lesdites personnes et

celles qui en bénéficient par la naissance, le juge a estimé que la recherche des auteurs d'infraction « objectif de valeur constitutionnelle » justifiait la déchéance, pour une durée limitée des naturalisés, en raison de « la gravité toute particulière des actes de terrorisme » (art. 12 de la loi déferé).
V. *Conseil constitutionnel*.

– *Informatique et liberté*. La CNIL a adressé, le 9-7, un simple rappel à la loi à M. Jacques Dominati, s'agissant de l'affaire des fichiers électoraux du 3^e arrondissement de Paris (*Le Monde*, 11-7). A l'occasion de son rapport annuel, l'autorité de régulation s'est préoccupée de la multiplication des annuaires professionnels et de leur diffusion sur le réseau « Internet » (*ibid.*).

– *Liberté d'expression*. L'ouvrage de M. Paul Barril, intitulé *Guerres secrètes de l'Élysée* (Albin Michel), a fait l'objet, le 5-9, d'une demande de saisie en référé de la part de MM. Charasse et Ménage, anciens collaborateurs du président Mitterrand (*Le Monde*, 7-9). Cette demande devait être rejetée le 9-9. Le juge a cependant ordonné que l'éditeur serait tenu, sur chaque point de vente, à indiquer par voie d'affiche que les plaignants s'estiment diffamés et se réservent le droit d'obtenir réparation (*ibid.*, 11-9).

– *Liberté de l'enseignement*. Par un jugement du 26-6, le TA de Montpellier a annulé une délibération du Conseil régional du Languedoc-Roussillon, ainsi qu'une de la ville de Nîmes qui autorisaient ces collectivités à financer des investissements d'un lycée privé sous contrat, au-delà du taux de 10 % fixé par la fameuse loi Falloux. En l'occurrence,

l'application de la loi Astier de 1919 qui autorise sans limitation le concours de fonds publics aux établissements techniques privés servait d'échappatoire (*Le Monde*, 10-7).

– *Liberté de cultes*. Un Conseil supérieur des mosquées de France a été créé, le 16-8 (*Le Monde*, 21-8).

– *Liberté de la presse*. Tandis que le roi du Maroc était débouté d'une action engagée contre le journal *Le Monde* pour « offense à un chef d'État étranger », le 5-7 (7/8-7) par la 17^e chambre correctionnelle du tribunal de Paris, à propos d'un trafic de stupéfiant (cette *Chronique*, n° 73, p. 209), la cour d'appel de Versailles donnait gain de cause le 3-7 audit journal (5-7), lequel avait été contraint de publier un droit de réponse de M. Le Pen (cette *Chronique*, n° 79, p. 170). En revanche, le quotidien *Le Provençal* a été condamné sous astreinte, le 12-7 (*Libération*, 13/14-7), à accorder ce même droit au Front national.

– *Liberté de la presse (suite)*. Pour la première fois depuis sa création, en 1915, une perquisition a été opérée au *Canard enchaîné*, le 1^{er}-8 (*Le Monde*, 3-8).

– *Liberté individuelle et inviolabilité du domicile*. Au terme d'une jurisprudence classique (cette *Chronique*, n° 29, p. 178), le CC a censuré le 16-7 (décision Répression du terrorisme), la possibilité de visites, perquisitions et saisies, « pendant une période qui n'est pas déterminée par la loi, dans tout lieu, y compris dans les locaux servant exclusivement à l'habitation, en cas d'enquête préliminaire et au cours d'une instruction préparatoire » au motif que ces opérations étaient « de nature à entraîner des

atteintes excessives à la liberté individuelle », et notamment à l'inviolabilité du domicile, en dehors des seuls cas d'enquêtes en flagrance.

– *Nécessité et proportionnalité des peines* (art. 8 de la *Déclaration des droits de 1789*). Conformément à la jurisprudence « Sécurité et liberté » (19/20-1-1981, *CCF*, 17, p. 245), le CC a censuré, le 16-7 (96-377 DC), une disposition centrale de la loi (art. 1^{er}) tendant à renforcer la répression du terrorisme qui rangeait parmi les infractions constitutives de ce dernier « un simple comportement d'aide directe ou indirecte à des personnes en situation irrégulière ». En l'espèce, le juge n'a pas hésité à écarter le contrôle restreint auquel il se livre, en temps normal, en estimant que « le législateur avait entaché son appréciation d'une disproportion manifeste », dans la perspective ouverte par « l'amendement *Canard enchaîné* » (30-12-1987, Loi de finances pour 1988, cette *Chronique*, n° 45, p. 187). En un mot, l'abus de pouvoir législatif doit être sanctionné (20-1-1993). Prévention de la corruption, *ibid.*, n° 66, p. 203) lorsque le Parlement commet une erreur de fait qui ouvre la voie à l'arbitraire. V. *Conseil constitutionnel*.

– *Non-rétroactivité de la loi pénale* (art. 8 de la *Déclaration des droits de 1789*). De manière classique (30-12-1982, loi de finances rectificative pour 1982, cette *Chronique*, n° 25, p. 199), le juge constitutionnel (96-377 DC) a censuré *proprio motu* l'article 27 de la loi renforçant la répression de terrorisme qui méconnaissait ce principe s'agissant de l'entrée en vigueur dans les TOM. Au final, la loi 96-647 du 22-7 (p. 11104) a été promulguée. V. *Conseil constitutionnel*.

– *Violation du secret professionnel*. L'ancien médecin personnel de François Mitterrand, le docteur Claude Gubler, a été condamné, le 5-7 (*Le Monde*, 7/8-7), par la 17^e chambre du tribunal correctionnel de Paris pour violation dudit secret à quatre mois de prison avec sursis. La poursuite faisait suite à la plainte déposée par la veuve et les enfants du président lors de la parution de l'ouvrage *Le Grand Secret* (cette *Chronique*, n° 78, p. 189).

V. *Conseil constitutionnel*.

LOI

– *Réglementation des télécommunications*. La décision 96-378 DC du 23-7-1996 retient l'attention sur trois points.

I. S'agissant du pouvoir de sanction reconnu à l'Autorité de régulation des télécommunications, que les sénateurs socialistes jugeaient trop étendu, le Conseil constitutionnel rappelle que « la loi peut, sans qu'il soit porté atteinte à la séparation des pouvoirs, doter une autorité administrative indépendante de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission » (principe énoncé par la décision 89-248 DC du 17-1-1989, *CSA*, et développé par la décision 89-260 du 28-7, *COB*). Le Conseil a repris la formule de la décision *COB* selon laquelle l'exercice du pouvoir de sanction doit être « assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement reconnus », mais il apporte cette précision qu'« en particulier *une sanction administrative de nature pécuniaire ne peut se cumuler avec une sanction pénale* » (15^e considé-

rant). Or la décision *COB* avait écarté le grief du possible cumul des sanctions pécuniaires avec des sanctions pénales, au motif que le principe selon lequel une personne ne peut être punie deux fois pour le même fait « ne reçoit pas application au cas de cumul entre sanctions pénales et sanctions administratives » (v. B. Genevois, *RFDA*, 1989, p. 680) ; en revanche, la décision *CSA* du 17-1-1989 avait précédemment relevé qu'« une sanction pécuniaire ne peut se cumuler avec une sanction pénale » (30^e considérant). Une certaine hésitation semble donc avoir régné avant que la décision 96-378 ne tranche en faveur du non-cumul.

II. La compétence attribuée à la cour d'appel de Paris quant au contrôle de certaines décisions de l'Autorité de régulation des télécommunications a été contestée par les saisissants qui invoquaient la décision *Conseil de la concurrence* (86-224 DC du 23-1-1987), selon laquelle la compétence de la juridiction administrative pour l'annulation des décisions prises dans l'exercice des prérogatives de puissance publique est un principe fondamental reconnu par les lois de la République, principe auquel il ne peut être dérogé que pour une bonne administration de la justice, ce qui ne serait pas le cas. Le Conseil a expliqué que la dérogation était justifiée par le fait que les décisions de l'Autorité de régulation pourront trancher des litiges relevant du droit de la concurrence ou des différends de nature commerciale concernant des conventions de droit privé, susceptibles d'être portés devant le Conseil de la concurrence ou devant le juge du contrat, de sorte que la loi déferée tend à unifier l'ensemble de ces contentieux spécifiques, sous le contrôle de la Cour de cassation (23^e considérant).

III. En revanche, les articles 43-2 et 43-3 introduits par la loi déferée dans la loi 86-1067 du 30-9-1986, relative à la liberté de communication, ont été censurés. Ces dispositions instituaient un Comité supérieur de la télématique et lui confiaient le soin de proposer au CSA des recommandations propres à assurer le respect de règles déontologiques et au regard desquelles des avis susceptibles d'avoir des incidences pénales pourront être émis ; or la loi déferée ne fixant que des limites très générales à ces recommandations, le législateur a méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 C, aux termes duquel la loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; si le législateur peut déléguer la mise en œuvre de la sauvegarde de ces droits et libertés, il doit déterminer lui-même la nature des garanties nécessaires : ce qu'il n'a pas fait (27^e et 28^e considérants). V. *Pouvoir réglementaire*.

– *Entreprise nationale France Télécom*. La transformation de la personne morale de droit public en entreprise nationale a été contestée par les députés socialistes, au motif qu'il s'agit d'un service public, au sens du 9^e alinéa du préambule de 1946, et que la loi ne comporte aucune garantie quant à son maintien dans le secteur public. La décision 96-380 DC du 23-7-1996 écarte le grief en constatant que la loi déferée, en maintenant à l'entreprise les missions de service public précédemment dévolues, a confirmé sa qualité de service public national ; qu'elle a garanti la participation majoritaire de l'État dans son capital, et que, en vertu de l'article 34 C, l'abandon de cette participation majoritaire ne pourrait résulter que d'une loi ultérieure. Les

dispositions relatives au statut juridique de France Télécom n'affranchissent pas l'entreprise « du respect des prescriptions à valeur constitutionnelle s'attachant à l'accomplissement des missions de service public » et il appartiendra aux autorités juridictionnelles et administratives d'y veiller.

S'agissant du principe de l'inaliénabilité du domaine public invoqué par les saisissants, le grief manque en fait, puisque la loi dispose que les biens de la personne morale de droit public France Télécom seront déclassés préalablement à leur transfert à l'entreprise : il ne s'agit donc plus d'aliénation de biens appartenant au domaine public.

Enfin, la discrimination dénoncée par les saisissants en ce qui concerne le nouveau régime de « congé de fin de carrière », dont sont exclus les agents dits « de service actif », n'est pas davantage retenue, car le législateur peut déroger au principe d'égalité « pour des raisons d'intérêt général, dès lors que les différences de traitement qui en résultent sont en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (critère énoncé par 87-232 DC du 7-1-1988). En l'espèce, ces différences de situation sont en rapport direct avec « l'objectif que s'est fixé le législateur, tendant à favoriser les départs à la retraite des agents en fonction à France Télécom, compte tenu de la structure démographique des effectifs ». Bref, l'intérêt général qui justifie la dérogation au principe d'égalité s'identifie à l'objectif poursuivi par le législateur... sauf erreur manifeste (GD, 21, 10 et 11).

LOI ORGANIQUE

– *Cavaliers législatifs*. Le CC (96-379

DC) a déclassé deux dispositions figurant dans la LO relative aux lois de financement de la Sécurité sociale : l'une relative respectivement à la saisine de la Cour des comptes par la commission parlementaire compétente de question relative à l'application desdites lois (art. L 132-3-1 du Code de la Sécurité sociale) ; l'autre aux rapports de la commission des comptes de la Sécurité sociale (art. L 114-1). V. *Amendement. Bicamérisme*.

– *Conformité de la LO complétant celle relative au statut d'autonomie de la Polynésie française*. La LO 96-624 du 15-7 (p. 10696) s'est bornée à reproduire mécaniquement la censure opérée par le CC, le 9-4-1996 (cette *Chronique*, n° 78, p. 192) à propos des délégations de signature (96-376 DC).

– *Conformité de la LO relative aux lois de financement de la Sécurité sociale*. La LO 96-646 du 22-7 (p. 11103), prise en application des dispositions combinées des art. 34, al. 4 et 47-1, al. 1^{er} C (cette *Chronique*, n° 78, p. 193), a été promulguée, à l'issue du contrôle de constitutionnalité (96-379 DC).

V. *Amendement. Bicamérisme. Conseil constitutionnel*.

MAJORITÉ

– *Exhortations*. « S'agissant des élus de la majorité, qui soutiennent l'action du gouvernement, je serais tenté de leur dire : c'est à vous d'expliquer, de vous mobiliser, de donner l'exemple en montrant que le pessimisme n'est pas de mise », a déclaré le chef de l'État le 14-7 (*Le Monde*, 16-7). De son côté, le Pre-

mier ministre a souhaité à Deauville, le 24-9, devant les parlementaires UDF, que, « d'un commun accord », soient « réaffirmées les grandes orientations de la politique que mènent ensemble le gouvernement et sa majorité parlementaire », et annoncé qu'il engagera à cet effet la responsabilité du gouvernement (*Le Monde*, 26-9).

– *Organisation*. La première réunion des 32 membres du Conseil de l'union (cette *Chronique*, n° 79, p. 180) s'est tenue le 15-7 en présence du Premier ministre, qui a estimé que le pessimisme qui est « dans l'air » a « atteint des degrés tout à fait excessifs » (*ibid.*, 17-7).

V. *Premier ministre. Président de la République.*

MINISTRES

– *Ancien ministre*. Deux nouveaux « reclassements » ont été opérés (cette *Chronique*, n° 79, p. 180) : M^{me} Hortalier a été nommée inspecteur de l'académie de Paris (décret du 8-8, p. 12555), et M^{me} de Panafieu, délégué permanent de la France auprès de l'Unesco (décret du 4-9, p. 13281). MM. Cabana et Pandraud, membres du gouvernement Chirac en 1986, ont pris la décision de rembourser, à partir du 10-7, à la mairie de Paris les sommes correspondant à la mise à leur disposition d'employées de maison rémunérées par cette dernière (*Le Monde*, 5-9). La requête déposée par un contribuable devant le TA de Paris est devenue ainsi sans objet (*ibid.*, 7-9).

– *Condition*. M^{me} Sudre, secrétaire d'État à la Francophonie, a présenté sa

démission au chef de l'État, le 15-9, suite à sa défaite à l'élection législative partielle de la Réunion (cette *Chronique*, n° 75, p. 172). Celui-ci lui a demandé de bien vouloir la reprendre (*Le Monde*, 17-9). – *Dédoulement fonctionnel*. Une polémique a opposé le sénateur Arzel (Finistère) (UC), président du syndicat des communes bretonnes, victimes de la catastrophe de l'*Amoco Cadiz*, au cabinet d'avocats Huglo-Lepage, le 21-7 (*Le Monde*, 24-7), à propos d'un trop-perçu d'honoraires. M^e Huglo a indiqué que son épouse avait cessé d'appartenir au cabinet depuis son entrée au gouvernement (*ibid.*, 26-7).

165

PARLEMENT

– *Bibliographie*. D. Maus, *Le Parlement sous la V^e République*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2217, 3^e éd., 1996 ; Association des administrateurs du Parlement, *L'Abécédaire parlementaire 1996. Les administrateurs de l'Assemblée nationale et du Sénat*, Éd. Unicom, 1996.

– *Budgets des assemblées*. Les crédits arrêtés par la commission commune instituée par l'article 7 de l'ordonnance 58-1100 du 17-11-1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, s'élèvent au total à 4,2 milliards de francs, en augmentation de 2,14 % (*Les Échos*, 25-9).

– *Condition*. « Jamais depuis 1958, la revalorisation du rôle du Parlement n'avait été aussi importante », estime le ministre chargé des Relations avec les assemblées (AN, Q, p. 4650). Dont acte.

– *Consultation des présidents des assemblées*. Le Premier ministre a recueilli successivement l'opinion de MM. Monory et Séguin, le 21-8, à propos des Africains sans papiers de l'église Saint-Bernard à Paris (*Le Monde*, 23-8) et à propos de la politique de réduction fiscale le 3-9 (*ibid.*, 5-9).

V. *Assemblée nationale. Bicamérisme. Sénat.*

PARLEMENTAIRES

166 – *Déchéance*. Le Conseil constitutionnel a été appelé à nouveau (cette *Chronique*, n° 78, p. 195) à constater la fin du mandat de deux représentants. En premier lieu, il s'est agi du sénateur Pierre Lacour (Charente) (UC) (*ibid.*). A ce propos, tandis que la décision 96-9 D (p. 10745) fait mention des dates de l'arrêt de la Cour de cassation et de celle de la saisine du garde des Sceaux, intervenue sept mois après, elle traite par prétériton en revanche le recours en grâce présenté par l'intéressé au chef de l'État. Ceci expliquant cela, à n'en pas douter.

En second lieu, M. Bernard Tapie (RL) a été privé de sa qualité de député (Bouches-du-Rhône, 10^e), le 24-7, par une décision du 5-9 (96-10D), à la suite de l'arrêt rendu par la Cour de cassation, le 9-7 (*Le Monde*, 11-7), confirmant la liquidation judiciaire prononcée à son encontre. C'est la première procédure le concernant qui aboutit à son terme. Mais sur ces entrefaites, un contretemps devait surgir.

Sachant que le jugement qui prononce la faillite personnelle emporte de « plein droit » l'incapacité d'exercer une fonction publique (cas unique en droit français), l'article 194 de la loi du 25-1-1985

relative au redressement et à la liquidation judiciaire impose une notification à l'intéressé. Or, cette formalité ayant été omise, ainsi qu'il résultait du dossier transmis par la chancellerie, le Conseil ne s'est pas estimé, en l'état, fondé à statuer, le 23-7 (*Le Monde*, 25-7).

La régularisation ayant été opérée dès le 24, c'est à cette date que la déchéance a été fixée, nonobstant le fait que M. Tapie ait cru devoir présenter sa démission le 2-9 (p. 13434). Le scrupule qui a honoré la Haute Instance n'est sans doute pas étranger à la saisine de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est le second cas de déchéance prononcé pour une cause civile (24-3-1983, Lavalé, cette *Chronique*, n° 26, p. 183) sur un total de 10 parlementaires concernés.

En dernière analyse, au vu de pièces nouvelles, M. Lacour a demandé, le 13-9, une révision de sa condamnation (*Le Monde*, 15/16-9).

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Sénat.*

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. La pratique demeure (cette *Chronique*, n° 79, p. 182) : six nouveaux députés (*missi dominici* ?) ont été distingués, respectivement : auprès du ministre de la Fonction publique, M. Houssin (Charente, 2^e) (RPR) par décret du 8-7, p. 10411 ; des ministres de l'Environnement et des Affaires européennes, M. Gonnot (Oise, 6^e) (UDF) (décret du 23-7, p. 11180) ; des ministres de l'Environnement et de la Culture, M. Borloo (Nord, 21^e) (RL) (décret du 26-7, p. 11439) et des ministres de l'Éducation nationale et du Travail et des secrétaires d'État à la Recherche et à la

Santé, M. Paillé (Deux-Sèvres, 4^e) (UDF) aux termes du décret du 13-8 (p. 12401). Quant à M^{me} Rignault (Nièvre, 3^e) (RPR), un décret du 26-9 (p. 14276) lui confie une telle mission auprès des ministères de l'Éducation nationale et de l'Emploi.

Reste la situation particulière de M. Laffineur (Maine-et-Loire, 7^e) (UDF), chargé d'une mission auprès du ministère de la Fonction publique, limitée de manière exceptionnelle au 1^{er}-1-1997 (art. 2) par le décret du 30-8 (p. 13046). M. Teissier (cette *Chronique*, n° 79, p. 182) a été entendu, le 3-7, par la commission de la défense de l'Assemblée nationale sur le problème des réserves dont il est en charge (p. 9969).

En dernier lieu, un sénateur a été distingué : il s'agit de M. Richert (Bas-Rhin) (UC) pour assister les ministres de l'Éducation nationale et de l'Emploi (décret du 26-9, p. 14276).

PARTI POLITIQUE

– « *Extrême droite* ». Par jugement du tribunal correctionnel de Paris, en date du 12-9 (*Le Monde*, 14-9), le Front national a perdu le procès intenté à ce journal, ainsi qu'à *Libération*, qui avaient qualifié le parti de M. Le Pen d'« *extrême droite* ». Les juges ont estimé que « le caractère public d'un parti politique implique que celui-ci puisse faire l'objet notamment au travers de la presse d'un débat supposant nécessairement une diversité de prises de position, de critiques ou de commentaires inhérents à la polémique normale au sein d'une société démocratique ».

– *Financement*. Le rapport d'activité pour 1995 de la Commission nationale

des comptes de campagne et des financements politiques, remis au président de la République le 9-9, souligne que l'essentiel des difficultés rencontrées pour l'application de la législation provient de l'absence de statut légal des partis, d'autant que la loi 95-65 du 19-1-1995 (article L. 52-11-1 du Code électoral) assimile les comités de soutien aux partis politiques (cette *Chronique*, n° 77, p. 246). La CCFP revient d'autre part sur l'interdiction du financement des partis par les personnes morales en suggérant de distinguer sous ce rapport les sociétés des associations (*Bulletin quotidien*, 16-9).

M. Jacques Oudin, sénateur RPR de Vendée, a remis au Premier ministre le rapport qui lui avait été commandé sur la création de fondations dotées de fonds publics et privés, en vue de remplir, aux côtés des partis, des fonctions de formation et de recherche (*Le Monde*, 19-9).

– *Financement public facultatif*. En application de l'art. 9-1 de la loi 88-227 du 11 mars 1988 (introduit par la loi 95-65 du 19 janvier 1995 : cette *Chronique*, n° 74, p. 223), le décret 96-821 du 18-9 (p. 13990) décide d'attribuer une contribution forfaitaire de 2 millions de francs au Mouvement pour la France de Philippe de Villiers qui remplit les conditions posées par l'article 9-1 précité (avoir recueilli par l'intermédiaire d'un mandataire financier des dons d'au moins 10 000 personnes physiques, dont 500 élus, répartis dans au moins 30 départements, pour un montant d'au moins 1 million de francs, et ne pas bénéficier des dispositions de la loi de 1988 sur le financement des partis).

– *Intervention du président de la Répu-*

blique. M. Michel Péricard, président du groupe à l'AN, a fait connaître aux parlementaires du RPR réunis au Havre, le 26-9, que le chef de l'État lui avait téléphoné pour leur faire savoir qu'« on ne peut pas à la fois se réclamer de lui et dire qu'on ne soutient pas la politique du gouvernement » (*Le Monde*, 28-9). Cette admonestation, inédite dans les annales de la V^e République, fait suite aux vives critiques adressées au Premier ministre par des élus du RPR, notamment par le président de la commission des lois, M. Pierre Mazeaud.

168 V. Premier ministre. Président de la République.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Déconcentration*. Le pouvoir réglementaire dévolu à l'Autorité de régulation des télécommunications par la loi 96-659 du 26-7 n'était pas contesté dans son principe par les sénateurs socialistes, la jurisprudence l'ayant admis au profit des autorités administratives indépendantes (86-217 DC du 18-9-1986, *Liberté de la communication* ; 88-248 DC du 17-1-1988, CSA) ; ils l'estimaient en revanche excessif. Le Conseil constitutionnel a rappelé que, si le législateur pouvait confier « à une autorité publique autre que le Premier ministre le soin de fixer les normes permettant de mettre en œuvre une loi », c'était à condition que « cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu » ; or ces conditions étaient en l'occurrence remplies (96-378 DC du 23-7, considérants 11 et 12).

– *Décrets d'application*. M. Aubergier,

rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, a relevé, s'agissant du suivi des récentes dispositions fiscales, de nombreux retards consécutifs à de réelles difficultés d'application, sans qu'il soit nécessaire d'évoquer la pression des groupes d'intérêts (Rapport d'information, n° 2949, 1996).

– *Délégalisation*. Le CC a procédé, le 5-9 (96-178 L), au déclassement du dernier alinéa de l'article 4 de la loi du 2-5-1991 relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et à l'organisation de la conchyliculture, relatif à la durée du mandat des membres des organes dirigeants. En revanche, « le renouvellement périodique des mandats... constitue une garantie essentielle » au regard de l'article 34C.

V. Loi.

PREMIER MINISTRE

– *Déclarations*. « Il n'est pas vrai que tout va mal », a assuré M. Juppé à TF1 le 3-7 (*Le Monde*, 5-7) ; le Premier ministre s'en est pris, d'autre part, aux violations du secret de l'instruction à propos de la perquisition chez M. Tibéri. Le 18-7, sur France 2, il a jugé « navrant » que les Corses accueillent avec « scepticisme » les décisions du gouvernement les concernant (*ibid.*, 20-7). Interrompant ses vacances pour calmer les marchés financiers, M. Juppé a assuré, le 14-8, qu'« il n'existe aucun conflit entre le gouvernement et la Banque de France » (*ibid.*, 16-8). Le Premier ministre a déclaré sur les chaînes de télévision, le 22-8, en s'appuyant sur l'avis du CE concernant les sans-papiers, que « l'application de la loi républicaine,

c'est le meilleur garant de la solidarité entre les Français et de la cohésion nationale » (*ibid.*, 24-8). Le 5-9, il a annoncé, également à la télévision, une baisse des impôts (*ibid.*, 7-9).

– *Précarité et relégitimation.* « Si je considérais que le Premier ministre et le gouvernement ne faisaient pas leur travail, dans une période difficile, aussi bien qu'il est possible, j'en aurais naturellement tiré les conclusions », a déclaré le chef de l'État le 14-7 (*ibid.*, 16-7). Recevant la presse en sa compagnie à Brégançon, le 25-8, M. Chirac a confié : « Alain Juppé et moi travaillons ensemble depuis très longtemps et je suis tout à fait persuadé que nous continuerons ensemble pendant très longtemps » (*ibid.*, 27-8).

V. *Majorité. Partis politiques. Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Approbation.* M. Bayrou persévère (cette *Chronique*, n° 79, p. 184) : au Conseil des ministres, réuni le 10-7, le chef de l'État s'est déclaré sensible au fait qu'en matière d'éducation nationale, on était « sur la bonne voie » et que « pour la première fois depuis longtemps » on avait rompu avec les immobilismes (*Libération*, 11-7).

– *Chef des armées.* M. Chirac s'est rendu, le 12-7, à l'hôtel de Brienne au ministère de la Défense, pour s'entretenir de la professionnalisation des armées avec les titulaires des grands commandements militaires et les chefs de corps (*Le Monde*, 14-7). Concernant l'Irak, le chef de l'État a décidé, le 5-9, que la France n'étendra pas sa mission de sur-

veillance aérienne, comme le lui demandaient les États-Unis (*ibid.*, 7-9).

– *Collaborateurs.* M. Dominique de Villepin, secrétaire général de la présidence de la République, a été débouté, le 2-7, de sa plainte contre le journaliste Philippe Alexandre, par le tribunal correctionnel de Paris (*Le Monde*, 4-7). Le colonel de Zuchowicz a été nommé à l'état-major du président (arrêté du 24-7, p. 11303).

– *Conjointe.* M^{me} Chirac a accordé un entretien à Europe 1, le 19-8, après avoir rappelé que « la Constitution de la V^e République ne prévoit pas de place officielle pour la femme du chef de l'État » (cette *Chronique*, n° 76, p. 178).

– *Consignes.* Après avoir conseillé au Premier ministre de consulter le CE à propos des sans-papiers (*Le Monde*, 22-8), le chef de l'État a donné au gouvernement des consignes d'extrême fermeté (*ibid.*, 24-8). Au Conseil des ministres du 28-8, il a invité les membres du gouvernement à « faire preuve d'optimisme volontaire » (*ibid.*, 30-8).

– *De la condition présidentielle.* Selon M. Philippe Séguin, à Istres le 1^{er}-9, le chef de l'État est « l'homme qui prévoit, qui conduit le pays sur la durée, qui incarne l'unité de la nation et la continuité de l'État. Il n'est pas un simple arbitre, il est un donneur d'impulsion » (*Le Monde*, 3-9). Au colloque d'Épinal, le 27-9, le député-maire a exprimé un sentiment mitigé sur la cohabitation : « On subit l'exercice, on ne l'apprécie pas », car « tout équilibre de nos institutions repose sur la cohérence entre les grandes orientations du pays, qui relèvent du président de la République et la

conduite du gouvernement, qui relève du Premier ministre, responsable devant l'Assemblée nationale ». Il devait déceler une autre cause au « malaise institutionnel » : « La présidence de la République, au fil des années, a été prise au piège de la vie quotidienne » (*La Liberté de l'Est*, 28-9).

– *Dissolution*. « La dissolution n'a jamais été faite, dans notre Constitution, pour la convenance du président de la République. Elle a été faite pour trancher une crise politique. Il n'y a pas aujourd'hui, il n'y avait pas, au lendemain de mon élection, de crise politique », a répondu M. Jacques Chirac à une question de ses interlocuteurs, le 14-7 (*Le Monde*, 16-7).

– *Droit de grâce*. M. Chirac a honoré cette tradition de la V^e République à l'occasion de la fête nationale (*Le Monde*, 9-7).

– *Entretien*. Le chef de l'État a reçu, pour la première fois depuis l'élection présidentielle, M. Édouard Balladur, le 1^{er}-8 (*Le Monde*, 3-8). L'avant-veille, il avait accordé audience à M. Madelin, ancien ministre de l'Économie et des Finances (cette *Chronique*, n° 76, p. 170). M. Chirac devait s'entretenir, le 3-8, avec M. Rocard (S) ; le 5, avec MM. Léotard, président de l'UDF, Pasqua (RPR) et Mauroy (S), indépendamment du petit déjeuner partagé avec M. Séguin, chaque mardi matin (*Le Monde*, 4/5 et 7-8). Des consultations qui auraient pu précéder un changement de Premier ministre, en d'autres circonstances.

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire*. Lors du Conseil supérieur

de la magistrature, réuni au palais de l'Élysée, le 9-7, le chef de l'État s'est déclaré « scandalisé » par « la campagne » menée par un syndicat de magistrats auprès des membres dudit Conseil (*Le Monde*, 9-7) à propos des nominations de hauts magistrats (*Le Monde*, 10-7). Il devait réitérer ce propos le 14-7 (*ibid.*, 16-7). V. *Conseil supérieur de la magistrature*.

– *Réunion*. Le chef de l'État a réuni, le 25-7, le « comité de pilotage » du plan PME-PMI annoncé par le Premier ministre à la fin de 1995 (*ibid.*, 26-7).

– *Sensibilité*. A propos de l'évacuation des sans-papiers de l'église Saint-Bernard, M. Jacques Chirac a déclaré le 25-8, à Brégançon, qu'il n'était pas « plus insensible que quiconque », qualifiant de « réaction irrationnelle et souvent injuste, l'irritation croissante à l'égard des immigrés [...]. Je ne participerai pas à l'action de ceux qui, par irresponsabilité, développent la xénophobie et le racisme dans notre pays ». Il a ajouté : « Nous avons pris une attitude de très grande fermeté à l'égard de l'immigration, mais aussi un très grand engagement pour le développement des pays les plus pauvres » (*ibid.*, 27-8). V. *Partis politiques. Premier ministre. République*.

– *Tradition ?* Comme l'an dernier, M. Juppé et sa conjointe ont été conviés par le couple présidentiel à séjourner au fort de Brégançon pour une fin de semaine, le 23-8. La rentrée gouvernementale y a été préparée (*Libération*, 26-8).

QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan*. Il est dressé au 1^{er}-7 (p. 3585) (cette *Chronique*, n° 76, p. 179).

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie*. J. Robert, « La justice constitutionnelle et la démocratie référendaire en France », in *Justice constitutionnelle et Démocratie référendaire*, Éd. du Conseil de l'Europe, 1996, p. 39 ; P. Esplugas, « Constitution et référendum sur l'éducation », *La Vie judiciaire*, 7-7.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. J.-J. Becker, *Histoire politique de la France depuis 1945*, Armand Colin, 5^e éd., 1996 ; M. Charasse, *55 faubourg Saint-Honoré*, Grasset, 1996 ; O. Ihl, *La Fête républicaine*, Gallimard, 1996 ; H. Védrine, *Les Mondes de François Mitterrand*, Fayard, 1996 ; Y. Deloye et O. Ihl, « Le baptême de Marianne », *Le Monde*, 10-9 ; X. Vandendriessche, « L'apport du président Mitterrand au droit constitutionnel de la V^e République », *RDP*, 1996, p. 637 ; H. Tincq, « Nouveau cléricisme ou nouveau laïcisme », *Le Monde*, 4-9 ; « Clovis, l'Église et la République », dossier, *ibid.*

– *Cérémonie publique*. La fête du travail ne s'accompagne pas du pavoiement des édifices publics, indique le Premier ministre (AN, Q, p. 4577).

– *Laïcité de l'État*. Par la voix de M. Chirac, le 19-9 à Tours, « la France républicaine et laïque, la France de la déclaration des droits de l'homme, res-

pectueuse des croyances et des convictions de chacun, respectueuse de tous les cultes » a accueilli le pape (*Le Monde*, 20-9). Cependant, pour la première fois, une manifestation laïque s'est déroulée à Paris, le 22-9, contre la venue de Jean-Paul II, tandis que les francs-maçons célébraient, au même instant, la République à Valmy (*ibid.*, 24-9).

– *Langue* (article 2 C, alinéa 1^{er}). « Vu l'avis de l'Académie française », le Premier ministre a pris un décret 96-602 du 3-7 (p. 10169) relatif à l'enrichissement de la langue française qui crée une commission générale de terminologie et de néologie et des commissions spécialisées dans chaque département ministériel.

– « *Morale républicaine* ». A propos des « affaires », selon le terme consacré, le président Chirac a affirmé, le 14-7 (*Le Monde*, 16-7), que « si elles sont connues, cela prouve que nous avons changé d'époque et que la morale républicaine est plus exigeante » (cette *Chronique*, n° 75, p. 177).

– *Tradition républicaine*. M^{me} Édith Cresson, maire de Châtelleraut, a déploré à la télévision que le président de la République, qui se rendait dans cette localité le 24-7, n'ait pas prévu de visite à l'hôtel de ville ; il est à noter que le chef de l'État était accompagné de M. J.-P. Raffarin, ministre des PME et président de la région Poitou-Charentes.

En revanche, la majorité des élus socialistes du Pas-de-Calais a décliné l'invitation au dîner de la préfecture, le 19-9, ainsi que M^{me} Blandin (Verts), présidente du conseil régional, tandis que les parlementaires communistes y ont répondu (*Le Monde*, 1-10).

RÉSOLUTIONS

– *Activités de la délégation pour l'Union européenne*. Le rapport d'information de M. Robert Pandraud (AN, n° 2952), qui présente le bilan des travaux de la délégation au cours de la session 1975-1976, observe que le mécanisme de réserve d'examen parlementaire (cette *Chronique*, n° 72, p. 185) a été « systématiquement invoqué par la France au sein du COREPER », le gouvernement s'efforçant depuis juillet 1994 de faire en sorte que les assemblées disposent d'un délai d'un mois pour l'application de l'article 88-4 C. Le rapport 2970 procède à l'instruction des projets d'actes ressortissant aux 2^e et 3^e piliers du traité (*ibid.*, n° 76, p. 181), et le rapport 2980 indique que la délégation a été saisie de 26 propositions d'actes communautaires entre le 31-7 et le 5-9.

SÉNAT

– *Bibliographie*. Sénat, *Recueil des analyses des discussions législatives et des scrutins publics, session ordinaire 1995-1996*, 1996.

– *Composition*. M. Bizet (RPR) a été élu sénateur de la Manche, le 7-7 (p. 10367), en remplacement de M. Tizon (RI),

démissionnaire (cette *Chronique*, n° 79, p. 187). En Charente, M. Arnaud (UC) a succédé le 29-9 (p. 14483) à M. Lacour (UC) déchu de son mandat (p. 10673). M^{me} Printz (S) a été appelée à remplacer M. Metzinger, décédé, le 10-9 (p. 13560). La Haute Assemblée compte ainsi dans ses rangs 19 femmes (cette *Chronique*, n° 77, p. 266).

V. *Conseil constitutionnel. Contentieux électoral. Élections. Parlement. Parlementaires*.

SESSION

– *Bibliographie*. J. Larché, « La session unique : une réforme à réformer », *Le Monde*, 13-7.

V. *Parlement*.

TRANSPARENCE

– *Bibliographie*. CCFP, « Publication simplifiée des comptes de campagne exigés des candidats aux élections partielles du 10 septembre 1995 au 31 mars 1996 », *JO, Documents administratifs n° 22*, 12 septembre 1996.

– *Commission pour la transparence financière de la vie politique*. En appli-

cation de la loi 96-5 du 19-1-1996 (cette *Chronique*, n° 78, p. 202), un décret du président de la République en date du 31-7-1996 (p. 11733) porte nomination des six membres titulaires et six suppléants qui s'adjoignent aux trois membres de droit (les chefs des juridictions suprêmes). Un autre décret, 96-763 du 1^{er}-9-1996 (p. 13080), précise la procédure de déclaration de situation patrimoniale et le fonctionnement de la commission ; celle-ci siège en formation ordinaire ou en formation plénière (pour l'examen des déclarations des membres du gouvernement, sur renvoi d'une formation ordinaire, ou pour l'adoption du rapport).

Le 7^e rapport de la commission, dont la publication est intervenue peu après la parution de ces textes (p. 13648), dresse un bilan de l'application de la LO 95-63 du 19-1-1995, qui a fait entrer les parlementaires dans le champ de la compétence de la commission, et de la loi 95-126 du 8-2-1995, qui a étendu le nombre des fonctions entraînant le dépôt d'une déclaration (cette *Chronique*, n° 74, p. 222 et 228). La commission a estimé que le bureau du Sénat restait compétent pour recevoir les déclarations des sénateurs appartenant aux séries non encore renouvelées. Elle indique que 20 % des adjoints au maire astreints à déclaration ont fait l'objet de rappels, mais que d'autres élus ont fait parvenir leur déclaration alors qu'ils n'y étaient pas tenus selon l'interprétation stricte qu'elle a retenue ; en l'absence du décret précisant les fonctions de responsabilité du secteur public et parapublic et les établissements visés par la loi du 8-2-1995, la commission n'a pas accepté les déclarations envoyées par des personnalités susceptibles d'être soumises à l'obligation (le décret 96-763 précité comporte ces précisions). Enfin, les demandes de complément d'information sur l'évolution du patrimoine sont en forte diminution (16 % des déclarations contre 36 % en 1993).

SUMMARIES

JACQUES RIGAUD

ENA: Myth and Reality

- 174 The ENA and the executives it trains are the object of many fantasies and the link the school is supposed to have with all the power structures of the country is part of a die-hard myth. Through a highly subjective testimony the author tries to analyse these fantasies and this myth and claims that, though excessive, they do reveal the failures and misfunctions of our educational system for higher civil servants. He concludes, however, that reality is a bit less simple and one-sided than these representations would have us believe.

JACKY RICHARD

The function of the ENA for the higher civil service

The ENA is a training school that provides the administration at large with most of its higher civil servants. For the past half-century it has fulfilled this function successfully. However, in the more recent period, the administration's employer have come to identify some of the weaknesses and deficiencies of the product that is provided by the school. Today the functions of the State are changing, and so are the expectations of the citizens and of the users of public services. The training of higher civil servants should therefore be remodelled and a larger part should be attributed to continuing education.

JEAN-FRANÇOIS KESLER

There is no such thing as the « Enarchie »

There is no such thing as the « Enarchie ». The former students of the ENA do not constitute a monopolistic caste, a homogeneous group nor an auto-

nomous power structure. The central place occupied by the « énarques » in the political class may be misleading. The ENA has not fulfilled the task it was entrusted with in 1945, namely to establish a single recruitment procedure for higher civil servants. Furthermore, the former students of the ENA share no common origins and no common destiny. They only share a common training.

IRÈNE BELLIER

Do the ENA students form a tribe, a corps or a spirit?

The author analyzes the constitution of the students of the ENA into a social and professional group by highlighting the processes of internal differentiation and of definition of a collective identity which they experience during their stay at the school. The acquisition of a single language, a single method of dealing with issues and a similar spirit which was supposed to limit the isolation of the higher civil service has, instead, ended up in isolating the group itself. The competitive spirit which is part and parcel of the hierarchical system, together with the inequalities that exist between the higher civil service and the other administrative bodies, are a heavy burden on the relationships within the group and between its members and the rest of society.

175

CHRISTIAN VIGOUROUX

What one learns and does not learn at the ENA

The ENA curriculum is both under the pressure and at the service of the system of ranking for outgoing students and it focuses on a concrete training to the various administrative jobs. It tries to put the students in real administrative contexts by alternating internships in local administration or abroad with periods of theoretical training. It suffers from the high expectations that come from its mission to train groups of students coming from very different schools and personal backgrounds. But it has been able to adapt to the changing demand from the users of its « products », namely the civil service agencies that are represented on the School Board.

YVES CANNAC

Should the ENA's monopolistic position be maintained?

The quasi-monopolistic position of the ENA in the recruitment to the major corps and the key civil service positions is an expression of the lack

of consideration of the State for the society it is supposed to serve. Such a monopoly deprives the civil service of a part of the economic, financial, legal, sociological and international expertise it requires. It should be abolished and replaced by a more pluralist recruitment procedure.

DIDIER MAUS

Can the ENA be exported? Interview

DOMINIQUE CHAGNOLLAUD

« Pantouflage » or « soft landing »

176 The « pantouflage » – a practice whereby higher civil servants are given key positions in major private groups – can only be understood when put into its historical perspective so as to highlight both its structural roots and the influence of conjunctural developments. Today it illustrates the existence of a closely-knit and interchangeable political and administrative elite.

JACQUES CHEVALLIER

The political and administrative élite: a contested interpenetration

Since 1958 an irresistible movement has led to the constitution of a closely-knit political and administrative elite, through a two-sided process whereby higher civil servants enter the political arena and the higher civil service becomes increasingly politicized. If the accumulation of so much power in a single group is increasingly being criticized, it seems difficult to envisage going back to the previous situation.

VINCENT WRIGHT

**Democratizing the French administrative elite:
remarks from a British observer**

Why is ENA so greatly admired abroad and so disliked in France? Why has a School, which was founded in part to democratize the administrative elite, become the focus for the controversies on the democratization of that elite? Why is the democratization of the administrative elite so important in France? And why is democratization so intrinsically difficult? The answers to these questions must be found at three levels: the problems of democratizing any elite, the specific features of ENA, compared with