

RAPPORT DE MISE EN ŒUVRE
DE LA FUSION
ENA-IIAP

**Remis à Monsieur le Ministre de la fonction
publique et de la réforme de l'Etat**

JUIN 2001

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 3 |
| PREMIERE PARTIE : LES MISSIONS..... | 5 |
| A/ LA MISSION DE COOPERATION ADMINISTRATIVE INTERNATIONALE | 6 |
| I.BILAN | 7 |
| II. PROPOSITIONS RELATIVES A LA MISSION DE COOPERATION INTERNATIONALE..... | 11 |
| B/ LA MISSION DE LA FORMATION PERMANENTE..... | 19 |
| I. BILAN..... | 19 |
| II. PROPOSITIONS RELATIVES A LA MISSION DE FORMATION PERMANENTE | 21 |
| C/ MISSION DE RECHERCHE ET DE PUBLICATION | 23 |
| I. BILAN..... | 23 |
| II. PROPOSITIONS..... | 25 |
| DEUXIEME PARTIE : LES STRUCTURES DU NOUVEL ETABLISSEMENT | 27 |
| A/ LES STRUCTURES JURIDIQUES..... | 27 |
| I. BILAN | 27 |
| II. PROPOSITIONS RELATIVES AU STATUT DU FUTUR ETABLISSEMENT | 27 |
| B/ L'ORGANIGRAMME | 28 |
| I. BILAN..... | 28 |
| II. PROPOSITION D'ORGANIGRAMME DU FUTUR ETABLISSEMENT..... | 33 |
| TROISIEME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA FUSION | 41 |
| A/ LA MISE EN COMMUN DES MOYENS DANS UN CONTRAT D'ETABLISSEMENT..... | 41 |
| I. LES PERSONNELS ET LES BUDGETS | 41 |
| II . LES LOCAUX ET LE PATRIMOINE..... | 42 |
| B/ LES MODALITES DE LA FUSION | 43 |
| I. LES DISPOSITIONS OBLIGATOIRES | 43 |
| II. LES DISPOSITIONS OPTIONNELLES | 48 |
| CONCLUSION..... | 49 |
| Annexes..... | 53 |
| Annexe 1 : étude juridique relative à la fusion ENA-IIAP | 54 |
| Annexe 2 : textes essentiels ENA IIAP - non fournis..... | 62 |
| Annexe 3 : décret relatif à l'Ecole nationale d'administration | 63 |
| Annexe 4 : le centre des études européennes de Strasbourg..... | 67 |
| Annexe 5 : activités internationales de l'ENA et de l'IIAP | 70 |
| Annexe 6 : Projet d'organigramme du futur établissement..... | 71 |
| Annexe 7 : liste des personnes rencontrées..... | 72 |

INTRODUCTION

Le ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat a décidé, à la suite des rapports consacrés depuis une dizaine d'années aux relations entre l'ENA et l'IIAP que ces deux établissements seraient fusionnés en un établissement nouveau. Il a réuni le 21 février 2001 les conseils d'administration des deux établissements et les a informés des raisons, des objectifs et de l'esprit dans lequel devait se faire cette fusion. Il a, par lettre du 24 janvier 2001, chargé la directrice de l'ENA de lui faire les propositions permettant l'opération en associant à sa réflexion le président du conseil d'administration des deux établissements, ainsi que le directeur de l'IIAP et les représentants du personnel des deux établissements.

« Il ne s'agit pas ici de l'absorption d'un établissement par l'autre mais d'une synergie de compétences mise au service d'une stratégie de croissance et de plus forte affirmation du nouvel ensemble. Les structures devront être repensées, fondues en un ensemble cohérent et lisible. Mais c'est de valorisation d'un patrimoine commun, de meilleure utilisation de compétences uniques au profit d'une ambition commune plus grande qu'il s'agit ». (Discours de M. Sapin devant les CA de l'ENA et de l'IIAP réunis, 21 février 2001).

La finalité de l'opération de fusion ainsi décidée est donc avant tout guidée par la volonté de rationaliser mais aussi de renforcer les actions de coopération administrative aujourd'hui assumées par les deux établissements. Cette constatation en conduit à une autre : si aujourd'hui l'ensemble des missions de l'IIAP sont touchées par l'opération, il n'en va pas de même à l'ENA. Conçue pour donner à l'Etat des serviteurs aussi performants que possible, cet établissement n'en est pas moins devenu un acteur de la coopération administrative de la France. Cette mission de fait qui est assez récente repose avant tout sur la très forte notoriété dont jouit l'ENA dans de nombreux pays étrangers, notoriété qui est elle-même largement due au système de formation initiale. Il convient donc de tenir compte de cette asymétrie pour construire un nouvel ensemble qui ne dénature ni la vocation première de l'ENA, ce qui reviendrait à scier la branche qui soutient ses succès à l'extérieur, ni les besoins nouveaux et très forts résultant de la demande internationale.

Il importe en même temps de bien mesurer la portée de celle-ci. La demande de coopération administrative émanant de nos partenaires, en fort développement, est désormais centrée moins sur la formation que sur l'aide à la réforme de l'Etat, financée par les institutions multilatérales. Du côté de notre réponse à cette demande, le constat demeure celui d'une forte capacité d'expertise issue du rayonnement du modèle hexagonal d'administration publique mais qui s'exprime au sein d'une offre française encore largement désorganisée.

Mais la fusion se veut aussi une des réponses aux incohérences de notre offre de coopération. Centrée sur les établissements d'enseignement, elle relève d'une problématique très particulière, fondée sur l'articulation entre formation initiale et permanente au sein d'une école d'administration qui accueille des publics pour des durées longues ou courtes. Toute autre est la problématique de l'action internationale des ministères et des structures parapubliques d'action internationale. La fusion ENA et IAAP ne saurait donc avoir pour vocation de résoudre tous les problèmes inhérents à notre action internationale administrative mais doit contribuer à rationaliser une composante très importante de cette dernière : l'intervention des écoles d'administration dans un champ indispensable à notre action extérieure. Destiné à constituer un instrument unique d'intervention apte à relayer la politique du ministère de la

fonction publique et de la réforme de l'Etat , qui lui apporte l'essentiel de son financement, le nouvel établissement s'inscrit de ce fait dans le cadre de la réforme de notre politique de coopération engagée avec la fusion des deux ministères des Affaires étrangères et de la coopération et en constitue un des outils à moyen terme.

Enfin la perspective de la fusion a créé des espoirs ainsi parfois que quelques inquiétudes, tant à l'ENA qu'à l'IIAP. L'IIAP a beaucoup évolué depuis dix ans, dans le contenu et les méthodes pédagogiques de ses formations. L'établissement possède de nombreux atouts : un savoir-faire indiscutable en matière de programmes et de coopération internationale, une image reconnue à l'étranger, un sens de l'accueil des élèves étrangers et une souplesse indéniable dans la capacité à répondre à la diversité de leurs besoins, une forte mobilisation de ses personnels pour leurs missions qui manifestent, par ailleurs, un attachement légitime à la personnalité de « leur Institut ». La mise en œuvre de la fusion suscite donc chez ces derniers à la fois l'espoir d'une rationalisation des actions découlant de la suppression d'une concurrence avec l'ENA qui a engendré une certaine incompréhension dans le passé mais aussi des craintes de voir se perdre cette « culture d'Institut » par son absorption dans une structure de formation initiale permanente. Le présent rapport et surtout la mise en œuvre concrète de la fusion devront prendre en compte ces préoccupations.

Le présent rapport a d'abord pour objectif de réexaminer, dans la perspective de la fusion entre l'ENA et l'IIAP, les **missions du futur établissement**, autres que la formation initiale qui ne sera que très marginalement affectée par cette opération : formation permanente/coopération internationale/recherche et publication, la fusion entre l'ENA et l'IIAP devant leur donner plus de cohérence. Il ne traitera donc de la mission de formation initiale assurée par l'ENA (études et stages) que dans ses aspects internationaux.

Il s'agit ensuite de définir **les structures adéquates** et les implications en termes d'organisation de cette réforme qui doit entrer en vigueur au 1er janvier 2002 : prise en compte des nouvelles activités, possibilité de fusion des cycles internationaux , nouvel organigramme, nouvelle forme juridique ; enfin le rapport s'attachera à indiquer les **moyens nécessaires à la mise en œuvre** de cette réforme en termes de fonctionnement interne, de gestion, de personnels, de budgets, de patrimoine et proposera les modifications de textes nécessaires à une entrée en vigueur opérationnelle du projet de fusion. Il présente en annexe un projet de décret relatif au nouvel établissement.

PREMIERE PARTIE : LES MISSIONS

Compte tenu des objectifs assignés à la fusion, le futur établissement devra assumer simultanément l'ensemble des missions aujourd'hui dévolues à l'ENA et à l'IIAP. Ce sont :

- la formation initiale (ENA)
- la formation permanente (ENA pour les Français, IIAP pour les étrangers)
- la coopération administrative internationale (ENA et IIAP)
- la recherche et les publications (IIAP).

*L'article 5 de l'ordonnance du 9 octobre 1945 charge l'ENA de « la formation des fonctionnaires qui se destinent au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes, aux carrières diplomatiques ou préfectorales... »¹

* L'IIAP, créé en 1966, est dotée d'une triple mission de coopération prévue par l'article 2 du décret 83-450 du 3 juin 1983 relatif aux missions, à l'organisation et aux activités de l'Institut international d'administration publique :

« -organiser des échanges d'études et d'informations avec les Etats étrangers sur l'organisation et le fonctionnement des administrations publiques,
-assurer le perfectionnement des fonctionnaires étrangers ayant reçu dans leur pays d'origine une formation initiale complète et acquis une formation professionnelle
- contribuer au perfectionnement des ressortissants français appelés à assurer des actions de coopération ou à exercer en France des responsabilités en matière de coopération ».

Pour mener à bien cette triple mission, « l'Institut conduit des activités de recherche et coopère avec les établissements étrangers d'enseignement et de formation des fonctionnaires... ».

La formation initiale aujourd'hui assumée par l'ENA dans sa dimension d'études et de stages axée sur la formation des étudiants et jeunes fonctionnaires français en scolarité ne sera que peu touchée par la fusion car elle résulte en réalité de dispositifs déjà très performants (mélange d'élèves français et étrangers dans les groupes de travail tout au long de la scolarité, stage en ambassade ou organisation étrangère de 5 ou 6 mois pour chaque élève français, esprit dans lequel se déroulent les études dont la réforme est en cours de proposition) et le rapport n'en traitera donc que de manière marginale². En revanche la formation des élèves étrangers en cycle long aujourd'hui assurée à l'ENA sera abordée au titre de la mission de coopération administrative internationale.

Le terme ambitieux de coopération administrative internationale peut avoir plusieurs acceptions : certains opposent, au sein des activités internationales, les actions de formation de fonctionnaires, qui ne seraient pas de la coopération internationale stricto sensu, aux missions d'ingénierie administrative ne portant pas sur des formations mais sur des structures

¹ La mission de formation permanente de l'ENA découle historiquement de l'exercice par l'Ecole de l'objectif de « formation nécessaire à l'exercice des hautes fonctions publiques » confié par l'article 10 de l'ordonnance de 1945 au Centre des hautes études administratives.

² Voir page 24

ou des institutions et qui en seraient le cœur. Cette distinction peut sembler artificielle: la formation, qu'elle concerne des élèves non encore fonctionnaires accueillis en France, des fonctionnaires expérimentés étrangers sur place ou dans leur pays ou qu'elle vise à réformer le mode de fonctionnement de structures étatiques, constitue une action de coopération internationale qui doit trouver un équilibre entre les besoins de nos partenaires et les objectifs de notre politique étrangère. Il s'agit toujours de parier sur le capital humain et de promouvoir notre savoir-faire et nos choix en matière d'administration publique au sein d'une offre de plus en plus concurrentielle.

Pour plus de clarté, le rapport distinguera au sein de la coopération administrative prise dans son sens large entre d'une part, la mission de formation des élèves ou auditeurs accueillis dans des scolarités de type généraliste, et d'échanges avec des écoles ou de coopération avec des institutions et d'autre part, la mission de formation permanente qui porte sur des fonctionnaires ayant choisi d'être formés sur des périodes plus courtes et sur des sujets plus spécifiques, ce qui les distingue des élèves. Ainsi la formation relevant de cycles ou de séminaires de courte durée sur catalogue ou organisés à la demande sera considérée comme de la formation permanente, ce qui correspond à la mission actuelle de l'IIAP.

Cette distinction peut sembler artificielle mais elle correspond à la fois aux termes de la lettre de mission qui fait la différence entre formation permanente et coopération internationale et à la réalité des missions internationales de deux entités.

A/ LA MISSION DE COOPERATION ADMINISTRATIVE INTERNATIONALE

Elle est traitée en premier lieu car il s'agit de la plus neuve pour l'Etablissement. Entre 1949 et aujourd'hui, l'ENA a accueilli dans ses cycles internationaux environ 2010 élèves venant de 100 pays différents et l'IAAP, créée en 1966, environ 10 000 auditeurs.

Au fil du temps s'est dessinée une zone de partage, d'une part géographique l'ENA intervenant plutôt en Europe et l'IAAP plutôt dans le reste du monde et notamment en Afrique avec cependant des recoupements possibles, et d'autre part politique, l'ENA proposant in situ « le modèle français d'administration publique » que recherchent les fonctionnaires étrangers tandis que l'IAAP s'est montrée plus encline à la coopération administrative internationale. Ce constat vrai jusqu'au milieu des années 1990, est moins juste aujourd'hui. Ainsi le cycle international long de l'ENA accueille aujourd'hui 31 nationalités³.

Au sein de la mission de coopération internationale le présent rapport traitera successivement les trois types d'actions suivantes :

- la formation de fonctionnaires ou de futurs fonctionnaires centrées sur des individus accueillis comme élèves dans des cycles de moyenne ou de longue durée,
- la coopération bilatérale centrée sur des institutions,
- la coopération multilatérale réalisée au sein de « consortiums ».

³ Entre 1949 et 1999, les participations les plus nombreuses aux cycles internationaux de l'ENA émanent d'Allemagne (320 élèves), du Japon (100) et du Québec (84) (voir annexe 5).

I.BILAN

1.1 L'accueil des élèves étrangers en scolarité

Cet accueil qui peut concerner des fonctionnaires comme des étudiants sera de longue ou de moyenne durée et se distinguera des actions de formation de courte durée envisagées plus loin au titre de la mission de formation permanente.

1.1.1 Le cycle international long de l'ENA

Il réunit dans une même scolarité sous la forme de « promotion » une centaine d'élèves français (120 en 2001) et une quarantaine d'élèves étrangers (42 en 1999, 40 en 2000) originaires de 27 pays mais dont les 2/3 viennent de la zone Europe-Etats-Unis- Canada (en 1999, Afrique Moyen Orient : 10 ; Europe :22 ; Asie : 7 ; Amériques : 3).

La scolarité dure 18 mois : 5 semaines de formation préalable, 3 mois de stage en préfecture et 14 mois de scolarité avec les élèves français. Elle se termine par la délivrance d'un diplôme d'administration publique et depuis janvier 1999, les élèves peuvent suivre un cursus complémentaire en vue d'obtenir un master en administration publique (40 inscrits sur la promotion 1999-2001). En 1999 l'âge moyen des élèves était de 27 ans et le cycle comprenait 28 fonctionnaires et 14 étudiants, futurs fonctionnaires.

Ce cycle a bâti sa réputation sur le niveau de la sélection⁴, sur la qualité des enseignements et sur le mélange équilibré entre élèves français et étrangers d'âge comparable, fonctionnaires ou étudiants. Le recrutement souffre néanmoins d'un risque de dérive encore marginal mais auquel il convient d'être attentif: ouvert initialement à des fonctionnaires jeunes, le cycle long est devenu accessible à des étudiants qui signent un engagement théorique de travailler à leur retour dans la fonction publique de leur pays mais qui sont de plus en plus tentés d'entrer dans les directions « Management Public » des grands groupes de consultants. Par ailleurs quoique de manière encore peu importante, quelques auditeurs sont des doubles nationaux français-étrangers admis comme élèves étrangers alors que le droit international impose de les considérer comme des ressortissants français en France.

1.1.2 Les cycles internationaux de moyenne durée de l'ENA et de l'IIAP

a) le cycle international court de 9 mois de l'ENA créé en 1989

Créé en 1989, couplé en partie avec celui des administrateurs civils au tour extérieur⁵ (CPRF) alternant stage pratique et études des institutions françaises et européennes, il comprend 7 semaines de formation à Strasbourg, 2 mois de stage en administration homologue et 5 mois de formation commune avec les administrateurs civils au tour extérieur à Paris. Il donne lieu à la délivrance d'un brevet d'administration et ouvre la possibilité de suivre, suivant le niveau atteint, un master établi en collaboration avec les Université de Paris I et Robert Schuman de

⁴ La procédure de sélection est décrite p. 10

⁵ Voir p. 17 dans la partie consacrée à la formation permanente et annexe 5.

Strasbourg III et se composant d'un travail dans le pays d'origine pendant 3 mois, poursuivi ensuite par un retour à école pour validation (20 inscrits sur 29 en 2000).

Destiné à des fonctionnaires expérimentés, il réunit environ 25 stagiaires étrangers (26 stagiaires en 1999-2000 et 29 en 2000-2001), d'un âge moyen de 36 ans et originaires de 26 pays (Europe 27%, Afrique et Proche-Orient 35 %, Amériques 15 % et Asie 23 %).

D'un niveau qui s'est progressivement élevé, le cycle court bénéficie d'une bonne image dès lors que comme le cycle long, il accueille des élèves étrangers souhaitant bénéficier d'une formation à la fois conçue pour eux et qui les mette le plus possible en contact avec des fonctionnaires français. L'osmose entre fonctionnaires français et étrangers fonctionne bien et le niveau global s'est élevé au fil des années grâce à la rigueur de la sélection.

Cependant le cycle court ENA se révèle pour certains, et compte tenu de la présence des administrateurs civils, trop généraliste, malgré le nombre important d'options ouvertes, et trop axé sur la gestion publique administrative du modèle français alors que tous les élèves n'évoluent pas dans un système français de fonction publique mais sont venus chercher en France un perfectionnement de haut niveau dans leur domaine professionnel.

b) le cycle international long de 10 mois de l'IIAP

La décrue continue des effectifs de ce cycle, de 279 auditeurs en 1974 à 134 en 1980 à 90 en 1992 et 57 en 1995 semble arrêtée depuis 1997, grâce à une stabilisation du cycle autour d'une cinquantaine d'auditeurs (65 auditeurs en 1997, 50 en 1998-1999, 52 en 1999-2000 et de nouveau 50 en 2000-2001, 66 prévus pour 2001-2002). D'origine très diverse puisque 37 pays sont représentés, les auditeurs sont en majorité africains (35 à 50 % des inscrits selon les années). Le cycle long demeure le produit phare de l'IIAP, le plus lourd en termes de gestion mais le plus emblématique en termes d'image alors qu'il ne concerne qu'une cinquantaine d'élèves sur les 1100 auditeurs qui se sont rendus à l'Institut pour une formation en 2000⁶.

Le cycle est organisé en trois secteurs : Administration générale, Economie et Finances publiques, Relations Internationales et les auditeurs doivent formuler leur choix dès leur candidature⁷. Les auditeurs africains choisissent surtout les stages consacrés aux ressources humaines et aux questions économiques et financières.

Se déroulant de septembre à fin juin, la formation comporte des cours de français (avec un suivi toute l'année si nécessaire), six semaines de cours de cadrage communs aux trois secteurs (communication, simulation, questions européennes), cinq mois de spécialisation et se termine par un stage de dix semaines en administration publique (dont deux semaines à Strasbourg et à Bruxelles). Il peut être précédé d'un stage de français préalable d'un an et donne lieu à délivrance du diplôme de l'Institut.

Le cycle long s'adresse à un public composé essentiellement de fonctionnaires mais aussi de cadres de service public ou d'entreprises publiques, d'environ 35 ans et disposant d'un

⁶ Ces 1100 auditeurs sont originaires de 105 pays (36 % Europe, 31 % Afrique, 16% ANMO, 9% Amérique latine, 8% Asie). Ainsi le Cameroun envoie chaque année 50 à 60 auditeurs à l'IIAP, tous cycles confondus, et finance lui-même 50 % de ces formations en cycle court.

⁷ Voir la procédure de sélection décrite p. 10.

niveau Bac plus 3 ou 4 et d'une expérience professionnelle.

La répartition géographique du cycle long (43 % d'auditeurs africains) montre qu'il n'attire pas assez de stagiaires européens par rapport à la qualité du produit. Le nombre d'auditeurs européens est en baisse constante (en 2000, 1 auditeur letton, 1 moldave, 1 polonais). Il est vrai qu'il est en hausse constante à l'ENA.

Certains à l'IAAP constatent une difficulté grandissante à « remplir » le cycle long pour plusieurs raisons. Le manque de diffusion de l'information des postes diplomatiques vers les administrations étrangères, parfois observé, ne peut servir d'explication unique dès lors que ce produit de l'IAAP bénéficie d'une bonne notoriété. D'autres facteurs entrent en jeu : d'une part, les pays en voie de développement ou émergents possèdent désormais pour la plupart leur propre école d'administration et leurs fonctionnaires peuvent donc trouver sur place une partie de la formation théorique adéquate, d'autre part, la concurrence anglo-saxonne s'est faite très vive sur ce secteur. Depuis quelques années les fonctionnaires égyptiens, soudanais mais aussi russes ne fréquentent plus ce cycle.

Le cycle long correspond donc moins aux besoins de fonctionnaires déjà formés sur le plan théorique qui recherchent, plus qu'un enseignement de type scolaire, avant tout une formation permanente ciblée sur leur métier, grâce à une pratique de contacts spécialisés et une immersion sur le terrain, notamment par le stage, période très appréciée. Les enseignements du cycle long sont de bon niveau, les stagiaires souvent de très bon niveau mais parfois aussi dotés d'une connaissance du français insuffisante et leur niveau, notamment en expression écrite, n'est pas jugé toujours très homogène. Le cycle long souffre d'une certaine désaffection née de son essoufflement et d'un certain manque de renouvellement dans sa conception restée peut-être trop académique, même si la philosophie de formation en vigueur à l'IIAP se veut plus pratique que théorique. Les stages courts d'un mois axés sur le perfectionnement dans un métier qui connaissent un succès croissant sont en revanche jugés trop courts pour répondre à ce besoin. Enfin la baisse des crédits de titre de coopération de titre IV a incité les postes diplomatiques à réduire le nombre de bourses de cycle long au profit des formations plus courtes et « moins chères ».

1.2 La coopération administrative bilatérale

Il s'agit d'une mission nouvelle pour des établissements qui, d'écoles accueillant des élèves, sont devenus depuis une dizaine d'années des entités menant des actions de coopération avec des écoles ou avec des institutions.

1.2.1 Avec des écoles

L'IIAP est en relation de manière traditionnelle avec des écoles d'administration publique dans toutes les zones non européennes dans lesquelles elle envoie des enseignants ou dont elle accueille des élèves (56 missions d'enseignement en 1998 dont 7 par exemple, avec l'ENA de Tunis). Il appartient également à plusieurs réseaux d'écoles d'administration à l'étranger.

L'ENA pour sa part, a contribué à la création de plusieurs écoles de type ENA, d'abord en Amérique latine dans les années 1980, puis à partir des années 1990 dans des « grands pays » en Asie et en Europe (KSAP de Pologne créé en 1990, création d'une ENA chinoise à Pékin en 1994)⁸. L'ENA a récemment effectué des missions préparatoires en vue de l'ouverture

⁸ Voir les actions de la Direction des Etudes, p. 29

d'un institut de formation des cadres supérieurs de l'Etat en Syrie et au Liban. L'école entretient par ailleurs des relations suivies avec de grands établissements homologues : Civil Service College britannique , école Speyer et BundesAcademie en Allemagne, INAP de Madrid. Sont en outre en train de se renforcer ses liens avec le Haut collège économique de Moscou et l'Académie fédérale de Russie.

1.2.2 Avec des administrations

La coopération avec des administrations s'appuie sur les programmes de coopération technique bilatérale mis en place en coordination avec les ambassades. Les responsables des zones géographiques de l'IIAP mènent des actions surtout en Amérique latine, en Afrique et Asie, envoyant des missions d'experts et recevant des visites d'études.

L'ENA conduit des actions de coopération administrative notamment avec la Chine, l'Inde, avec les pays de l'Est, Pologne, Roumanie, Hongrie, en organisant des séminaires en France ou à l'étranger⁹. Elle a reçu en 2001 de nouvelles demandes émanant de la Russie, de la Syrie pour les plus avancées d'entre elles mais aussi de la Roumanie et du Chili

1.3 La coopération administrative multilatérale

La mission de coopération multilatérale s'appuie surtout sur la réponse aux appels d'offre communautaires, notamment à destination des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Elle a connu un développement considérable depuis 1993, l'ouverture politique de ces pays débouchant sur une volonté de réforme administrative. De leur côté les écoles d'administration ont eu de plus en plus tendance à rechercher des financements multilatéraux face à la baisse constante des financements bilatéraux.

1.3.1 La mission de réponse aux appels d'offre a davantage été assurée par l'IIAP à qui elle a donné une image renouvelée.

L'IIAP fut un précurseur en la matière grâce à sa collaboration avec un cabinet de conseil attitré qui prenait en charge toute la gestion financière et technique, ce qui a notamment permis à l'Institut d'assurer avec succès la lourde tâche de chef de file. Depuis 1993, l'IIAP a été cinq fois chef de file, notamment en Bulgarie en 1999 pour un programme Phare de 2,8 Meuros destiné à la réforme de l'administration bulgare, en Ouzbékistan pour un programme du consortium TACIS de 1,4 mecus sur 18 mois réunissant des partenaires allemands, hollandais et le Cefri, en Ukraine et Hongrie. Il est intervenu également comme partenaire dans une dizaine de programmes européens de réforme de l'Etat dans les ex-PECO, par exemple en Roumanie via TEMPUS, à côté de la faculté de Toulouse chef de file pour la création d'une filière d'administration publique territoriale dans trois universités roumaines, ou en Russie dans un consortium piloté par Acojuris et l'ENM.

Depuis 1997 cette mission est en sommeil à l'IIAP car la concurrence s'est faite plus vive, notamment de la part des administrations et les problèmes de gestion n'ont pas été résolus (délais de paiement, niveau de rémunération des experts publics). La Commission a développé la formule des « appels-cadre lot n °7 » portant sur «la bonne gouvernance », selon le jargon en vigueur, qui nécessite d'intervenir dans plusieurs pays différents et rend encore

⁹ Voir également au titre de la formation permanente, p. 30 et annexe 5

plus difficile l'action d'acteurs dépourvus de moyens. Cependant, depuis un an, l'IIAP en partenariat avec le CEES forme aux questions européennes, en réponse à un appel d'offre de la Commission d'un montant d'1 MF, 20 diplomates originaire de dix PECO candidats à l'adhésion au sein d'un programme en français et en anglais financé par la Commission et le MAE.

L'ENA a répondu quelquefois à des appels d'offre comme partenaire au sein d'un consortium mais n'a jamais souhaité, faute de moyens, être chef de file : depuis 1999 elle participe au consortium des principales écoles des 15 pays membres qui ont remporté l'appel offres de la Commission européenne intitulé « Top and middle management » (2,4 meuros sur 2 ans) destiné à la formation des cadres de la Commission. Utile pour l'image de l'école, ce programme s'est révélé décevant en termes de contenu et d'organisation.

1.3.2 Autres formes

A côté des appels d'offre, les écoles mènent fort peu d'action de coopération multilatérale non communautaire. L'IIAP conduit depuis 3 ans des formations à la fonction publique internationale financées par l'Agence de la Francophonie avec le Cameroun et l'ONU (15 participants).

II. PROPOSITIONS RELATIVES A LA MISSION DE COOPERATION INTERNATIONALE

2 1 Fusionner et diversifier les cycles d'accueil en scolarité des élèves étrangers

2.1.1 Sélectionner les publics visés

***Garder le cycle long ENA de 18 mois** : très estimé, il devra être maintenu sous réserve d'une correction de la dérive précédemment signalée¹⁰. Il faudra veiller à conserver l'équilibre entre élèves français et étrangers qui ne devront pas représenter plus de 30% à 40 % du nombre des premiers, afin de préserver l'équilibre atteint. **Il n'est pas ainsi possible d'augmenter lors de la fusion de plus de cinq le nombre d'élèves étrangers dans ce cycle.**

*** Fusionner le cycle court ENA et le cycle long IIAP**

D'une durée comparable, ils s'adressent en effet au même public, des fonctionnaires étrangers confirmés mais encore jeunes, de moins de 35-40 ans. Ces cycles souffrent dans leur formule actuelle de deux inconvénients opposés ; le cycle long de l'IIAP ne comprend pas d'auditeurs français et le cycle court de l'ENA est trop conçu pour des élèves français et pas assez pour des étrangers. Cependant il faut veiller à conserver la diversité d'origines géographiques des candidats, source de rayonnement pour l'établissement fusionné et d'enrichissement pour les élèves français.

Il faut FUSIONNER mais également INNOVER pour sortir du choix actuel limité entre cycle court et cycle long.

La procédure de recrutement est la première question à résoudre et pour cela il convient de

¹⁰ Voir p. 5

choisir entre les deux procédures ENA et IIAP de sélection.

La procédure de sélection de l'ENA se déroule dix mois avant le début des scolarités ; elle comprend :

- un dossier de candidature rempli auprès de l'Ambassade de France dans le pays
- un test de connaissance et éventuellement un test de langue française effectués sur place
- un entretien avec l'Ambassade donnant lieu à rédaction d'une fiche de poste d'appréciation et à un premier classement informel
- un entretien de motivation quelques semaines plus tard avec le représentant de l'Ecole, en général le Directeur ou le Directeur des stages
- un classement final dressé par une commission présidée par le Directeur de l'Ecole.

La procédure de sélection du cycle long IIAP est commencée dans les postes diplomatiques : le dossier de candidature est examiné par le poste, le candidat subit un test linguistique s'il n'est pas originaire d'un pays francophone et de manière obligatoire un test technique alliant QCM et réponse écrite à des questions. Là s'arrêtent les ressemblances avec la procédure ENA.

L'inscription s'opère en effet dès l'origine en fonction de la spécialité déjà choisie par le candidat : administration publique, relations internationales ou économie-finances. Le poste ne fait pas lui-même de pré-sélection et les tests sont ensuite corrigés à l'IIAP. Les candidats sont classés par pays suivant leurs résultats et le seul critère opérationnel réside dans la possibilité de financement du séjour de l'auditeur : bourse du MAE gérée par EGIDE, et très rarement financement du pays ou du candidat lui-même. L'IIAP veille à ce que les bourses disponibles pour un pays soient obtenues par les meilleurs candidats de ce pays.

La procédure de sélection de l'Institut ne permet donc pas, faute de moyens, de voir le candidat sur place, contrairement à celle de l'ENA. Elle ne repose pas sur un classement global des candidats les uns par rapport aux autres, ce que l'Institut pourrait faire techniquement à partir des résultats aux tests de sélection mais qui n'a pas d'intérêt pour lui dès lors que la sélection s'effectue par pays suivant le nombre de Bourses disponibles. Cette sélection ne s'opère pas non plus par rapport à un chiffre global souhaité d'auditeurs pour le cycle ou par spécialité (le secteur RI rassemble 50 % des auditeurs) ; il n'existe ainsi aucun quota mais chaque année 150 dossiers reçus dont 80 dossiers sérieux débouchent sur l'ouverture d'une cinquantaine de places. Enfin elle ne fait pas appel à une commission de sélection mais relève de la coopération entre les directions de l'Institut et in fine du Directeur (voir annexe 5).

On pourrait envisager l'extension de la procédure unique de sélection déjà commune aux cycles long et court de l'ENA à tous les auditeurs étrangers et à tous les cycles de plusieurs mois.

* Il n'est pas proposé de retenir une seule procédure de sélection pour l'ensemble des candidats aux cycles internationaux qui serait trop lourde à mettre en œuvre, risquerait d'être assimilée par les intéressés à un classement et risquerait peut-être réduire la diversité de provenance géographique des candidats. Il semble plus opportun de maintenir, à côté de la sélection des candidats aux cycles intermédiaires de 18 et 10 mois sur le modèle actuel de la

procédure ENA, une sélection sur place des candidats au nouveau cycle intermédiaire¹¹ ou aux cycles dits courts de formation.

Il faudra également veiller à ne pas permettre à des anciens auditeurs du cycle long IIAP de suivre quelques années après un cycle court à l'ENA, comme cela est parfois observé.

* Renforcer le rôle des postes diplomatiques au sein de cette procédure de sélection

Leur avis sur les candidatures doit être plus rigoureux et leur implication plus nette; on ne sait pas toujours si un avis défavorable sur un dossier traduit, aux yeux du poste diplomatique, un niveau insuffisant du candidat, un manque de priorité en bilatéral ou une absence de financement quel que soit le niveau théorique du candidat. Il conviendrait à ce propos de ne pas laisser la sélection des candidats aux seuls services culturels, et parfois à leurs VSN, mais d'associer des membres de la chancellerie à ce processus qui doit répondre à un souci avant tout politique : quels homologues la fonction publique française souhaite-t-elle demain trouver en face d'elle ? Le poste diplomatique doit donc s'impliquer davantage qu'à l'heure actuelle dans la recherche des futurs candidats à n-1 et n-2, voire dans leur formation linguistique préalable.

Plus généralement, les Ambassadeurs devraient être sensibilisés à l'importance des actions de formation et de coopération administrative menée par la future Ecole au cours de la Conférence des Ambassadeurs, par exemple lors d'une intervention du directeur de l'ENA sur ce sujet.

* Définir le public visé

Le public potentiel d'élèves étrangers issus de la fusion se compose de 40 auditeurs provenant de l'actuel cycle long ENA, de 25 de l'ex cycle court ENA et de 50 de l'ex -cycle long IIAP, ce qui conduit à un **chiffre potentiel de 115 étrangers**, autant que d'élèves français à l'ENA. Or le maintien de cette proportion changerait sans doute le rapport entre élèves français et étrangers, en donnant à l'école une coloration internationale plus forte pour un lieu de formation à la fonction publique française. L'équilibre atteint entre fonctionnaires français et étrangers doit être préservé.

A cette fin, il faut envisager, après mis en œuvre les deux procédures de sélection ci-dessus décrites, d'affecter :

- 45 élèves (40 actuels + 5 nouveaux si l'on juge possible une augmentation de 5 unités) dans le **cycle long ENA** de 18 mois ;

- 35 élèves (25 actuels + 10 nouveaux) dans un **cycle fusionné innovant de dix mois**, maintenant l'intégration partielle dans le cycle des administrateurs civils¹² ;

Si ce nouveau cycle issu de la fusion du cycle long IIAP et du cycle court ENA garde sa durée de dix mois pour les auditeurs qui recherchent une véritable scolarité en France, *il devrait être composé à certains moments de modules plus courts de formation plus spécialisée d'une semaine qui puissent être ouverts à des fonctionnaires français à qui cette durée convient

¹¹ Voir p. 12

¹² Ce nombre pourrait être augmenté si la proportion d'élèves français augmentait à due concurrence

mieux.¹³ Les auditeurs étrangers souhaitent, en effet, ce qui n'est pas contradictoire, à la fois une formation spécialisée et une formation qui soit au contact des fonctionnaires français. Il faut mieux répondre à ce double besoin.

- 35 élèves (0 actuellement+35) dans :

- une **nouvelle formation plus spécialisée de quatre mois (v. ci-après 2.1.2)** plutôt conçue pour les auditeurs étrangers mais ouverte aux fonctionnaires français, comprenant un mois d'enseignement spécialisé et de contacts professionnels et trois mois de stage en préfecture ou en administration centrale

et/ou dans des cycles plus courts spécialisés et thématiques dénommés « **cycles internationaux d'administration publique** ». ¹⁴ pour conserver à l'offre une certaine identité à laquelle sont attachés certains de nos partenaires étrangers.

Il faudra maintenir et développer les masters des cycles de dix-huit et dix mois, accrédités au niveau européen et qui répondent à une demande croissante.

2.1.2 Mettre en place un cycle intermédiaire

* Créer un nouveau cycle d'une durée intermédiaire de quatre mois

Un large consensus s'est dégagé dans les deux établissements en faveur de la création d'une formule de formation de quatre mois qui prendrait la forme de « sessions de perfectionnement » comprenant , après des cours de français si nécessaire, un mois de formation thématique (par exemple: déontologie, évaluation des politiques publiques, gestion des personnels) et de contacts professionnels et trois mois de stages en administration française. Elle devrait répondre aux besoins plus pointus que ceux satisfaits par les deux cycles internationaux de dix-huit et dix mois.

Dans le cadre des orientations présentées par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat lors de la conférence des Ecoles du 23 avril 2001, il serait envisageable d'affecter les élèves de ce nouveau cycle intermédiaire dans les IRA qui accueillent déjà quelques élèves étrangers. En tout état de cause, le nouvel établissement devra développer avec ceux-ci un réseau de collaboration plus étroit¹⁵.

*La formation en langue française si besoin dans un stage d'une année au Centre de Vichy géré par l'Education nationale, comme la pratique actuellement l'IIAP, doit être maintenue et développée.

2.1.3 Harmoniser les Bourses et mettre en œuvre un suivi des élèves

Les élèves du cycle ENA long ou court bénéficient d'une bourse de « séjour scientifique de haut niveau » (8366F par mois) qui s'ajoute en totalité ou en partie à leur salaire de fonctionnaire s'ils viennent d'un pays émergent et constitue l'unique ressource de l'élève étudiant du même pays. Le fonctionnaire d'un pays développé perçoit uniquement son salaire et l'étudiant du même pays devra assurer son propre financement. Ces bourses du

¹³La direction de l'IIAP réfléchit actuellement à une réforme en ce sens du cycle long

¹⁴ Cf. mission de formation permanente, p. 21

¹⁵Des propositions en ce sens ont été faites à la DGAFP par la directrice de l'ENA par lettre du 27 avril 2001

gouvernement français sont délivrées par les postes diplomatiques qui les intègrent dans la programmation de leur coopération technique et sont gérées en France par l'association Egide.

Or si les règles d'attribution sont les mêmes, les niveaux de bourse sont très souvent différents : 8366 F à l'ENA et 5800 F à l'IIAP, ce qui provoque souvent des incompréhensions chez nos partenaires.

* Les bourses de scolarité doivent toutes être au même taux.

Par ailleurs si le présent rapport n'a pas pour objet d'évaluer l'action d'EGIDE, produit de la fusion de l'APAP et du CIEES, il ne peut que noter que celle-ci est critiquée par les opérateurs pour son manque de souplesse dans la gestion administrative (voyages, traducteurs) et de rigueur dans l'accueil des élèves. A l'inverse les opérateurs ENA-IIAP ont des difficultés à adopter la logique du « coût paramétrique » des missions et programmes de coopération retenue par le MAE et très différente de celle du coût réel.

* Un véritable suivi des anciens élèves des cycles internationaux devra être mis en place, ce qui n'est actuellement réalisé ni à l'ENA ni à l'IIAP. Il n'existe pas d'association d'anciens élèves de l'IIAP et le fichier « élèves » tenu par la DRE de l'IIAP n'est ni exploité ni fourni aux postes.

En collaboration avec l'ENA qui a commencé à recenser ces anciens élèves étrangers, les postes diplomatiques devraient s'impliquer d'avantage dans cette mission qui relève de la « rentabilisation » de scolarités souvent onéreuses pour l'Etat français même si leur coût global

n'est pas calculé. Les anciens élèves des deux écoles ont en effet vocation à devenir des appuis et des relais de notre action de coopération administrative.

2.2 Développer la coopération administrative bilatérale et multilatérale.

2.2.1 Définir les objectifs de cette coopération

Mission qui s'est déjà beaucoup développée depuis quelques années, * la coopération administrative bilatérale et multilatérale a vocation à devenir une activité importante du nouvel établissement, notamment en offrant des actions diversifiées en réponse à la demande.

« Il conviendra de constituer en un pôle unique l'ensemble des compétences de coopération internationale des deux écoles. Cette formule doit non seulement permettre d'identifier un opérateur unique, encore plus efficace au profit d'une politique de coopération renouvée mais aussi de disposer de la masse critique de compétence nécessaire pour mener des opérations d'ampleur, notamment de manière à pouvoir soumissionner efficacement aux appels d'offre européens et internationaux » (Discours de M. Sapin du 21 février devant les CA conjoints).

* Il importe tout d'abord de définir de manière plus nette les objectifs de cette coopération administrative.

Une influence renforcée de notre conception ne doit pas être un encouragement à reproduire telle quelle l'organisation française. *« Ce sera également l'occasion de structurer et de*

diversifier l'offre française de coopération en insistant de manière plus franche sur les innovations et les mécanismes qui font évoluer les administrations au détriment des modèles tout faits » (Discours de Michel Sapin).

Le risque à éviter est que la fusion apparaisse comme l'affirmation de la prééminence d'un modèle français que nous continuerions à souhaiter exporter tel quel.

Il faut promouvoir non un « modèle français » mais « un savoir faire français administratif », appuyé, certes, sur des valeurs mais adaptable et transposable dans d'autres modèles de fonction publique. Ainsi certains pays demandent clairement un apport fondé sur nos traditions spécifiques mais d'autres désirent comparer voire mélanger plusieurs modèles, ce dernier cas étant notamment celui des pays de l'Europe de l'Est.

Cette promotion implique le choix de priorités politiques.

*« J'entends en effet, désormais, que l'action internationale du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, c'est-à-dire celle menée directement par ses services centraux, comme celle menée par ses établissements publics sous tutelle, fasse l'objet d'une politique définie avec clarté dans la concertation avec l'ensemble de ses acteurs . »
A cet égard il est normal que chaque action puisse être justifiée au regard de priorités clairement définies, et régulièrement réévaluées, dans le cadre d'un programme d'ensemble. Nous ne pouvons pas donner suite à toutes les propositions qui nous sont faites. Nous devons nous assurer en permanence de la pertinence de nos choix.
Il appartiendra à la DGAFP d'élaborer un rapport annuel consolidé d'évaluation et de propositions , après avoir recueilli l'avis du comité d'évaluation et des services compétents du ministère des affaires étrangères. Ce rapport permettra d'arrêter le programme cadre annuel qui servira d'orientation à l'action d'ensemble du ministère » (Discours de M. Sapin devant la Conférence des écoles – 23 avril 2001)*

La fusion devra donc être l'occasion d'une révision des politiques de coopération actuellement menées par les deux établissements.

Financier principal du budget du nouvel établissement, et notamment de son action internationale (45 MF en 2000 soit 25 MF de dotation au budget de l'IIAP et 20 MF correspondant à la part de la dotation au budget de l'ENA consacrée à l'action internationale, selon enquête CIMEE 2000), le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat devrait fixer le cadre des interventions extérieures de l'établissement. Pour ce faire, des priorités d'action, thématique et géographique , devront lui être proposées chaque année, après évaluation des actions en cours. Cette évaluation devrait être menée en étroite concertation entre l'établissement et la DGAFP.Elle pourrait conduire à constituer un comité de pilotage à la DGAFP ,comportant un représentant du ministère des affaires étrangères qui veillerait en outre à associer à la conduite des actions ainsi définies et sous une forme adaptée à leur spécificité, l'ensemble des écoles d'administration qui participent à des actions de coopération administrative. Dans le même esprit d'une meilleure valorisation du réseau des écoles de service public , il est proposé ci-après. la création d'un centre de ressources commun..

Les services compétents du ministère des affaires étrangères seront associés à cette démarche. Le ministère des affaires étrangères souhaite en effet de son côté que l'établissement fusionné ne joue pas le rôle uniquement d'une école dispensant des formations en France et à l'étranger mais d'un opérateur de coopération internationale de haut niveau capable d'offrir une offre ambitieuse, structurée et innovante sur un marché très concurrentiel.

Pour éviter que le cumul des actions de l'ENA et de l'IIAP au sein du nouvel établissement n'accentue l'éparpillement des actions, les priorités tant géographiques que politiques doivent sans doute apparaître plus clairement sans quoi le risque est réel de voir l'établissement s'engager dans toute réponse à une demande de bon niveau dès lors que le financement en est assuré.

Qu'en résulte-t-il ?

La zone africaine demeurera certainement une zone privilégiée d'intervention du nouvel ensemble, zone dans laquelle se rencontre fort peu de concurrence de la part d'écoles ou d'administrations publiques étrangères.* **La fusion ne doit pas conduire à réduire les relations de la France avec les écoles et administrations des pays africains. L'établissement devra simultanément mener une politique ambitieuse avec nos partenaires européens, membres de l'Union et candidats à l'adhésion, axe nécessairement prioritaire de notre coopération administrative.**

Le nouvel établissement devra d'autre part être en mesure de répondre à **des demandes de coopération importantes en volume et sur le plan politique, comme celle adressée actuellement par la Russie à la France.**

Il importe également de ne pas sacrifier les « petits pays ».

La définition de priorités claires ne doit cependant pas empêcher d'accorder une attention particulière à tous les pays, quelle que soit leur taille, avec lesquels une coopération suivie et efficace existe déjà et mérite véritablement d'être poursuivie.

Certains des pays concernés par la coopération avec l'IIAP nourrissent en effet des inquiétudes de voir le futur établissement se concentrer uniquement sur le partenariat avec les grands pays développés ou émergents (Chine, Brésil, Mexique) et semblent inquiets de ce que la spécificité étrangère soit noyée dans une école par trop franco-française.¹⁶

Ces questions pourraient utilement faire l'objet d'une évaluation prioritaire dans le cadre de la démarche proposée ci-dessus

* La définition de priorités doit s'accompagner de la mise en place d'une évaluation systématique : elle permettra le suivi des politiques menées et leur réorientation régulière en cas de besoin sur la base des priorités qui auront été arrêtées.¹⁷

¹⁶ L'IIAP dont la création a été annoncée lors d'un voyage du Général de Gaulle en 1966 en Amérique latine entretient des liens étroits avec les pays de cette zone

¹⁷ Voir le rôle du futur comité d'évaluation p. 34

2.2.2 Professionnaliser la réponse aux appels d'offre

** L'activité de réponse aux appels d'offre doit devenir une activité plus spécialisée du nouvel établissement. Il est en effet regrettable de voir des appels d'offre en management public remportés par les branches « gestion publique » des cabinets de conseil. « C'est un enjeu majeur économique. On estime l'ampleur des appels d'offre à 30 milliards de francs pour la simple consultance. C'est un enjeu technique, un enjeu juridique, un enjeu d'influence pour la France ». (Intervention du ministre des Affaires Etrangères lors des journées de la coopération multilatérale, Paris, 2 avril 2001).*

Cette activité implique une triple action de **veille**, voire de **lobbying**, ce qui justifie une présence ponctuelle mais régulière à New-York et à Bruxelles et de **coordination d'un réseau d'acteurs**. Il importe en effet de toujours rester mobilisé ; ainsi de manière un peu surprenante, les résultats des appels d'offre confient à l'ENA le jumelage avec l'ENA de Pologne et à la Grande-Bretagne la formation de la fonction publique polonaise et le même phénomène s'observe au Liban qui met en place une future ENA mais où les Pays-Bas ont remporté l'appel d'offre pour la formation de la fonction publique.

** Il ne faut pas artificiellement séparer la dimension bilatérale de la fonction multilatérale au sein de la coopération administrative internationale ; l'expérience prouve que l'aspect bilatéral est relayé à terme par la dimension multilatérale ; ainsi, c'est parce que l'ENA mène depuis 15 ans une action de coopération bilatérale avec la Chine, d'abord avec l'ENA chinoise puis avec la fonction publique chinoise, qu'elle espère être bientôt présente en multilatéral dans ce pays au sein d'un consortium associant ENA et IIAP. « Gagner un appel d'offre suppose une présence préalable dans le pays bénéficiaire et des premiers contacts au cours desquels les futurs partenaires apprennent à se connaître et à identifier leur intérêt commun ; la coopération administrative internationale sur fonds multilatéraux se prépare donc par la coopération bilatérale » (Rapport Cornuau, « Définition d'un opérateur de coopération internationale en relation avec la fusion de l'ENA et de l'IIAP », 1997).*

La réponse aux appels d'offre doit concerner aussi bien les marchés proposés par la Commission européenne que par la Banque mondiale, actuellement orientés vers la recherche de la « bonne gouvernance » et dans lesquels la présence de la France est utile.

** Il faut professionnaliser cette mission d'ingénierie administrative , notamment par la gestion d'un fichier informatique unique d'intervenants de haut niveau et son actualisation régulière pour éviter les phénomènes « d'abonnement » d'experts. Aujourd'hui chacune des directions des deux écoles possède son propre fichier de ressources¹⁸.*

Au total, si les actions de formation en France de publics étrangers demande une restructuration, la coopération extérieure appelle des mesures beaucoup plus nouvelles.

¹⁸ Voir proposition sur le centre de ressources, p. 24

B/ LA MISSION DE LA FORMATION PERMANENTE

I. BILAN

La formation permanente destinée à des fonctionnaires confirmés peut concerner des auditeurs français ou étrangers. Elle se fait aujourd'hui de manière inversée dans les deux écoles, l'ENA cherchant surtout à assurer la formation continue des cadres nationaux de la fonction publique tandis que la formation des auditeurs étrangers constitue la mission principale de l'IIAP.

1.1 La formation permanente des fonctionnaires français

1.1.1 A l'ENA

L'ENA a pour mission de former les cadres de la fonction publique française, de manière initiale mais aussi continue (cf. p.1).

Sa principale activité en la matière repose sur le cycle de formation des administrateurs civils du tour extérieur dénommé « cycle de promotion et de perfectionnement » (CPRF) de 8 mois. Créé en 1983 il accueille une trentaine de stagiaires, dont des administrateurs des Postes et Télécommunications et de la Ville de Paris auxquels s'ajoutent les élèves étrangers du cycle court international (66 personnes au total en 1999 pour une moyenne d'âge d'environ 45 ans). Il fonctionne désormais de manière satisfaisante.

A côté du cycle court, l'ENA organise quelques actions pour des clients institutionnels de niveau très variable (assistants parlementaires, officiers, cadres des renseignements généraux, magistrats des Chambres régionales des comptes, offices agricoles, directeurs des affaires maritimes, Inspecteurs d'académie de Poitiers) de même qu'un cycle de perfectionnement de l'encadrement supérieur de l'Etat et des collectivités territoriales.

En dehors de ces sessions, l'ENA conduit peu d'actions de formation permanente en direction des fonctionnaires français. En l'absence de véritable politique de formation de la haute fonction publique en France, l'école semble perpétuellement à la recherche de « clients » pour rentabiliser son catalogue d'activités qui propose une quarantaine d'actions dont environ 1/3 seulement est réalisé (16 sur 40 en 2000).

L'échec relatif de la mission de formation permanente des fonctionnaires français tient à plusieurs raisons extérieures à l'école :

- absence de véritable politique de formation permanente de ses fonctionnaires par notre pays. Aucune obligation de formation n'est imposée pour progresser dans la haute fonction publique sauf chez les militaires et en DDE alors qu'il ne serait pas déraisonnable de bénéficier d'une période de formation obligatoire avant de devenir sous-directeur ; cette idée est d'ailleurs en progrès (cf p. 20)
- chaque ministère à effectifs importants gère sa propre formation permanente : Affaires sociales, Intérieur, Finances, Postes, autant de ministère qui disposent de leur propre centre de formation ; l'ENA doit affronter également la concurrence d'autres intervenants comme Sciences-Po ;

- l'ENA ne préparant pas en formation initiale à des métiers spécialisés mais dispensant une formation de généraliste rencontre sans doute des difficultés pour s'imposer comme un interlocuteur crédible de formation continue spécialisée.

1.1.2 A l'IIAP

L'IIAP n'assume aucune mission de formation permanente de fonctionnaires alors que l'article 2 du décret statutaire relatif à ses missions lui confiait la responsabilité «de contribuer au perfectionnement des ressortissants français appelés à assurer des actions de coopération ou à exercer en France des responsabilités en matière de coopération». Cette mission n'a jamais vu le jour, en dehors de quelques actions du catalogue de formation du MAE destinées aux coopérants en poste que l'Institut a pris en charge, dès lors que la France n'a pas mise en place de formation spécifique des fonctionnaires de la coopération. L'IIAP reçoit parfois dans ces cycles mais de manière très marginale des fonctionnaires français.

1.2 La formation permanente de fonctionnaires étrangers dans des cycles de courte durée

1.2.1 A l'IIAP (voir annexe 5)

C'est la mission quasiment unique de l'**IIAP**, à côté du cycle long qui relève de l'accueil de fonctionnaires qui seront traités comme des élèves intégrés dans une scolarité. Aujourd'hui si l'on se fonde sur le nombre d'auditeurs accueillis, l'IIAP fonctionne plus comme une «société de formation» que comme une école. En 2000 il a ainsi organisé 35 cycles courts sur et hors catalogue accueillant 715 auditeurs pour 12 500 journées/formation.

Les cycles courts sur catalogue :

D'une durée d'environ 4 semaines, ils relèvent de la même procédure de sélection que pour le cycle long mais qui s'opère uniquement sur dossier de candidature et sans test ; ils sont organisés autour des trois mêmes spécialités. Un cycle court rassemble en moyenne une vingtaine d'auditeurs dont la moitié est originaire du continent africain ; la proportion des auditeurs africains est plus élevée (environ 70%) dans le secteur Economie et Finances publiques, notamment dans les cycles économiques et financiers qui sont des «grands classiques» de l'Institut («Préparation et exécution budgétaire», «Relations financières internationales») ; la communauté de structures et de réglementation entre les pays africains et la France crée, en effet, logiquement, une identité de problématique (place de la régulation, réforme des marchés publics). Il existe également 5 cycles trans-sectoriels.

27 cycles courts sont proposés dans le catalogue des actions pour 2001 dont 22 en français et 5 en anglais ou espagnol. Les cycles en langue étrangère -il est envisagé d'en créer en arabe- permettent de toucher un nouveau public. Ces cycles connaissent un succès croissant.

Les cycles courts hors catalogue :

Bilatéraux le plus souvent, ils sont organisés à la demande dans le pays lui-même ou en France, parfois avec un financement communautaire ou en partenariat avec le CEES. Liés à un programme de réforme administrative et formalisés par une convention, ils présentent une durée très variable, de quelques jours à 3 mois mais tournent le plus souvent autour de 15 jours. Récemment le gouvernement allemand a souhaité confier à l'IIAP la formation de quelques fonctionnaires à la fonction publique territoriale et l'on peut rappeler la formation en

anglais et en français aux questions communautaires pour des diplomates des PECO, résultat d'un appel d'offre de la Commission. En 2000, l'IIAP a assuré 10 cycles courts hors catalogue pour 146 auditeurs.

1.2.2 A l'ENA

Il est difficile d'avoir une vision exacte des actions de formation permanente menées par l'ENA à l'intention des fonctionnaires étrangers car elles sont assurées de manière peu cohérente par les différentes directions. Elles sont surtout centrées sur les formations d'une part, à la pratique des affaires européennes pour des fonctionnaires ou diplomates des pays candidats en Roumanie, Pologne, Hongrie ou pour quelques fonctionnaires de la Commission et d'autre part, de la connaissance de l'administration française (Chine, Egypte)¹⁹.

II. PROPOSITIONS RELATIVES A LA MISSION DE FORMATION PERMANENTE

2.1 Développer la mission de formation permanente des fonctionnaires français

« La formation permanente doit être en effet une priorité du nouvelle ensemble. Je souhaite en conséquence que la future structure comporte un pôle fort, spécifique de formation continue. Des actions communes devront être recherchées avec des pôles de compétence existant dans le réseau des écoles du service public, au sein des universités, et des autres écoles supérieures de formation » (Discours de Michel Sapin).

2.1.1 Renforcer les actions existantes

* Les actions de formation permanente existantes à l'ENA doivent être renforcées :

En dehors du CPRF, aujourd'hui le programme principal, il s'agit de :

- la formation des nouveaux sous-directeurs et chefs de service désormais assurée par l'ENA pour le compte de la DGAFP dans un cycle de quelques jours dont le premier programme est déjà en cours
- des actions croisées de formation en projet avec l'ENM (concertation en cours)
- des formations sur catalogue.

Il faut d'ailleurs souligner que l'exécution satisfaisante de la mission de formation continue de l'encadrement de la haute fonction publique française dépend beaucoup de **l'affirmation d'une volonté politique forte**. Le futur établissement est toutefois prêt à prendre des initiatives propres.

¹⁹ Voir annexe 5

2.1.2 Mettre en place de nouvelles actions

***L'ENA vient de s'engager par convention à prendre part à la formation des diplomates que le ministère des affaires étrangères mettra en œuvre de façon progressive, à partir de mai 2001.** Cette action nouvelle revêt un grand intérêt pour le futur établissement dont le rôle de partenaire est appelé à se développer. Cette formation devrait s'ouvrir progressivement aux diplomates étrangers et l'expérience de l'IIAP, membre du réseau des académies diplomatiques dont Vienne est le chef de file, pourra se révéler utile à cette occasion.

***La formation continue des fonctionnaires français aux questions européennes constituera un enjeu particulièrement important pour le futur établissement.** Elle doit être développée notamment par des méthodes nouvelles, en s'inspirant par exemple du programme «Insight Europe» du Cabinet Office anglais.

Se pose ici la question de l'avenir des cycles développés par le CEES, le rapprochement avec cet organisme étant recommandée par le présent rapport²⁰.

* la future école devrait en tout état de cause développer dans le cadre de la mission de formation permanente des activités de formation aux questions européennes complémentaires de celles menées par le CEES ou, en certains cas, en coopération avec celui-ci. Elle pourrait notamment mettre en place des cycles européens inédits mêlant un public de fonctionnaires français, européens, des pays candidats et des pays tiers.

*** La fusion doit être également l'occasion d'ouvrir la formation permanente des fonctionnaires français sur l'administration comparée .**

Dans cette optique, l'insertion au sein de réseaux d'écoles étrangères d'administration publique doit être privilégiée. Mais la connaissance des systèmes administratifs et des politiques publiques étrangers doit également être renforcée et développée.

2.2 Diversifier l'offre de cycles courts pour les fonctionnaires étrangers

Les actions de formation permanente doivent être envisagées en termes de priorités politiques identiques à celles définies pour la mission de coopération administrative.²¹

* La diversification de l'offre de formation permanente en direction des fonctionnaires étrangers doit emprunter la double voie du développement de la spécialisation des contenus et de la modulation des durées.

²⁰ Voir p. 36

²¹ Voir p. 14

2.2.1 Moduler les durées des cycles

Outre le cycle international long de dix-huit mois, la mission de formation permanente devra s'appuyer sur une gamme renouvelée de produits destinée aux auditeurs étrangers d'une durée plus modulable :

- cycle fusionné et reformulé d'une durée de dix mois
- nouveau cycle intermédiaire de quatre mois
- cycles « très courts » de l'IIAP multinationaux et nationaux qui deviendraient **des « cycles internationaux d'administration publique »**. Objet d'une très forte demande, il conviendrait d'y associer dans la mesure du possible des fonctionnaires français, ce qui n'est pas le cas actuellement. Leur durée d'environ quatre semaines devrait être plus modulable.

2.2.2 Renforcer la spécialisation des cycles

* Maintenir la spécialisation des formations des fonctionnaires étrangers car elle correspond à l'exercice d'un métier au sein d'une fonction publique souvent moins interministérielle que la nôtre même si elle ne relève pas nécessairement d'un découpage des formations en secteurs ou en filières.

* Organiser des cycles à l'étranger, si nécessaire dans une autre langue que le français . L'offre de l'ENA devrait être formalisée et s'inscrire de manière intégrée dans le programme de formation des établissements d'accueil.

* Examiner la mise en place de cycles de formation aux questions européennes, en liaison avec le CEES.

C/ MISSION DE RECHERCHE ET DE PUBLICATION

Cette mission est moins connue que les deux précédentes car elle s'est développée de manière relativement autonome même si elle figurait dans le décret du 3 juin 1983 relatif aux activités de l'IIAP.

I. BILAN

1.1 La mission de recherche

Cette mission n'est pratiquement pas assumée par l'ENA qui comprend pourtant une direction de la recherche et de la formation permanente et a parfois organisé des colloques internationaux. Elle s'est en revanche développée à l'IIAP qui jouit d'une image reconnue dans ce domaine tant en France qu'à l'étranger par le biais :

- de l'organisation de colloques en France ou à l'étranger souvent sur suggestion d'administrations elles-mêmes qui perçoivent l'IIAP comme un Institut de recherche et font appel à lui ; l'Institut organise en moyenne un colloque international important tous les deux ans et un colloque moins ambitieux chaque année ;

- de l'organisation de conférences à l'IIAP soit dans le cycle Vivien de Goubert soit en dehors (environ 3 par an pour un public moyen de 100 personnes) ;

- de la participation à des réseaux internationaux d'écoles d'administration publique à dominante plus anglo-saxonne que francophone²² ;

- de recherches ponctuelles relevant de commandes publiques (ex. «Les conférences syndicales européennes» publiée en 2000 sur demande de la DGAFP ou «L'administration française de la justice», sur demande de la chancellerie, en cours).

Si la mission « colloques » est légitime par elle-même, on peut s'interroger sur l'organisation de manifestations importantes, comme celle de Cotonou consacrée à « Santé publique et bonne gouvernance », charge très lourde mais qui suscite des interrogations quant à ses retombées pour l'IIAP, son suivi et quant à la légitimité de l'Institut à être opérateur direct de telles actions. De même la réponse au coup par coup à des demandes de « contrats de recherche » émanant des administrations conduit à une dispersion des actions et des moyens tout en étant peu valorisante en termes d'image, faute souvent de publication.

De plus, cette mission de recherche s'est développée de manière très autonome, sans lien avec les autres écoles françaises d'administration (ENA, IEP) ni avec les Universités, en dehors de l'ouverture du fonds moderne et colonial de la Bibliothèque aux chercheurs universitaires. Elle ne s'appuie pas non plus sur une équipe étoffée de chercheurs en interne, contrairement à la FNSP, ou en externe qui seraient des relais de l'IIAP à l'étranger. Cependant au delà de l'extrême hétérogénéité de ses actions qui relèvent de la réponse à la demande et de la recherche de financements, l'unité de la mission de recherche, telle qu'elle est assurée à l'IIAP, se fonde sur sa dimension toujours présente et reconnue par les partenaires extérieurs de recherche en **droit et administrations comparés**.

1.2 La mission de publications

L'ENA publie les travaux des séminaires des élèves sur le site Internet depuis 2000 et les actes des colloques qu'elle organise.

L'IIAP assure une fonction de publication plus ambitieuse dans la diversité des titres publiés :

- la Revue française d'administration publique(RFAP) avec 4 à 6 numéros par an
- la collection « Dossiers et Débats », axée sur la diffusion des travaux de colloques (3 à 4 numéros par an)
- la collection plus récente « Connaissance de l'Administration française », conception originale de publication destinée à la coopération administrative qui compte déjà 4 titres en plusieurs langues étrangères
- « Vivre en Europe », collection moins régulière dans ses parutions en raison de l'ambition du concept (paru en 2000 « L'Immigration en Europe »).

Cependant ces publications de qualité connaissent toutes une diffusion très insuffisante par la Documentation française, responsable de la publication (*ex : en 500 et 1000 ventes pour chaque numéro de la RFAP ou de la collection « Connaissance de l'administration française »*).

²² IISA, AIEIA, Nis PAcee, NASPA, EFAP « Espace francophone d'administration publique », appuyé sur un site Internet et indispensable, dès lorsque l'ONU a organisé son réseau en anglais et le monde hispanophone son réseau d'écoles en espagnol, mais pour le moment très embryonnaire, malgré le dynamisme du Québec.

II. PROPOSITIONS

2.1 Réaffirmer et réorienter la mission de recherche

*** La mission de recherche en administration publique doit être réaffirmée au sein du nouvel établissement, notamment dans sa dimension de droit et administration comparés .**

Elle devra s'appuyer sur l'expression de choix stratégiques et d'un positionnement clair de l'Ecole de nature à éviter la fuite en avant des budgets et la dispersion des actions.

*** Cette activité devrait ainsi être réorientée vers une action de veille scientifique et de prospective** qui n'est pas assumée actuellement, en relation étroite avec les missions de formation permanente et de coopération administrative et avec les structures qui en seront chargées. La connaissance du terrain, de l'évolution des administrations et des problématiques de coopération des partenaires doit faire l'objet d'un échange entre tous les acteurs. L'activité de recherche menée par l'Ecole doit faire l'objet d'une meilleure diffusion, notamment sur Internet, des documents de référence du « modèle » français d'administration publique qui seraient ainsi directement accessibles à nos partenaires, en complément et en suivi des missions d'experts sur place.

*** Les publications, notamment la Revue française d'administration publique très connue du public spécialisé, devraient être maintenues et la politique de colloque et d'exécution de travaux de recherche sur commande et de colloques revue.**

2.2 Mieux insérer l'Ecole au sein des réseaux français et étrangers d'administration publique

La mission de recherche implique *** un net développement des liens de partenariat institutionnels avec les universités mais aussi avec les écoles**, notamment celles réunies au sein de la Conférence des Ecoles (ENSPT...). Elle doit s'appuyer sur la collaboration de « chercheurs relais » dans les différentes universités européennes et francophones. La fusion peut aussi être l'occasion de mener des recherches sur des sujets d'intérêt communs notamment avec d'autres écoles de haut niveau. L'école des Mines a marqué son intérêt pour des recherches communes concernant l'application des NTIC à l'administration publique.

*** Elle pourrait utilement être relayée par la création d'une structure permanente de débats à l'ENA.(projet en cours).**

L'ENA a vocation à créer **un centre de ressources**, ce qui suppose d'abord la constitution en interne d'un fichier informatisé unique des intervenants mais aussi la mise en réseau de l'école avec les IRA et le CNFPT qui pourront être utilement associés à la définition et à la réalisation du nouveau cycle intermédiaire de 4 mois et aux actions de coopération administrative. Ce centre est ici mentionné bien qu'il ait plus logiquement sa place au sein de la future Direction des relations internationales car la formation permanente en sera le principal fournisseur.

Plus généralement l'ENA a vocation à animer le réseau des écoles de service public en France et à participer aux réseaux étrangers d'écoles et d'administrations publiques, afin

de nourrir la réflexion et la veille en matière de coopération administrative.

Conclusion

La légitimité des missions internationales exercées par l'ENA et l'IIAP, formation permanente, coopération administrative, recherche et publications sera donc réaffirmée par la fusion ou devrait permettre de les exercer de manière plus cohérente et plus structurée.

La réforme ne diminue en rien l'offre de formation ouverte aux auditeurs étrangers mais au contraire la diversifie par la création de produits de formation d'une durée plus modulable, plus spécialisés, plus réactifs et mieux adaptés à leurs besoins.

L'enrichissement sera également plus important pour les élèves français. En effet, si la fusion entre l'ENA et l'IIAP est indépendante de la réforme de la mission de formation initiale des élèves français de l'ENA, il n'en reste pas moins que, dans son contenu, celle-ci a tout à gagner du dynamisme nouveau donné à la dimension internationale de l'Ecole.

« La création du nouvel établissement doit être l'occasion de compléter la refonte des études en donnant une dimension internationale et européenne renforcée à la formation des futurs cadres de l'administration française .. Ce nouveau pôle devra aussi servir de centre de ressources et de compétence de manière transversale pour irriguer et diversifier le contenu des enseignements » (Michel SAPIN).

La dimension internationale de la scolarité des élèves français a déjà été nettement renforcée tant dans les études que dans les stages puisque, aujourd'hui, tout élève de l'Ecole passe cinq à six mois à l'étranger.

La scolarité est appelée à évoluer dans ses contenus (réflexion en cours sur la réforme des études) dans un sens qui bien évidemment tiendra le plus grand compte de cette dimension internationale (par exemple, en développant la capacité de négociation). Elle sera nécessairement dans l'avenir marquée par le fait que l'ENA s'affirmera comme un lieu crédible de recherche en administration comparée ainsi que par le nombre beaucoup plus élevé d'étrangers formés à l'ENA. A cet égard il faut souligner que la période strasbourgeoise de la scolarité des élèves aurait beaucoup à gagner du transfert à Strasbourg d'une partie significative des cycles de formation destinés aux étrangers.

DEUXIEME PARTIE : LES STRUCTURES DU NOUVEL ETABLISSEMENT

La capacité à remplir les missions précédemment dégagées suppose l'adéquation d'une part, de la forme juridique retenue aux actions et d'autre part, des structures opérationnelles choisies à ces mêmes activités.

Or les deux établissements qui doivent fusionner présentent une nature juridique proche mais une organisation interne très différente, fruit d'une histoire et d'un développement différencié.

A/ LES STRUCTURES JURIDIQUES

I BILAN

Les formes juridiques des deux établissements sont proches.

1.1 Deux établissements publics administratifs

Les deux établissements sont des EPA, sous tutelle sous la tutelle de la DGAFP tout comme les cinq IRA, le décret n° 93 793 du 15 avril 1993 relatif aux attributions du Ministre de la fonction publique prévoyant que ce dernier exerce par délégation du Premier Ministre la tutelle de l'ENA et de l'IIAP et qu'il détient notamment les pouvoirs de gestion et de nomination des personnels. Ces écoles relèvent du même contrôleur financier.

En dehors de leur nature et de leur mode de gestion, ces établissements ont en commun d'être régis par des textes plus ou moins anciens. Les missions de l'ENA sont définies par l'ordonnance n°45-2283 du 9 octobre 1945 (Titre II) et son organisation par le décret 82-819 du 27 septembre 1982 ainsi que par le règlement intérieur de janvier 1998. Après avoir été créé par le décret du 2 décembre 1966, l'IIAP est désormais régi par le décret 83-450 du 3 juin 1983 relatif à ses missions, à son organisation et à ses activités (Cf p.45 et annexe 2).

1.2 Des compositions de CA proches

Les deux conseils d'administration ont le même Président, le vice-président du Conseil d'Etat et des compositions proches, les textes statutaires prévoyant la participation croisée des deux directeurs de l'ENA et de l'IIAP (cf. annexe 2).

II. PROPOSITIONS RELATIVES AU STATUT DU FUTUR ETABLISSEMENT

2.1 Loi ou décret ?

La fusion conduira à la mise en place d'un nouvel établissement public , de type assez inédit pour soulever un certain nombre de questions juridiques traitées en annexe (**voir l'annexe n°1 consacrée à l'étude juridique relative à la fusion ENA-IIAP**).

* Au terme de cette analyse juridique, il semble possible de recommander une fusion réalisée par décret en Conseil d'Etat qui permette la création d'un EPA, de préférence à une transformation en établissement public à caractère scientifique culturel et professionnel (loi Savary) qui semble plus éloigné de la vocation originale de l'ENA.

* Au delà du choix du type de modification normative, la fusion doit être l'occasion d'améliorer le fonctionnement de l'ENA sur le plan juridique par le toilettage des textes actuels.²³

2.2 Dénomination de l'établissement

- Outre les raisons internes qui militent en faveur du maintien de l'appellation « ENA », il serait paradoxal de ne pas conserver un nom qui est un symbole de notoriété pour la nouvelle structure et qui joue un rôle important dans l'attractivité de notre offre en matière de coopération administrative. Rien ne s'oppose d'ailleurs à ce que certains appellations gardent la trace des éléments fusionnés français (« **Cycles internationaux d'administration publique** », cf **proposition p.12**)

- Il ne paraît pas souhaitable en revanche d'envisager deux appellations séparées, ENA Interne responsable de la formation des fonctionnaires français et ENA international qui serait chargée de l'ensemble de la mission de coopération internationale, ce qui conduirait à séparer artificiellement les élèves français des élèves étrangers alors que cette osmose contribue au renom international de l'ENA²⁴.

B/ L'ORGANIGRAMME

I. BILAN

Les organigrammes actuels très hétérogènes des deux établissements, même si le nombre de directions y est sensiblement le même, révèlent un développement historiquement différent des actions internationales des deux entités. L'ENA est avant tout une école franco-française où la fonction internationale s'est développée au fil des ans, par hasard ou par volonté propre de ses directeurs, tandis que l'IIAP s'est constitué autour de sa mission internationale. Cependant, le même manque de coordination de la mission internationale entre directions s'observe dans les deux établissements, de manière sensiblement plus marquée à l'ENA, structure d'une taille plus importante (cf. annexe 5).

1 1. L'organisation actuelle de l'IIAP

Sous l'autorité d'un directeur, l'IIAP, à côté d'un secrétariat général, compte trois Directions :

- la Direction de la Formation et Programmes (DFP), anciennement dénommée direction des Etudes
- la Direction des relations extérieures (DRE) qui existe comme direction depuis une dizaine d'années
- la Direction de la Recherche et Publications (DRP) à laquelle est rattachée la Bibliothèque.

²³ Ces points qui devront figurer dans le nouveau de projet de décret seront traités à ce titre dans la troisième partie du rapport consacrée à la mise en oeuvre de la réforme.

²⁴ Il sera proposé de réserver l'appellation ENA international à la structure chargée des appels d'offre.

La Direction de la formation et des programmes (DFP) :

Son action unique vise, par la conception de produits pédagogiques , à la formation professionnelle des hauts fonctionnaires étrangers sélectionnés selon une série de critères appliqués à tous les cycles : un public de hauts fonctionnaires de moins de 40 ans, d'un niveau Bac + 3 ou + 4, dotés d'une solide expérience professionnelle.

La DFP a donc comme activités :

- la gestion conjointe avec la DRE des procédures de sélection des auditeurs, tous cycles confondus
- la conception, la promotion et l'évaluation de produits pédagogiques
- la gestion de la scolarité des auditeurs, notamment de leur affectation et de leur suivi en stage.

Elle est organisée par blocs de spécialité ou filière (Action administrative et Institutions, économie et finances publiques, relations internationales) et a mis en œuvre des partenariats avec les DESS des universités de Paris I et Paris II.

La Direction des relations extérieures (DRE) :

Elle joue le rôle d'une direction « Point d'entrée » pour toutes les activités internationales et repose sur une organisation géographique en 4 départements : Afrique/Amérique latine – ANMO/Asie/Europe²⁵.

Ses activités principales sont les suivantes :

- sélection des auditeurs pour les cycles, dans sa partie diplomatique : la DRE reçoit les dossiers de candidature venant des postes, donne le premier avis en interne et la réponse finale aux mêmes postes. Elle est entièrement responsable du dialogue avec les postes diplomatiques.
- mise en place et accueil des visites d'études de groupes de fonctionnaires ou hommes politiques étrangers qui viennent en France pour un programme sur un sujet donné alliant conférences, visites d'institutions et contacts de haut niveau avec leurs homologues. La DRE prend en charge l'ensemble du programme, y compris la partie d'enseignement qui relèverait de la DFP s'il s'agissait uniquement de conférences.
- coopération administrative : elle participe à la programmation annuelle de l'enveloppe de coopération administrative des postes. Elle procède ensuite à l'envoi d'experts sur place pour des « séminaires » et reçoit des missions d'études. Cette activité s'opère toujours en réponse aux demandes des postes dès lors que l'IIAP, faute de moyens de financement autonomes, ne peut offrir d'offre de coopération construite en fonction des priorités françaises.
- réponse aux appels d'offre: Cette activité est uniquement gérée par le département Europe de la DRE dès lorsque 95% des appels d'offre auxquels l'Institut a répondu se font sur crédits communautaires dans le cadre des Relations extérieures de la Communauté, que le pays concerné soit européen (Phare, Tacis) ou non (Meda).

Il existe des problème de frontière entre DRE et DFP et un manque de coordination certain , atténué par les bonnes relations entre les personnes et la petit taille des équipes : les actions d'une durée inférieure à une semaine sont assurées directement par la DRE tout comme les

²⁵ ANMO : Afrique du Nord – Moyen Orient

missions de formation se déroulant à l'étranger. La DRE regrette que les cycles dispensés en langue étrangère ne relèvent pas de son champ d'intervention alors qu'elle possède la compétence géographique et la ressource linguistique. Semble plus regrettable encore l'absence de contact entre les deux directions dans le montage des programmes de coopération administrative.

La Direction de la Recherche et des Publications (DRP)

Elle assure avec une petite équipe la mission de recherche et de publications grâce à des financements internes mais surtout externes. Cette activité s'est cependant progressivement étendue sans véritable articulation avec les deux autres directions et de manière surprenante, s'appuie sur la réalisation en interne de la recherche demandée, sans collaboration de la DRP avec « les directions ressources » que pourraient être la direction des programmes et de celle des relations extérieures. Il est frappant de constater l'autonomie de la Direction de la recherche et des publications qui reste cependant une structure fragile en termes d'effectifs et de moyens financiers.

A ces trois directions il convient d'ajouter un Secrétariat général, un contrôleur financier, un agent comptable.

1.2 L'organisation actuelle de l'ENA

Le Directeur est assisté d'un Délégué aux affaires internationales devenu, il y a peu, responsable d'une délégation du même nom. L'ENA comporte par ailleurs trois Directions qui toutes, en plus de leur mission initiale, mènent des activités internationales :

- la Direction des Etudes : dirigée par un directeur et son adjoint, elle comprend à côté de services des études (Paris/Strasbourg), des concours, des langues, des sports, un service des études et des affaires internationales.
- la Direction des Stages : dirigée par un directeur et son adjoint, elle comprend également un service des affaires internationales dirigé par le délégué aux affaires internationales.
- la Direction de la Recherche et de la formation permanente.

La Délégation aux Affaires Internationales (DAI)

Créée initialement en 1996 et placée auprès de la direction des stages puis auprès du directeur de l'Ecole, elle joue un rôle assez proche de la DRE de l'IIAP mais s'en être dotée ni de ses moyens ni de sa légitimité, faute d'être une direction à part entière de l'Ecole. Elle tente de s'imposer comme « le point d'entrée » des relations avec les pays étrangers et à ce titre :

- organise et gère entièrement la procédure de sélection des élèves étrangers du cycle court et du cycle long,
- participe à la recherche des stages internationaux
- recueille les demandes de coopération administrative et élabore des programmes de formation et de missions en France ou à l'étranger,
- prépare la réponse de l'ENA aux appels d'offre communautaires mais ne peut assumer avec efficacité cette fonction, faute de moyens,

-vise, sans toutefois y parvenir réellement, à assurer la coordination des actions internationales de l'Ecole menées par les différentes directions

La Direction des études

La mission essentielle de la Direction des Etudes réside dans la gestion de la scolarité des élèves français et étrangers du cycle long.

S'agissant des missions internationales, la direction des études est responsable, comme cela est normal, des contacts avec les écoles étrangères dès lors qu'il est question de formation initiale nécessitant son savoir faire en matière de montage de cours et de mobilisation d'intervenants (Ena de Chine, de Pologne). Cette logique initiale a cependant été progressivement perdue avec le développement depuis quelques années de la fonction internationale au sein de la direction des études: il s'est opéré essentiellement en fonction des contacts des directeurs des études, avec un net tropisme pour la collaboration avec les pays développés (Ecole de Speyer, Civil Service college de Londres, INAP de Madrid, Fondation Bosch, Kennedy School of government, Harvard) et n'a pas respecté la séparation initiale entre formation initiale, domaine de la Direction des Etudes et formation permanente qui devrait être uniquement du ressort de la direction du même nom.

Ainsi, au sein de l'importante coopération engagée avec l'ENA de Pékin puis la fonction publique chinoise, les actions de l'ENA sont partagées entre la direction des études et celle de la formation permanente alors qu'elles relèvent pour leur totalité de cette dernière fonction. Plus généralement sur les 17 actions programmées aujourd'hui pour 2001 par la Direction des études, 7 relèvent de la formation permanente (voir annexe 5). Cette dernière a également développé des actions en concurrence avec la DAI et est responsable des contacts avec certains pays étrangers ou de « séminaires » qui se résument souvent à l'envoi de deux experts.

La Direction des stages

Une partie des activités internationales de la Direction des stages semble très claire : gérer à côté des stages de la centaine d'élèves français, les stages des élèves étrangers du cycle long (environ 40), essentiellement en préfecture mais aussi en ambassade et du cycle court (environ 25) dans une administration homologue à leur administration d'origine, ce qui signifie assurer l'affectation, le suivi, la notation et l'évaluation par les élèves et les maîtres de stage de cette période. En 2000, la direction des stages a géré 311 stages. Elle assure ainsi le suivi des liens avec les Ambassades et l'animation d'un réseau de maîtres de stages.

L'autre partie des activités extérieures relève davantage de l'histoire, qu'il s'agisse de la contribution à la sélection sur place des futurs élèves étrangers qui relève de la Délégation aux affaires internationales ou du traitement des demandes de coopération administrative bilatérale formulées par les postes. Cela s'explique par l'économie nécessaire de moyens, le directeur des stages, étant souvent le seul à se rendre dans un pays étranger à l'occasion de la visite de stage d'un élève français. Il y a là un potentiel utile.

La Direction de la recherche et de la formation permanente

Elle mène à côté de la formation permanente des fonctionnaires français, assurée comme on

l'a vu avec certaines lacunes, des actions internationales :

- la gestion du cycle court et à ce titre de la trentaine de fonctionnaires étrangers qui y participent,
- la formation permanente des fonctionnaires étrangers qui, en dehors des cycles, est très réduite car ce type d'actions est surtout conduit, de manière paradoxale, par les autres services, Direction des Etudes ou Délégation aux affaires internationales avec lesquels le partage des activités demeure peu clair. On peut relever à ce titre que la Direction des études coopère avec une des écoles de formation des fonctionnaires de l'Inde, la DFP avec une autre. Les bailleurs de fonds eux-mêmes, Commission européenne ou MAE, contactent indifféremment l'un ou l'autre service de l'ENA, voire l'ENA ou l'IIAP, au cas par cas,
- la gestion du programme « Top and middle management » et de la participation de l'ENA au réseau des écoles européennes d'administration publique,
- la gestion des masters en administration publique du cycle court.

Le bilan fait donc apparaître que la mission internationale de l'ENA est assurée à un titre ou un autre par quatre structures : la délégation aux affaires internationales, le service international placé auprès du Directeur des Stages (identique sur le plan fonctionnel à la précédente), la Direction des Etudes, la Direction de la Recherche et de la Formation permanente.

En l'absence d'une véritable Direction internationale, la fonction extérieure dans sa double dimension de coopération administrative bilatérale et multilatérale et de formation permanente s'est en effet structurée, de manière désordonnée, et sans logique d'adéquation entre les missions et les structures. Les efforts louables de la Délégation ne peuvent à eux seuls remédier à cette inorganisation et à cet éparpillement des actions.

La fusion doit donc être l'occasion de mettre à plat l'activité internationale de l'ENA et de la réorganiser totalement.

En résumé

*** la mission de coopération administrative internationale** est assumée :

- *dans sa dimension d'accueil d'élèves étrangers en scolarité*
à l'ENA, par la Direction des Etudes pour le cycle long et par la Direction de la Recherche et de la formation permanente pour le cycle court
et à l'IIAP par la Direction de la Formation et des programmes
- *dans sa dimension de coopération administrative bilatérale et multilatérale*
à l'ENA par la délégation aux AI, la Direction des Etudes, celle de la Recherche et de la Formation permanente
et à l'IIAP par la direction des relations extérieures ;

*** la mission de formation permanente** relève à l'ENA de la direction du même nom et de la délégation aux AI, voire de la direction des études et à l'IIAP de la direction de la formation et des programmes ;

*** la mission de recherche et de publications** est assumée à l'IIAP par la Direction de la recherche et des publications et n'est pas assurée par l'ENA.

II. PROPOSITION D'ORGANIGRAMME DU FUTUR ETABLISSEMENT

La fusion doit s'opérer entre une école où l'international est une dimension partagée par tous mais de manière non rationalisée, dès lors que l'ENA reste centrée sur sa mission de formation initiale, et un Institut organisé autour de la fonction internationale. Les recommandations ont cherché à s'affranchir du double risque de la frilosité et du gigantisme pour permettre que les trois missions identifiées, à côté de la formation initiale, dans la première partie du rapport, à savoir coopération administrative internationale (accueil d'élèves étrangers en scolarité, coopération bilatérale et multilatérale), formation permanente, recherche et publications soient assurées de la manière la plus équilibrée et la plus cohérente possible par la nouvelle structure.

Les options possibles de définition d'un organigramme relèvent de la combinaison entre les quatre choix suivants :

1^{er} choix : créer une grande Direction des relations internationales (DRI) qui serait compétente de manière unique pour toutes les relations extérieures ou maintenir, à côté de cette direction, des attributions internationales dans les autres directions de la nouvelle structure ;

2nd choix : au sein de la future DRI adopter ou non une organisation géographique ;

3^{ème} choix : isoler ou non la « zone Europe », ce qui pose la question des rapports entre la future ENA et le CEES ;

4^{ème} choix : choisir une forme juridique appropriée pour la réponse aux appels d'offre.

Ces choix doivent être opérés de manière à laisser à la nouvelle entité d'importantes possibilités d'évolution à moyen terme, dans la réponse à offrir à une demande de coopération internationale qui ne cesse de croître et de se diversifier.

2.1 Définir le rôle de la future Direction des relations internationales

* Il convient en tout état de cause de créer une Direction des relations internationales (DRI) mais on peut choisir de lui confier l'ensemble des compétences de coopération du nouvel ensemble, ce qui donnerait cohérence et unité d'image à l'aspect international de la future école ou d'infuser des relations internationales dans les autres directions, ce qui implique plus de difficultés en termes de coordination.

Un large consensus s'est dégagé parmi les responsables des deux établissements en faveur de la seconde solution qui conçoit la future DRI **comme un « point d'entrée » obligatoire de tous les contacts avec les pays étrangers** et à ce titre, comme la responsable de l'élaboration de la coopération internationale (définition des axes et analyse des priorités, suivi, évaluation, etc.) et l'un des acteurs de la sélection des auditeurs. C'est le rôle joué actuellement de manière plus ou moins ambitieuse par la délégation internationale à l'ENA et par la DRE à l'IAAP.

La nouvelle DRI aurait des missions :

- d'impulsion , d'initiative et de définition des actions de coopération administrative
- d'accueil qui n'est pas assuré, de l'avis des opérateurs, de manière satisfaisante par EGIDE

- de définition des besoins spécifiques de formation, par exemple la préparation au stage,
- d'évaluation des actions et de suivi du réseau des élèves étrangers, tâche qui n'est que partiellement assumée par l'association des anciens élèves de l'ENA et ne relève pas d'elle en propre,
- de contrôle des activités filialisées, notamment d'information de la structure chargée des appels d'offre sur les besoins des pays partenaires, grâce à sa connaissance « géographique » des demandes de coopération et de formation.
- de gestion d'un centre de ressources ouvert aux autres écoles du service public

Ce choix permettrait de * conserver aux directions compétentes la responsabilité des missions internationales qui les concernent au premier chef (formation initiale, formation continue). Il n'appartient pas à la future DRI de concevoir elle-même les produits qu'elle promeut mais il est préférable qu'elle soit chargée « d'exporter » les produits conçus par les autres directions. Un **comité international** réuni périodiquement par le directeur de l'Ecole assurerait la cohérence de l'ensemble.

Pour reprendre l'exemple de la coopération menée avec la Chine, la DRI serait le point d'entrée chargée de définir et de coordonner les actions vers ce pays, la Direction des stages s'occuperait des stages des élèves, étudiants ou fonctionnaires, accueillis en scolarité à l'Ecole, la Direction des études traiterait de la scolarité des élèves chinois et des relations avec l'ENA de Chine et la Direction de la formation permanente des actions de formation continue en France ou en Chine ainsi que des relations avec la Fonction publique et les ministères chinois.

En résumé

*** Il est opportun d'envisager un organigramme structuré autour d'un secrétariat général unique et de quatre directions : Relations internationales, Etudes, Stages, Formation permanente qui comprendrait un département « Recherche et publications ».**

Les compétences des directions s'organiseraient ainsi :

- une Direction des Relations internationales (voir plus haut) ;
- une Direction des Etudes en charge de la formation initiale actuelle, du cycle international long et des échanges avec les écoles ;
- une Direction des Stages en charge des stages de tous les élèves/auditeurs étrangers :

Un élève étranger en formation de type « scolarité » ne devrait pas faire moins de 3 mois de stage (autour de 7 semaines actuellement dans le cycle court ENA). Il faudra trancher entre les logiques de stages, différentes dans les deux écoles, celui en vigueur à l'ENA se situant au début des scolarités tandis qu'il est placé à la fin des enseignements à l'IIAP.

On pourrait être tenté de réduire les directions de quatre à trois par la réunion des Etudes et des Stages au sein d'une nouvelle Direction de la formation initiale qui ferait pendant à la Direction de la Formation permanente. Mais il s'agit de deux métiers très différents et l'unification ainsi obtenue ne serait qu'un affichage. De même la scission de la Direction des Stages en une partie « Stages des études » intégrée dans la Direction du même nom et « Stages de la formation continue » intégrée dans la Direction de la Formation permanente mettrait fin, de manière arbitraire, à la cohérence du réseau des lieux et maîtres de stages

entretenu depuis plusieurs années par l'ENA et multiplierait inutilement les interlocuteurs des postes diplomatiques et des administrations centrales.

- une Direction de la Formation permanente et de la Recherche (DFPR) en charge sur le plan pédagogique de toute la formation permanente destinée aux élèves français et étrangers . En dehors des sessions organisées pour les élèves français qui prendront elles-mêmes de l'extension (cf ci-dessus p.20) :
- elle serait responsable **de toutes les sessions autres que le cycle long** : cycle moyen fusionné (10 mois), cycle intermédiaire nouveau (4 mois) si la formule est retenue , cycles internationaux courts d'administration publique (une semaine à un mois).

La logique sectorielle semble un héritage un peu rigide du passé que l'IIAP s'efforce très souvent de contourner mais elle répond néanmoins aux impératifs de formation pointue très présents dans les demandes des auditeurs. L'organisation en secteurs du champ de la formation permanente peut être supprimée mais en revanche la possibilité de spécialisation doit être conservée notamment sur tous les thèmes touchant à la réforme de l'Etat.

-serait créé en son sein un **département d'actions européennes** » développant dans le sens préconisé ci-dessus des action de formation.

- elle comprendrait également un Département Recherche et publications. Il convient de remédier à l'absence d'articulation de cette fonction avec les autres missions assumées par l'IIAP et à l'inexistence de cette activité au sein de l'ENA **par un décloisonnement de l'activité recherche dans le nouvel établissement et par son orientation vers la diffusion d'idées et d'initiatives au sein de l'école.**

La DRP actuelle reste à l'IIAP une direction fragile en termes d'effectifs et de moyens financiers ; il paraît peu souhaitable de reconstituer à l'intérieur de l'ENA, qui n'est pas une Université, une Direction de la recherche qui sera toujours fragile car dotée de moyens financiers et d'effectifs insuffisants, ce qui risque de reproduire le cloisonnement observé à l'IIAP. Il est préférable d'envisager une sous-direction ou un Département Recherche et publications étoffé et qui fonctionnerait comme un centre de ressources pour l'ensemble de l'Ecole. Un positionnement au sein de la future Direction de la recherche et de la formation permanente devrait permettre à l'activité de recherche de contribuer à la définition des programmes de formation continue et des axes de coopération administrative du futur ensemble.

* La Bibliothèque/Centre de documentation serait rattachée au secrétariat général ou à la DRFP. La mise en place d'un fichier informatisé des fonds commun à l'ENA et à l'IIAP est réalisable à court terme car les systèmes sont compatibles. Les fonds fusionnés pourraient être gérés par un conservateur comme c'est le cas à l'IIAP.

*** Deux nouvelles structures d'orientation seraient créées auprès du directeur :**

- un Comité de pilotage international, structure informelle, réunissant les directions tous les mois, chargé de suivre la coordination entre la DRI et les autres directions et de contrôler la filiale ENA internationale.
- un Comité d'évaluation : chargé à terme d'évaluer à la fois le fonctionnement interne

de l'Ecole et les produits offerts, les coûts, les résultats des actions dans une démarche a priori et a posteriori, il concentrerait dans un premier temps ses activités sur l'exécution des missions de coopération internationale.

L'évaluation du niveau des élèves et des auditeurs étrangers comme de celle des intervenants est conduite de manière sérieuse dans les deux écoles. Ce type d'évaluation devra être maintenu et systématisé. En revanche la préoccupation d'évaluation se révèle quasi inexistante quant à l'analyse des retombées de scolarités coûteuses pour notre pays et ne porte pas sur les actions de coopération et d'ingénierie administrative ou de recherche, faute d'une analyse des coûts suffisante. L'évaluation menée par le comité d'évaluation placé auprès du Directeur de l'Ecole pourrait porter dans un premier temps sur les scolarités, les cycles et les actions de coopération administrative puis être étendue à l'ensemble des activités de l'Ecole.

2.2 Choisir une organisation géographique

Faut-il garder au sein de cette nouvelle DRI les départements géographiques actuels de la DRE de l'IIAP ?

L'ENA entretient des partenariats avec environ 120 pays, l'IIAP avec 105 sur les 189 que compte l'ONU ce qui implique à la fois une gestion de « dossiers pays » et une compétence par zones, comme dans une grande entreprise exportatrice ou dans un ministère tourné vers l'international (MAE, DREE). La logique géographique semble incontournable dès lors que la coopération internationale est un métier qui ne s'exerce pas de la même manière à Tokyo et à Bamako.

* Il serait plus judicieux d'organiser la future DRI autour des départements géographiques suivants, selon le découpage traditionnellement retenu : Afrique, Asie, Amériques, Afrique du Nord-Moyen Orient, Europe²⁶.

Si l'augmentation du volume critique de coopération internationale rend nécessaire une spécialisation géographique par zone ou région, elle rend encore plus indispensables des directives claires d'objectifs et de priorités en provenance du ministère des affaires étrangères, en dehors des montants financiers qui traduisent son engagement pour tel pays donné.

* L'action de la nouvelle DRI devra reposer sur la définition de priorités au sein de chaque zone géographique conformément à la démarche de pilotage et d'évaluation proposée ci-dessus (p.15)^o

Cette définition de priorités pourrait s'appuyer sur les actions suivantes :

- désignation de chefs de projets extérieurs à l'Ecole de manière temporaire pour chaque pays ou zone
- constitution d'une base de données des intervenants par pays, à l'intérieur du fichier unifié d'experts

²⁶ Voir point 2.3 pour l'existence du Département Europe

2.3 Réfléchir à un pôle européen par rapprochement avec le CEES

Faut-il isoler ou non au sein de ce découpage géographique la dimension européenne du futur ensemble ?

« Une attention toute particulière devra bien entendue être réservée aux questions européennes.. Je souhaite que le CEES soit pleinement associé à la réflexion qui sera menée et que toutes les synergies possibles soient développées, sans exclure aucune solution qui rencontrerait l'accord des acteurs concernés. L'importance de ce secteur pour la politique extérieure de la France pourra même conduire à envisager la constitution d'un pôle spécifique de compétence et d'offre de coopération à destination des pays d'Europe de l'Est élargie » (Michel Sapin).

On pourrait en effet considérer le partenariat avec des pays européens, dans ses multiples aspects de coopération administrative bilatérale et multilatérale, comme une mission un peu différente de la coopération internationale et relevant d'une problématique spécifique : les pays candidats souhaitent recevoir une formation aux questions européennes bien plus qu'au « modèle français d'administration ».

De plus le besoin de formation à l'Europe ne cesse de croître chez nos partenaires ; en témoigne le nouveau programme IIAP et CEES de cycles courts de formation aux questions européennes pour les pays candidats à l'UE. La formation aux questions européennes est de plus en plus demandée par nos partenaires, notamment dans les zones non européennes qui développent des tentatives d'intégration régionale (Maghreb, Amérique latine).

Il s'agit du choix le plus délicat car il pose la question des rapports entre la future entité née de la fusion ENA-IIAP avec le Centre des Etudes européennes de Strasbourg (CEES).

Une première constatation porte sur la concurrence de fait qui existe entre le CEES, l'ENA et l'IIAP en matière de formation des fonctionnaires français ou étrangers aux affaires européennes ainsi et surtout qu'en matière de coopération administrative.

De l'avis des responsables des trois établissements, la fusion entre l'ENA et l'IIAP fait ressortir en plein lumière l'existence d'une concurrence entre l'IIAP et le CEES mais surtout entre l'ENA et le CEES. dans la mesure où l'action internationale de l'ENA repose pour une part appréciable sur la coopération avec des partenaires européens et sur la formation aux questions européennes

Une deuxième constatation porte sur le fait que, compte tenu notamment de sa structure juridique (cf annexe n°4), le CEES ne se prête pas du moins à court terme à une opération de regroupement dans le nouvel établissement ou même de filialisation.

Pour tenir compte de cette double contrainte et compte tenu du désir exprimé par le directeur du CEES ainsi que du président du GIP, M. Hänsche, d'une synergie aussi étroite que possible avec le nouvel établissement, il devrait être envisagé à court terme des actions de rapprochement et de conduite en commun de certaines opérations laissant ouverte toute option pour la suite.

La question posée dans le cadre du présent rapport est en effet celle de l'ampleur et de la cohérence des actions menées par le futur établissement en matière d'action européenne.

Ces actions portent sur la coopération administrative mais aussi sur les formations pouvant être dispensées dans le cadre de la formation permanente et qui sont à renforcer.

Dans cette perspective, les propositions d'actions de rapprochement à court terme avec le CEES pourraient être :

- de conduire des actions communes (par voie de convention) en matière de formation permanente aux questions européennes en revoyant les produits offerts aujourd'hui tant par le CEES que par l'ENA et en visant trois types de publics : les fonctionnaires français, des fonctionnaires étrangers (issus de l'UE ou de pays candidats ou même de pays tiers) ainsi qu'un public nouveau et différent constitué de décideurs publics et privés et éventuellement d'élus
- de réserver spécifiquement au CEES la préparation aux concours d'entrée dans l'administration européenne (avec appui de l'ENA en tant que de besoin)
- de créer des offres et des contenus communs de coopération en matière de questions européennes, avec en outre une concertation régulière destinée à éviter la concurrence sur des projets de coopération.

Dans le cadre de structures juridiques constantes, ce rapprochement pourrait se traduire :

- par une augmentation de la participation de l'ENA dans le GIP CEES
- par la création d'une filiale commune ENA-CEES (sous réserve de la faisabilité juridique qui à ce stade n'a pu être étudiée) en vue de la réponse aux appels d'offres internationales

2.4 Choisir une forme juridique privée pour assumer la mission de réponse aux appels d'offre

Si la fonction de coopération européenne, dans son ensemble ou plus vraisemblablement limitée à la seule réponse aux appels d'offre européens et internationaux, est isolée au sein de la future entité, se pose alors la question de la structure juridique la mieux adaptée pour assumer cette mission spécifique : cellule multilatérale, agence de coopération administrative internationale, société anonyme filiale ou non de l'ENA.

Le suivi des appels d'offre implique en effet une veille technique grâce à une structure ad hoc capable de gérer des fonds avec souplesse, de s'appuyer sur une analyse de coût fiable et compétitive par le biais d'une comptabilité analytique et apte à mobiliser des experts du secteur public au lieu de faire appel systématiquement à des cabinets. Il s'agit d'une activité et d'un métier à part qui peut difficilement, comme le montre l'expérience française des

dernières années, être assurée par une administration classique ou une école quelle que soit sa taille.

On pourrait envisager une cellule de coopération multilatérale qui permette de mieux suivre et d'analyser les appels d'offre internationaux mais cette éventualité s'intègre dans la problématique générale de la réponse française aux appels d'offre internationaux ; une proposition très ambitieuse parfois avancée ces dernières années visait à créer une « Fondation ou agence pour la coopération administrative » regroupant par exemple les structures ministérielles, le CEES, le GIP Inter, la Caisse des Dépôts et Consignations, l'ADETEF afin de mieux suivre et analyser les appels d'offre internationaux.

Mais depuis 1999, l'option de création d'une structure ad hoc a été écartée dès lorsque le rôle de coordination accrue a été confiée à la nouvelle DGCID issue de la fusion des ministères de la Coopération et des Affaires étrangères et qui comprend notamment une cellule de coopération multilatérale. Cependant, si à moyen terme une telle agence était de nouveau envisagée, elle devrait nécessairement comprendre l'activité de réponse aux appels d'offre de la future ENA.

*** La forme la plus souhaitable afin d'assurer la capacité de réponse du futur établissement aux appels d'offre semble être la société de droit privé.**

Dans son rapport présenté au premier ministre le 14 avril 1997 relatif à la fusion de l'ENA et IIAP, le Vice-Président du Conseil d'Etat proposait une fondation pour la coopération administrative internationale. Le rapport de M. Claude CORNUAU remis en juin 1997 a tenté d'identifier la structure juridique la mieux adaptée à l'exécution de cette mission , notamment sur financements multilatéraux.

Après avoir présenté de manière succincte, en raison de la durée très courte de sa mission, les différentes options juridiques envisageables, fondation, EPIC, association ou GIP, ce rapport s'est prononcé en faveur de « **la société anonyme à capitaux publics** » déjà retenue à l'étranger par la société allemande GTZ chargée de la coopération administrative de l'Allemagne , société de droit privé dont le capital est détenu à 100 % par le Gouvernement Fédéral.

Cette formule présente de nombreux avantages rappelés par le rapport CORNUAU : adaptation aux situations commerciales, mobilisation de personnel public ou privé à des niveaux de rémunération attractifs mais de façon temporaire , transparence financière , structure connue et acceptée des donneurs d'ordre internationaux, capacité d'évolution après sa création. Elle impose en revanche des obligations de fonds de roulement important et de dotation publique initiale. Enfin un certain nombre de problèmes connexes demeurent : définition de priorités d'action, statut de l'expert fonctionnaire, facturation au prix du marché.

Le rapport CORNUAU ne poursuivait pas sa réflexion par la filialisation mais cette dernière formule semble appropriée.

*** La société anonyme de gestion privée mais de capital à 100% public chargée de la réponse aux appels d'offre internationaux pourrait être rattachée à la « maison mère ENA » sous la forme d'une filiale dénommée « ENA INTERNATIONAL ».**

Cette option ne pose pas de difficulté juridique ; un EPA peut se voir autoriser par son décret constitutif à créer une filiale²⁷.

La forme privée de la filiale permettra :

- d'utiliser des emplois à durée déterminée dès lors que les règles issues du statut général de la fonction publique ne s'appliquent pas. La réponse aux appels d'offre suppose en termes humains des besoins occasionnels mais « répétitifs » ; or les règles de la Fonction publique imposent une coupure de 12 mois de référence avant d'être autorisé à employer de nouveau la même personne ;

- de résoudre les problèmes, de pré ou de post financement propres aux contrats internationaux . La signature d'un contrat avec la Commission européenne à la suite d'un appel d'offres gagné, n'emporte début de versement de fonds à l'organisme chef de file que plusieurs mois plus tard ; or c'est dans cette période de début de programme que ledit organisme a besoin de dépenser environ 30 % des sommes en jeu dans le pays bénéficiaire du programme (achat ou location de voitures, bureaux, de matériels, recrutement d'agents). Une Société anonyme pourrait se pré-financer par un prêt bancaire ; en revanche cette possibilité ne paraît pas clairement ouverte à un établissement public.

* Le décret autorisera la création de filiale et une étude complémentaire devra réfléchir aux aspects essentiels de ce choix : fiscalité, régime des personnels , facturation , relations avec la maison,organes dirigeants²⁸.

Conclusion : Les structures qui seront retenues devront permettre d'envisager l'avenir avec souplesse et de ne pas fixer l'organisation interne du futur établissement ; à terme, si besoin est, la création d'autres filiales, par exemple dévolues à la recherche ou à la formation permanente pourra être envisagée, si l'expérience se révèle concluante.

La proposition d'organigramme jointe résume les choix de structure recommandés par le rapport.

²⁷ voir Etude juridique en annexe n°1, partie II.

²⁸ voir en annexe n°1 une première approche avec l'analyse de l'exemple d'IGN France International, filiale de l'IGN

TROISIEME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA FUSION

Une fois abordées les missions et les structures du nouvel établissement , une mise en œuvre de la fusion suppose la mise en commun opérationnelle des moyens et la définition des étapes de la réunion des deux écoles, dans tous ses aspects juridiques, budgétaires, matériels et humains. Cet aspect de la fusion n'est sans doute pas le plus difficile sur le plan des principes mais le plus délicat dans le détail, il suppose concertation et collaboration étroite des équipes de deux écoles et notamment des deux secrétariats généraux.

A/ LA MISE EN COMMUN DES MOYENS DANS UN CONTRAT D'ETABLISSEMENT

La mise en commun des moyens propre aux deux entités ne devrait pas constituer la partie la plus délicate de la fusion dès lors que celle-ci s'opère entre deux établissements publics administratifs de taille différente mais de fonctionnement proche et qu'elle doit s'effectuer à moyens constants en personnels, budgets et sites.

I. LES PERSONNELS ET LES BUDGETS

1.1 Les personnels

La différence de dimension entre les deux établissements se retrouve dans la comparaison entre les personnels employés.

En 2000 l'ENA compte 168 agents dont 116 fonctionnaires, 40 contractuels, 6 emplois jeunes et 6 objecteurs de conscience.

L'IIAP affiche 67 emplois budgétaires (dont 6 emplois de direction), à savoir 54 titulaires, 5 emplois permanents et 8 contractuels.

Le nombre des emplois de direction devra être adapté à l'organigramme retenu ; sous cette réserve, * le nouvel établissement a vocation à reprendre l'ensemble des emplois des deux écoles, question distincte de l'affectation des personnels qui devra éviter les doublons.

Au delà de cette augmentation du nombre de personnes employées, la fusion devrait permettre de réaliser quelques économies dans ce domaine avec la mise en place d'un seul secrétariat général et d'un seul service du personnel.

* Elle ne devrait pas poser de difficultés en termes de gestion de personnel.

Si en effet, les agents étaient initialement répartis dans une trentaine de corps propres à chaque école mais comportant des effectifs très réduits, a été réalisée depuis le 1er janvier 2000 l'intégration des personnels (sauf pour le corps des attachés de l'ENA en voie de disparition) dans les corps de gestion du premier ministre, en cohérence avec la politique de réforme de l'Etat visant à la réduction du nombre de corps particuliers de fonctionnaires.

Les corps représentés à l'ENA sont donc identiques à ceux de l'IIAP : attachés d'administration centrale, secrétaire d'administration centrale, adjoint et agent administratif, agent des services techniques et inspecteur SIM , conducteur automobile. Deux exceptions

sont à relever : l'IAP possède un poste de conservateur de 1^{er} classe et 6 emplois de chargés d'études contractuels, leur transfert vers l'ENA ne posant pas de difficulté.

Les affectations se font par détachement sur des emplois inscrits au budget de l'établissement. Il n'existe dans aucune des deux écoles de contractuels de droit privé.

En revanche cette intégration pose la question du pouvoir résiduel de gestion des personnels par le directeur de l'ENA qui, n'étant pas l'autorité investie du pouvoir de nomination, est privé de tout pouvoir de notation, d'avancement et de sanction sur les agents (voir proposition, p.49).

* Une attention toute particulière devra être portée au recrutement des agents chargés de la coopération internationale dans les différentes directions. Ils devront être impérativement formés à cette mission.

1.2 Les budgets

L'IAP possède un budget d'environ 36MF dont 25MF de subvention publique, soit 70 % des recettes. L'ENA affiche un budget plus important de 191MF dont 171MF de subvention de l'Etat, soit 90 % de ses ressources.

La fusion de deux budgets doit en tout état de cause s'opérer sans diminution de la subvention publique, une augmentation devant même être envisagée pour tenir compte, dans les cinq premières années, des charges nouvelles résultant de la mise en cohérence de l'informatisation, du câblage, de la mise en réseau. Surtout, l'état du patrimoine de l'IAP n'a, contrairement à ce qui a été fait pour l'ENA, fait l'objet à ce jour d'aucune évaluation.

* Elle doit être l'occasion de mettre en place progressivement une comptabilité analytique, en liaison avec l'objectif réaffirmé d'évaluation. L'ENA s'est déjà engagée dans cette démarche.

Ni à l'ENA ni à l'IAP ne se pratique de politique des coûts réels globaux pour l'école des formations des élèves étrangers, le financement des bourses étant pris en charge en totalité par le MAE. L'IAP a introduit depuis 1998 pour les cycles courts et depuis 2000 pour le cycle long un droit de scolarité perçu sur chaque auditeur; la comptabilité analytique devrait permettre de préciser le coût global d'une scolarité qui est sans rapport avec les taux de bourses ou avec les droits de scolarité.

II . LES LOCAUX ET LE PATRIMOINE

1.1 Les locaux

L'ENA forte de deux implantation de 7371 m² (Paris) et 10138 m² (Strasbourg) devra gérer une implantation parisienne de plus, le site de l'Observatoire d'une superficie de 6000 m² mais demeurera un EPA dont le siège est à Strasbourg, la fusion ne devant pas être l'occasion de reconcentrer de nouvelles activités à Paris. Bien au contraire, il doit être sérieusement envisagé de développer les activités de formation permanente à Strasbourg, en y créant une véritable antenne de la Direction de la Formation permanente dirigée par l'adjoint au directeur (à créer). L'absorption des cycles courts de l'IAP et des cycles européens du CEES en est une excellente occasion.

2.2 Le Patrimoine

Les inventaires patrimoniaux existent à l'ENA et à l'IIAP. L'état du patrimoine a fait l'objet d'une étude de la DDE du Bas-Rhin et de la DRE d'Ile-de-France et a permis que soit dégagées les mesures nécessaires à un bon entretien. Il n'en va pas de même pour l'IIAP dont les locaux semblent nécessiter certaines rénovations (mauvais état de l'amphithéâtre notamment. De plus la question de l'installation d'une salle de vidéo-conférences se posera à terme).

3.1 Vers un contrat d'établissement

La taille la plus importante de l'établissement, la diversité de ses missions, de ses activités et de ses partenaires renforce l'utilité d'un * **contrat d'établissement ou contrat d'objectifs** passé avec la tutelle après approbation par le CA et qui précise notamment sur une base pluriannuelle l'évolution à moyen terme des budgets, des personnels, l'entretien du patrimoine, la gestion des corps communs, les objectifs fixés au directeur, la définition des axes de politique de coopération administrative. Le conseil d'administration de l'Ecole a déjà été saisi en décembre 2000 du volet budgétaire et administratif d'un tel contrat à la suite du Comité Interministériel à la Réforme de l'Etat d'octobre 2000.

L'ENA devra également reprendre * **la convention triennale de financement** des actions existant entre l'IIAP et le ministères des affaires étrangères.

B/ LES MODALITES DE LA FUSION

La fusion suppose un certain nombre de dispositions obligatoires pour être viable mais elle doit être aussi l'occasion d'une amélioration du fonctionnement de l'ENA.

I. LES DISPOSITIONS OBLIGATOIRES

1.1 Les aspects juridiques

Il existe curieusement peu d'exemples de fusion d'établissements publics, la pratique étant plutôt la création d'une nouvelle entité ex nihilo, éventuellement par la réunion d'autres unités, que l'intégration dans une structure déjà existante²⁹. L'opération de fusion suppose nécessairement de définir le type de décret à prendre, ainsi que son architecture et de définir la composition du nouveau conseil d'administration.

1.1.1 La nature du nouveau décret

La fusion entre l'ENA et l'IIAP serait instaurée par un décret en Conseil d'Etat, pris après les consultations obligatoires, notamment celle du Conseil supérieur de la Fonction publique.

²⁹ Ainsi l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) créée par la loi du 19 décembre 1990 réunit l'Agence pour la qualité de l'air, l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie et l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets ; son statut est fixé par le décret 91-732 du 26 juillet 1991. Les récentes créations d'agences de sécurité dans le domaine sanitaire et social peuvent également être invoquées, même si les textes sont très spécifiques.

Le décret en Conseil d'Etat qui définira un nouvel ENA procèdera à * la délégalisation de certaines dispositions de l'ordonnance du 9 octobre 1945 et à l'abrogation du décret n°83-450 du 3 juin 1983 relatif à l'IIAP, prononçant ainsi sa dissolution.

La délégalisation de l'ordonnance qui relève de la compétence du Conseil d'Etat s'agissant d'un texte pris avant 1958 est obligatoire pour que le pouvoir réglementaire soit autorisé à compléter par décret les missions de la nouvelle ENA. Elle s'opèrera selon la procédure de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution. En revanche il est possible de laisser substituer l'article 5 de l'ordonnance si l'on veut maintenir la cohérence historique de ce texte fondateur. L'inconvénient serait de séparer la mission de formation initiale des élèves français des autres missions de l'Ecole mais cette première mission pourra être reprise dans le futur décret de fusion.

1.1 2 L'architecture du nouveau décret

Le nouveau décret relatif à l'ENA aura un double objectif : rendre opérationnelle la fusion par la définition des nouvelles missions et structures de l'établissement mais aussi la réorganisation des textes applicables aux deux établissements dont il convient de réunir les dispositions afin de les rendre plus lisibles et de permettre des modifications ultérieures plus aisées.

a) les textes actuels (cf. annexe 2)

S'agissant de l'ENA, les textes principaux en vigueur sont :

-L'ordonnance du 9 octobre 1945, titre II « De l'Ecole nationale d'administration » dont

- l'article 5 définit la mission de formation initiale de l'Ecole,
- l'article 6 précise la nature d'établissement public, les règles principales relatives au directeur et au conseil d'administration avant de renvoyer à un décret en CE « le fonctionnement administratif et financier de l'Ecole »;
- l'article 7 renvoie à un RAP pour les conditions de scolarité et d'affectation des élèves ;

- En application de l'article 7 de l'ordonnance, le décret n°82-819 du 27 septembre 1982 relatif aux conditions d'accès, au régime de scolarité et à l'administration de l'ENA modifié pour la dernière fois le 13 octobre 1999, contient à la fin de son Titre II un article 44 «De l'enseignement aux élèves étrangers » et un titre III relatif à « l'Administration de l'Ecole » qui fixe le rôle du règlement intérieur (art 45), le siège de l'Ecole à Strasbourg (art 45-1), la composition du CA et la durée du mandat de ses membres (art. 47) ;

- En application de l'article 6 de l'ordonnance, le décret n°72-791 du 23 août 1972 relatif au fonctionnement administratif et financier de l'ENA comporte deux titres consacrés à ces deux objets ;

- Le décret n°58-989 du 28 août 1958 relatif au statut particulier des fonctionnaires de l'ENA subsiste le titre 1^{er} qui fixe les conditions de nomination des directeurs et directeurs adjoints des grandes directions de l'Ecole.

S'agissant de l'IIAP, « Les missions, l'organisation et les activités de l'Institut » sont régies par le décret n°83-450 du 3 juin 1983 qui avait abrogé le décret fondateur du 2 décembre 1966. Le décret n°67-153 du 24 février 1967 précise l'administration et le régime financier de l'Institut tandis que comme pour l'ENA, le décret 68-284 du 20 mars 1968 relatif au statut particulier du personnel de l'Institut ne concerne plus que le personnel de direction.

b) le contenu du nouveau décret

Il est possible d'envisager de régir l'ensemble des dispositions applicables à l'ENA par la reprise et la modification des textes anciens dans un décret unique ou dans deux décrets séparés, l'un relatif aux missions et au régime administratif et financier, l'autre, à la scolarité et aux concours. Le choix de deux décrets séparés n'obéit pas à un impératif de modification ultérieure éventuelle plus facile car dans les deux cas, les textes doivent être pris en Conseil d'Etat. **En tout état de cause, l'architecture du ou des futurs textes pourrait être la suivante (voir la proposition de rédaction des articles essentiels en annexe 3) :**

Article 1^{er} : Dénomination, caractère d'EPA, siège à Strasbourg, tutelle.

Titre I : Missions

Article 2: Définition des missions

- formation initiale avec référence à l'article 5 de l'ordonnance du 9 octobre 1945 (délégation)
- formation permanente de publics français et étrangers
- coopération administrative internationale (ingénierie, réponse aux appels d'offre)
- recherche et publications

Article 3: Dans le cadre de ses missions, possibilité pour l'EPA de prendre des participations financières et de créer des filiales

Titre II : Administration

Chapitre I : Conseil d'administration

Article 4 : Composition

Article 5 : Durée de mandat des membres

Article 6 : Rôle, fonctionnement, suppléance du directeur

Article 7 : Mode d'exercice des fonctions

Article 8 : Délibérations du CA et exécution

Article 9 : Contrat d'établissement

Chapitre II : Directeur

Article 10 : Mode de nomination et durée de mandat

Article 11 : Pouvoirs

Article 12 : Organes consultatifs placés auprès du directeur

Chapitre III : Organisation et fonctionnement

Article 13 : Mode de nomination des directeurs

Article 14 : Représentation des élèves français et étrangers

Chapitre IV : Régime administratif et financier

Régime administratif

Régime financier

Titre III : Scolarité et concours

Chapitre I : Concours d'entrée

Chapitre II : Préparation aux concours

Chapitre III : Régime de la scolarité des élèves français et étrangers³⁰

Chapitre IV : Affectations

Titre IV : Dispositions diverses et transitoires

1.1.3 La refonte de la composition du Conseil d'Administration

Les compositions actuelles des conseils d'administration de l'ENA et de l'IIAP sont relativement proches (voir annexe n°2).

* La nouvelle composition du CA de l'ENA doit tenir compte de la plus grande diversité des missions et des activités résultant de la fusion avec l'IIAP.

On pourrait envisager la composition suivante du CA de la future ENA :

- | |
|---|
| - 2 membres de droit: le Vice président du CE, le DGAFP, |
| - 8 membres choisis parmi les administrations centrales par la tutelle : il pourrait s'agir comme aujourd'hui notamment du Directeur du Budget, du directeur général de l'administration du ministère de l'intérieur, du secrétaire général du MAE et du chef de l'IGAS |
| - 1 ancien élève de l'ENA sur proposition de l'Association des anciens élèves |
| - 1 ambassadeur étranger (<i>adj</i>) ancien élève de l'IIAP et des cycles internationaux de formation permanente de l'ENA, proposé par le MAE, |

³⁰ Le décret doit prévoir le renvoi au règlement intérieur pour la définition du contenu des cycles de formation suivant leur durée.

- 2 délégués des élèves français et **2 délégués des élèves étrangers** (un par promotion),*adj*
- 5 personnalités qualifiées (*une adj*)
- - 4 représentants syndicaux
- 4 représentants du personnel administratif et de service en fonction à l'Ecole)

Par rapport à la composition actuelle des CA de l'ENA et de l'IIAP :

- le nombre de membres du CA de l'ENA dotés du pouvoir de vote passerait **de 22 à 29**, le CA de l'IIAP comprenant 15 membres
- le nombre des membres de droit serait fixé à deux au lieu de trois aujourd'hui (président, DGAFP, directeur des enseignements supérieurs)
- le nombre total des représentants de l' administrations serait de 10
- le représentant du premier ministre, aujourd'hui membre du seul CA de l'IIAP, n'a pas vocation à figurer dans le nouveau CA dès lors que la tutelle est exercée au nom du Premier Ministre par le ministre de la Réforme de l'Etat et de la Fonction publique, représenté par le DGAFP qui est membre de droit
- le nombre des personnalités qualifiées passe rait de 3 à 5
- la représentation des élèves étrangers, plus nombreux, est assurée par deux délégués des élèves en cours de scolarité (et leurs suppléants)
- fait pendant au représentant de l'Association des anciens élèves de l'ENA un ancien élève de l'IIAP en poste à Paris, en l'absence d'association unique d'anciens auditeurs
- le nombre des représentants du personnel et des fédérations syndicales de fonctionnaires qui était de 6 en tout (2+4) sur 22 membres votants dans l'ancien CA passe à 8 (4+4) sur 29 votants, ce qui conserve la même proportion d'environ un tiers.

* La possibilité de suppléants pour les membres du CA qui n'existe pas pour le moment, en dehors des représentants du personnel et des élèves, a été écartée ; en revanche la suppléance du directeur de l'Ecole qui n'est actuellement pas prévue par les textes pourrait être assurée par le Secrétaire général de l'Ecole.

1.2 Les aspects budgétaires, comptables et patrimoniaux

Le décret devra contenir un **titre final de « dispositions diverses et transitoires »**, prévoyant les mesures obligatoires suivantes :

- transfert des obligations de l'IIAP à l'ENA
- dévolution des biens et droits
- transfert de tous les contrats en cours et notamment de ceux des personnels contractuels de droit public

Il est préférable de choisir un transfert direct d'un établissement à l'autre plutôt que la formule triangulaire parfois utilisée qui transfère à l'Etat de manière provisoire afin de transférer ensuite à la nouvelle structure.

- dispositions fiscales : néant
- date d'entrée en vigueur de la fusion des comptabilités de deux établissements. Si les comptabilités peuvent être tenues de manière séparée sous la forme de deux comptes financiers pour 2001, il faudra en tout état de cause prévoir * une base législative pour la fusion des budgets en 2002.
- dispositions transitoires en attendant les élections des représentants du personnel au sein du CA du futur établissement fusionné.

II. LES DISPOSITIONS OPTIONNELLES

Le nouveau texte devra, outre la définition des missions et de l'organisation nouvelle de l'établissement, être l'occasion de « **toiletter** » **des textes** souvent vieilliss, relatifs au fonctionnement interne de l'Ecole et dont la pratique a révélé les imperfections.

Les dispositions nouvelles suivantes sont proposées :

2.1 Le directeur

- aujourd'hui le directeur de l'Ecole a un mandat sans limitation de durée et peut être révoqué sur demande des deux tiers du conseil d'administration
- Il serait opportun de prévoir une limitation dans le temps de la durée des fonctions, assortie le cas échéant d'une possibilité de renouvellement (une fois) en remplacement d'un mandat illimité assorti d'une possibilité de révocation par le CA (art. 6 de l'ordonnance)
- le Directeur devrait retrouver le pouvoir d'avancement, de notation et sanction du premier groupe sur les agents en fonction à l'Ecole. *(Cette disposition qui devra être négociée avec les services du Premier Ministre a plutôt vocation à figurer dans un autre texte réglementaire que dans le décret constitutif).*

2.2 Les directeurs

Les modes de nomination des directeurs des grandes directions de l'ENA issus du décret du 28 août 1958 susvisé sont hétérogènes. Les uns (directeurs) sont nommés par décret (Etudes, Formation Permanente, Stages) choisis sur une liste de présentation de trois noms dressée par le CA et les autres (les directeurs adjoints des stages et des études, le secrétaire général) par arrêté du Premier Ministre sur proposition du directeur de l'ENA.

* Il est proposé que les directeurs soient nommés par arrêté du premier ministre sur proposition du directeur de l'Ecole. Les directeurs adjoints seraient nommés par le directeur de l'établissement.

2.3 Autres dispositions

- pour mémoire :
 - * disposition de la loi de finances permettant la fusion des budgets
 - * négociation d'un contrat d'établissement

* signature d'une convention pluriannuelle de financement avec le MAE

* redéfinition par voie réglementaire des pouvoirs de gestion du personnel appartenant au Directeur de l'école.

* Devra être envisagée la création de véritables statuts d'emploi pour les emplois de direction qui intégreront les emplois résultant de la fusion ; il semble en effet indispensable de maintenir un recrutement de haut niveau pour les emplois de direction.

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, il convient de souligner que la réflexion qui l'a sous-tendu a été menée en étroite concertation tant avec les représentants des personnels et de leurs syndicats qu'avec les agents des deux établissements qui tous, ont fait montre d'une grande volonté de coopération afin de réussir l'opération de fusion. C'est dans le même esprit que devront être menées les étapes opérationnelles de ce rapprochement d'ici janvier 2002. La première moitié de l'année 2002 constituera vraisemblablement une période de transition, jusqu'à l'achèvement des programmes de formation et actions de coopération lancées par l'IIAP en septembre 2001.

Il peut être utile enfin de rappeler les principales recommandations du rapport.

MISSIONS

1/ Diversifier les cycles d'accueil en scolarité des élèves étrangers :

- Maintenir le cycle international long de dix-huit mois en augmentant éventuellement le nombre d'élèves étrangers de 40 à 45
- Fusionner le cycle international court ENA et le cycle long IIAP (35 élèves étrangers au total) dans un cycle de moyenne durée de dix mois faisant l'objet de la même procédure de sélection que le cycle long de dix-huit mois et d'un contenu renouvelé et plus professionnel
- Renforcer l'implication des postes diplomatiques dans cette sélection et leur information notamment lors de la Conférence des Ambassadeurs
- Développer l'ouverture sur des masters en administration publique et étendre le réseau d'accréditation européen
- Mettre en place un nouveau cycle intermédiaire de quatre mois faisant l'objet d'une sélection par spécialité et assuré en collaboration avec les IRA
- Harmoniser les taux des bourses gérées par EGIDE
- Mettre en œuvre un suivi des anciens élèves des cycles internationaux

2/ Développer la coopération administrative internationale

- Définir avec la DGAFP selon les modalités proposées p. 15 les objectifs et les priorités politiques, thématiques et géographiques de cette coopération
- Lui donner une capacité d'innovation et de souplesse dans ses modes de réponse

- A cet effet renforcer et institutionnaliser la concertation avec le ministère des affaires étrangères
- Professionnaliser la capacité de réponse aux appels d'offre sans séparer coopération administrative bilatérale et multilatérale
- constituer et animer un centre de ressources
- Evaluer les actions menées

3/ Affirmer la mission de formation permanente

- Renforcer les actions existantes de formation des fonctionnaires français et mettre en place de nouvelles activités (cycles diplomatiques, cycles européens)
- Ouvrir la formation permanente des fonctionnaires français sur l'administration comparée
- Moduler la durée « des cycles internationaux d'administration publique » (ex-cycles courts de l'IIAP) destinés aux fonctionnaires étrangers , maintenir leur spécialisation mais pas nécessairement sous forme de « secteurs »
- Ouvrir les cycles « très courts » aux fonctionnaires français, en organiser à l'étranger et/ou dans une langue étrangère
- Assurer et rationaliser l'ensemble des activités de formation aux questions européennes actuellement exercées par l'ENA, l'IIAP et le CEES dans des « cycles d'études européennes de Strasbourg ».
- définir et mettre en œuvre avec l'ensemble des ministères intéressés et en étroite concertation avec le ministère des affaires étrangères, une formation des agents publics à la coopération internationale (mission à l'origine assignée à l'IIAP+)

4/ Décloisonner et réorienter l'activité de recherche

- Affirmer la dimension de droit et administration comparée de la recherche à l'ENA
- Réorienter l'activité de recherche vers la veille, la prospective en relation et au service des autres missions de l'Ecole
- Mieux insérer l'Ecole dans des réseaux français et étrangers d'écoles de service public, d'universités et d'institutions d'administration publique
- Maintenir les publications de l'IIAP et revoir la politique de colloques et de travaux de recherche sur commande

5/ Renforcer la dimension internationale de la scolarité des élèves français en promotion (résultante de certains des choix faits pour le futur établissement)

STRUCTURES

6/ Définir les modalités juridiques

- Réaliser la fusion des deux entités en un nouvel établissement public administratif créé par décret en Conseil d'Etat
- Garder le nom d'ENA tout en identifiant éventuellement au sein de l'Ecole les structures absorbées et réserver le nom d'ENA international à la structure chargée des appels d'offre
- Ouvrir à l'EPA la possibilité de créer des filiales de droit privé

7/ Mettre en place un nouvel organigramme

- Réorganiser en profondeur l'exercice de l'activité internationale à l'ENA
- Mettre en place un organigramme capable d'évoluer à moyen terme
- Articuler l'organigramme autour des principes suivants :
 - o créer une direction des relations internationales « pilote » tout en maintenant les compétences pédagogiques internationales des autres directions
 - o lui donner une organisation en partie géographique
 - o ne pas isoler un pôle européen spécifique de la structure de l'établissement
 - o créer une société anonyme filiale de l'ENA dénommée « ENA international » et chargée de la réponse aux appels d'offre communautaires et internationaux
- Envisager quatre directions au sein du futur établissement :
 - o Direction des Relations internationales (analyse des demandes et définition des priorités, sélection et accueil des auditeurs des cycles, suivi du réseau des anciens élèves, orientation et contrôle de la filiale , 5 départements géographiques)
 - o Direction des Etudes (cycle long, formation initiale, réseau d'écoles)
 - o Direction des Stages (stages toutes scolarités- tous cycles)
 - o Direction de la Formation permanente et de la recherche (formation continue des élèves français et étrangers toutes sessions et tous cycles autres que le cycle long) avec un département Recherche
- Créer auprès du directeur un Comité de pilotage international et un Comité scientifique d'évaluation
 - rechercher à court terme une synergie avec le Centre des Etudes européennes de Strasbourg en laissant ouverte toute option pour l'avenir.

MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE DE LA FUSION

8/ Mettre en commun les moyens

- Fusionner les budgets, les moyens , les patrimoines et transférer les emplois de l'IIAP à l'ENA en évitant les double emplois dans les affectations et en envisageant assez tôt avec les agents la question des affectations, la plupart des postes étant occupés par des personnels détachés ou en CDI
- Adapter le niveau de la subvention publique aux charges nouvelles nées de la fusion (analyse à conduire)
- Formaliser et étendre le champ d'un futur contrat d'établissement avec la tutelle
- Signer une convention pluri-annuelle de financement avec le MAE
-

9/ Adapter les dispositions juridiques

- Délégaliser en partie l'ordonnance du 9 octobre 1945
- Abroger les textes relatifs à l'IIAP et dissoudre l'établissement
- Réorganiser, toiler et moderniser les textes applicables
- Adapter la composition du futur Conseil d'administration aux nouvelles missions de l'ENA
- Prévoir des dispositions transitoires
- Limiter la durée de mandat du directeur de l'ENA et revoir son pouvoir de gestion des personnels

- Revoir les modes de nomination des directeurs de l'Ecole et de leurs adjoints
- Créer des statuts d'emploi pour les emplois de direction résultant de la fusion.
- Poursuivre l'analyse sur les modalités de création d'une filiale ENA- International de réponse aux appels d'offre.

Annexes

Annexe 1 : étude juridique relative à la fusion ENA-IIAP

La fusion entre l'ENA et l'IIAP qui doit être réalisée au 1^{er} janvier 2002 pose les problèmes juridiques suivants³¹ :

- faut-il recourir à la loi ou le décret est-il suffisant pour opérer cette fusion entre deux établissements publics administratifs ?
- le nouvel établissement pourra-t-il disposer d'une filiale de droit privé ?

I – LA FUSION ENTRE L'ENA et l'IIAP : LOI OU DECRET ?

Pour pouvoir être créé par décret, le nouvel établissement fusionné doit appartenir à une catégorie déjà existante d'établissements publics.

1.1 La théorie jurisprudentielle de la catégorie

L'article 34 de la Constitution réserve à la loi la détermination des « catégories d'établissements publics », notion qui a été progressivement précisée par les jurisprudences convergentes du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel.

Depuis 1979, le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel considèrent que relèvent d'une même catégorie les établissements publics :

- dont l'activité s'exerce territorialement sous une même tutelle administrative prise au sens de collectivité publique (Etat, département, commune...) ce qui permet de distinguer entre les établissements publics locaux et les EP de l'Etat
- et qui ont une spécialité analogue, et non plus « étroitement comparable ».

Un établissement public peut constituer une catégorie à lui seul, notamment en raison de son rattachement national ; ont par exemple été considérés comme formant à eux seuls une catégorie, le Syndicat des transports parisiens (DC 99-186 du 31 mai 1999), l'ORTF, l'Office national des migrations, l'Institut national de la consommation, en raison « tant de l'originalité que de l'ampleur de la mission qui lui est confiée dans le domaine de la consommation » (DC 89-162 5 déc. 1989, p. 100) ou le Centre Georges Pompidou, en raison de la diversité des éléments culturels qu'il réunit.

La spécialité s'apprécie à partir de l'examen des **missions** de l'établissement. Cette jurisprudence constante est formalisée par l'arrêt du CE, 11 octobre 1985, Synd général de la recherche agronomique et autres, p. 279, qui indique que « eu égard à **son objet et à la nature de ses activités... ainsi qu'aux règles de tutelle auxquelles il est soumis**, l'INRA est comparable à d'autres établissements publics nationaux qui ont **pour mission ... dans leurs domaines respectifs** de... ».

³¹ Le relevé des dispositions juridiques à prévoir pour rendre la fusion viable figure dans le rapport, p.

La différence de domaine d'intervention, scientifique d'un côté, culturel de l'autre, est sans influence sur l'appartenance à une même catégorie d'EP, au vu de la jurisprudence précitée. « Il n'y a pas lieu de retenir parmi les critères déterminants l'appartenance à une même catégorie la condition que les EP présentent le même caractère administratif, industriel et commercial, scientifique et technique, ou scientifique et culturel. Ce caractère peut au surplus être modifié par un acte réglementaire (DC 79-108, 25 juillet 1979, p 45) ». Une même catégorie peut donc regrouper des établissements de caractère différent, ainsi la RMN et la Cité des sciences et de l'industrie qui sont des EPIC font partie de la même catégorie que l'EPA Caisse Nationale des Monuments Historiques (CE, rapport public 1990, p.20).

Le critère déterminant demeure celui de la mission de service public exercée qui peut s'accompagner d'une diversité d'activités ; l'INRA, l'IGN et le Centre national pour l'exploitation des océans appartiennent au même ensemble (CE 11 octobre 1985, Syndicat général de la recherche agronomique CFDT).

Si la loi est compétente pour créer une catégorie, la jurisprudence a également défini ce que doit contenir la loi pour satisfaire à cet objectif de création de la catégorie : elle doit **fixer les règles de création** qui sont la définition des missions, des ressources ou encore les règles essentielles d'organisation et de fonctionnement telle la composition des organes de direction.

Ainsi la modification des attributions d'un établissement existant par extension, transformation ou limitation est susceptible de transformer ce dernier en une catégorie nouvelle si les modifications portent sur des attributions qui ne rattachent pas à une spécialité analogue à celle qu'il détenait jusqu'à présent. (Voir DC 66-7 du 21 décembre 1966 pour l'extension des attributions de l'Agence de défense des rapatriés).

Si l'établissement constitue une catégorie d'établissements dont la création relève de la loi, alors la loi seule est compétente pour modifier les règles essentielles de fonctionnement ou d'organisation qui sont constitutives de l'établissement (CE, 17 juin 1985, Synd national des chercheurs scientifiques, p.185).

En revanche le pouvoir réglementaire a toute liberté pour fixer les règles d'organisation et de fonctionnement des EP qu'il crée à l'intérieur des catégories existantes, comme pour modifier les conditions de fonctionnement des catégories existantes (CE, ass, 24 mai 1963, Fédération nationale des conseils de parents d'élèves des écoles publiques p.322).

1.2 Les missions du futur ENA-IIAP au regard de cette jurisprudence

Au regard de cette jurisprudence, il convient, en examinant le cas concret de la fusion ENA-IIAP, de se demander si l'ENA ou l'IIAP constitue chacun ou l'un d'entre eux une catégorie d'EP, ce qui impliquerait une suppression par la loi avant de déterminer à quelle catégorie pourrait se rattacher le nouvel établissement fusionné.

Il est clair que les deux établissements qui sont, tous deux, sous la tutelle de la DGAFP ont le même rattachement territorial, l'Etat. Le décret n° 93 793 du 15 avril 1993 relatif aux attributions du ministre de la Fonction Publique prévoit que celui-ci exerce par délégation du Premier ministre la tutelle de l'ENA et de l'IIAP.

1.2.1 L'ENA et l'IIAP actuellement

- **l'ENA :**

Il paraît possible, même si la détermination de la spécialité comparable comprend une part certaine d'appréciation, de considérer que l'ENA ne constitue pas à elle seule une catégorie d'établissements. L'ordonnance du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires crée les Instituts d'études politiques, l'ENA et le centre des hautes études administratives.

L'article 5 de l'ordonnance de 1945 charge l'ENA de « la formation des fonctionnaires qui se destinent au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes, aux carrières diplomatiques ou préfectorales... »

Cette mission de formation paraît comparable à la mission des IRA chargés en vertu de l'article 44 de la loi du 16 juillet 1971 « d'assurer le recrutement et la formation de certains corps de catégorie A désignés par décret en CE » et plus généralement à la mission de toutes les écoles d'application à tutelle nationale qui sont chargées de former des fonctionnaires stagiaires, qu'il s'agisse des ENS, de l'Ecole nationale du Patrimoine, des écoles scientifiques d'application, X, Ecole des Ponts ou des Mines... Ainsi l'Ecole Nationale Supérieure des Postes a un objet comparable à celui d'autres EP nationaux présentant comme elle un caractère administratif (CE, 16 oct 1974 Synd national de l'enseignement public de l'EN, p. 488).

Certes l'ENA occupe une place à part dans le panorama français des écoles de hauts fonctionnaires mais sur le plan juridique, elle assume une mission proche de celle des autres écoles de formation ; le type de formation qu'elle dispense ne relève pas d'une catégorie à lui seul mais se rattache à celui dispensé par d'autres établissements d'enseignement supérieur.

Ainsi, même si l'ENA a été créée par une ordonnance de valeur législative, elle peut donc être supprimée ou transformée par décret sous réserve de délégalisation des dispositions de l'ordonnance du 9 octobre 1945 selon la procédure prévue à l'article 37 de la Constitution³².

- **l'IIAP**

L'IIAP est dotée d'une triple mission de coopération prévue par l'article 2 du décret n°83-450 du 3 juin 1983 relatif aux missions, à l'organisation et aux activités de l'Institut international d'administration publique qui consiste à :

- «organiser des échanges d'études et d'informations avec les Etats étrangers sur l'organisation et le fonctionnement des administrations publiques ;
- assurer le perfectionnement des fonctionnaires étrangers ayant reçu dans leur pays d'origine une formation initiale complète et acquis une formation professionnelle ;
- contribuer au perfectionnement des ressortissants français appelés à assurer des actions de coopération ou à exercer en France des responsabilités en matière de coopération ».

³² Voir le précédent de délégalisation de l'article 6 de l'ordonnance du 9 octobre 1945 par le décret n°95-1250 du 28 novembre 1995.

Pour assurer cette triple mission, « l'institut conduit des activités de recherche et coopère avec les établissements étrangers d'enseignement et de formation des fonctionnaires... »

A première vue cette mission est assez originale et sans équivalent mais la question semble avoir été tranchée puisque **l'IIAP a été créée par un décret en Conseil d'Etat** (section des finances) et sauf à considérer ce texte comme entaché d'incompétence, sa création et donc aussi sa suppression relève du pouvoir réglementaire et du décret en Conseil d'Etat.

1.2.2 l'Etablissement fusionné

Il ne suffit pas que l'ENA et l'IIAP puissent être transformées par décret ; **il faut encore déterminer si l'adjonction des missions de l'IIAP à celles de l'ENA crée une nouvelle catégorie d'établissements publics** ou modifie les règles constitutives de la catégorie à laquelle se rattache l'Ecole, la catégorie des écoles de formation de la fonction publique.

Certes l'ENA a, elle aussi, développé des missions internationales mais sans base textuelle et de manière parallèle à sa mission initiale tandis que la mission de coopération internationale constitue l'essence même de l'IIAP et que son intégration dans l'ENA pourrait faire changer de nature les activités de l'ENA. La question est délicate dès lors qu'il n'existe pas à l'heure actuelle d'établissements comparables à ce que sera l'ENA-IIAP fusionné.

Mais dès lors que l'on considère que l'ENA et l'IIAP appartiennent toutes deux à la même catégorie, celle des établissements d'enseignement supérieur de l'Etat, au même titre que l'X et l'Ecole des Ponts, la question est réglée. Ce choix, comme il a été dit plus haut, se défend pour l'ENA et il a été évoqué au moment de la création de l'IIAP, où il a été fait référence à la création de l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-Mer par décret qui, selon le Conseil constitutionnel, constitue un « EPA dont l'activité s'exerce sous la tutelle de l'Etat et a un objet comparable à celui de nombreux autres établissements publics nationaux d'enseignement supérieur obéissant à des règles communes de fonctionnement et d'organisation (DC 65-15 du 18 juillet 1961 et dans le même sens, DC 66-41 du 8 juillet 1996, p31). Or l'IIAP a repris les missions, les activités et le patrimoine de l'ancien Institut des Hautes Etudes d'Outre-Mer créé par l'ordonnance du 5 janvier 1959 et dissous en 1966 lors de la création du nouvel institut.

Si l'on avait considéré que l'IIAP se rattachait à une catégorie spéciale, coopération et formation de fonctionnaires étrangers, elle en constituerait vraisemblablement l'élément unique et il aurait fallu recourir à la loi et non au décret au moment de sa création. La fusion ajoutera les missions d'enseignement assumées par l'IIAP à celles assumées par l'ENA et leur caractère international plutôt que national n'est pas dirimant.

Ainsi il ressort de cette étude que l'ENA, créée par ordonnance de valeur législative peut voir ses missions modifiées par décret en Conseil d'Etat sous réserve de délégalisation et que l'IIAP, créée par décret en Conseil d'Etat, peut être dissoute par décret en Conseil d'Etat.

II – LA FILIALISATION D’ACTIVITES DU FUTUR ETABLISSEMENT

De quelle manière un établissement public administratif peut-il créer une filiale de droit public et quelles règles envisager pour son fonctionnement ?

2.1 Les filiales des établissements publics

Un décret peut toujours autoriser un EP à exercer des activités qui sont le complément de sa mission mais l’extension de certaines activités ne peut être opérée par décret dès lors que l’opération affecte les éléments essentiels de la mission de ce dernier et ce faisant, modifie ses règles constitutives fixées par loi ; ainsi la SNCF ne peut transférer à une autre personne l’élément déterminant de sa mission que forme la concession de nouvelles lignes de TGV (Avis du CE n°351-619 du 2 juillet 1992, Rapport public 1993, p.406).

Mais dès lors que, comme il a été dit, le caractère, administratif ou commercial, n’est pas selon la jurisprudence une règle constitutive de l’établissement, rien ne s’oppose à ce que le décret lui ajoute des missions nouvelles d’un caractère différent, industrielles et commerciales par exemple pour un EPA, du moment qu’elles sont « le complément ou le prolongement des activités principales de l’EP » (avis du CE du 7 juillet 1994 relatif à EDF).

Cette nouvelle activité peut se développer par le biais **de filiales**, de sociétés de droit privé car constituées sous forme de société anonyme mais dont l’Etat possède entre 51 % et 100 % du capital. On trouve surtout des EPIC dotés de filiales, la RATP dans le domaine immobilier et télécommunications, Charbonnages de France pour la production d’électricité (voir CE, 9 juillet 1997, Ste maison Ballant, CJEG nov. 1997 p. 400, ccls C Bergeal) ou Aéroports de Paris, mais rien ne s’oppose à ce qu’un EPA possède des filiales et développe des activités commerciales sous réserve de ne pas sortir de sa catégorie. Ainsi, l’établissement public du musée du Louvre (EPA) s’est vu reconnaître, par le décret n° 92-1338 du 22 décembre 1992 le créant, la possibilité de « prendre des participations financières et créer des filiales (art. 5) » qu’il n’a jamais utilisée. De même l’IGN (EPA) a créé une filiale internationale sur la base des dispositions du décret n° 81-505 du 12 mai 1981 qui l’autorisait à « prendre des participations financières pour faciliter ses activités à l’étranger » (art. 3), sans référence explicite à une filiale.

2.2 Le choix de certaines écoles de formation de fonctionnaires

Certains établissements publics de formation se sont vus reconnaître des possibilités très élargies de création de filiales.

Les écoles de formation de fonctionnaires et d’enseignement supérieur dont on peut considérer qu’elles appartiennent à la même catégorie d’établissements publics que l’ENA et l’IIAP ont été créées soit par la loi (par exemple pour l’X) soit par le décret (par exemple pour l’école nationale des Ponts et chaussées) sous forme d’EPA.

Puis à côté des EPA et des EPIC, le législateur, par la loi 82-610 du 15 juillet 1982 d’orientation et de programmation pour la recherche, a créé les E.P à caractère scientifique et technologique qui pouvaient prendre des participations, constituer des filiales et bénéficiaient d’un régime financier allégé. Leur ont succédé les établissements publics à caractère

scientifique, culturel et professionnel en application de la loi du 26 janvier 1984. Ces derniers demeurent des EPA pour le droit applicable mais leur autonomie appelait des structures, une organisation et un régime financier distinct de l'ensemble des autres EP. (conseil élu, président élu, régime financier allégé prévu par le décret 85-679 du 22 janvier 1985 qui déroge au décret du 29 décembre 1962 sur la comptabilité publique).

La loi du 26 janvier 1984 reconnaît aux EPSCP la faculté d'emprunter, d'exploiter des brevets et licences, de prendre des participations et de créer des filiales pour assurer « des prestations de services » (art. 7), notamment « dans le cadre d'accords avec des institutions étrangères ou internationales » (art. 8). Le décret 85-1298 du 4 décembre 1985 fixe les conditions dans lesquelles les EPSCP peuvent prendre des participations, créer des filiales et des GIP avec des personnes morales de droit privé et public.

La plupart des grandes écoles ont alors choisi la forme du **grand établissement** au sens de l'article 37 de la loi Savary ; l'Ecole des Ponts a vu son statut modifié par le décret 93-1289 du 8 décembre 1993 alors que celui des ENS avait été modifié directement par la loi.

Il faut savoir que la loi Savary du 26 janvier 1984 crée **un régime extrêmement souple** pour les établissements qui ne sont pas des universités. L'article 11 prévoit que « les dispositions des titres II, III, IV relatives aux formations supérieures et aux établissements qui relèvent de l'autorité ou du contrôle du MEN, peuvent être étendues par décret en CE, avec le cas échéant les adaptations nécessaires aux secteurs de formation et aux établissements d'enseignement supérieur qui relèvent de l'autorité ou du contrôle d'autres ministres ». L'article 37 relatif aux grands établissements prévoit pour eux la possibilité de déroger à l'ensemble des dispositions de statut en fonction « des caractéristiques propres de chacun de ces établissements ». L'Ecole des Ponts a ainsi choisi uniquement les dispositions qui lui convenaient dans la loi Savary et a prévu des dérogations au statut d'EPSCP, en devenant un grand établissement sous tutelle du ministre de l'Equipeement.

Enfin la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche a encore étendu la liberté commerciale des EPSCP en modifiant l'article 6 de la loi Savary et en prévoyant la gestion de services industriels et commerciaux et le recrutement de non titulaires à cet effet (art. 2 de la loi).

L'X est resté un EPA mais depuis le décret 96-1124 du 20 décembre 1996, « dans le cadre de la mission définie par la loi du 15 juillet 1970 », elle « assure la promotion de ses activités et la diffusion de ses travaux tant en France qu'à l'étranger ; elle peut dans ce cadre engager des actions de coopération scientifique et pédagogique, y compris par la définition de programmes communs de formation avec des établissements français ou étrangers d'enseignement ou de recherche ».

Si le nouvel établissement choisit de rester un EPA, en raison de liens moins étroits avec l'université que les écoles précédemment citées et qui, du fait de leur choix d'EPSCP, possèdent des organes collégiaux de surveillance, **le décret le régissant devra lui accorder expressément la possibilité de créer des filiales.**

2.3 Le mode de fonctionnement d'une filiale d'EPA : l'exemple d'IGN France International (IFI)

Parmi le petit nombre de filiales de droit privé créées par des EPA figure l'exemple de la filiale de l'Institut Géographique National (IGN) dénommée IGN France International (IFI), qui peut intéresser la future ENA à plusieurs titres :

- créée en 1986, IFI existe depuis maintenant 15 ans,
- elle a comme mission principale de répondre aux appels d'offre internationaux dans le domaine d'activité de l'IGN,
- il s'agit d'une structure relativement importante qui possède un capital de 10 MF, emploie environ 40 personnes et réalise 80 MF de chiffre d'affaires.

De l'analyse du mode de fonctionnement d'IFI peuvent se dégager les enseignements suivants :

- a) **le choix de la forme filiale-SA se révèle parfaitement adapté à la mission de réponse aux appels d'offre.** Cette formule juridique permet le développement d'activités sur la base de coûts réels indispensables à la compétitivité sur des marchés internationaux fortement concurrentiels. Elle donne la possibilité de rémunérer des experts, privés ou fonctionnaires détachés, en mission à l'étranger sur des bases attractives. Elle offre une grande « réactivité » à la demande et une souplesse de fonctionnement ; IFI possède des agents ou représentants à Bruxelles et à Washington et mène une double action de lobbying auprès du bénéficiaire du marché, un pays émergent le plus souvent, comme du bailleur de fonds multilatéral (banque mondiale, UE, Banques régionales de développement). La masse financière d'IFI lui permet de faire face à certains décalages de trésorerie liés à des retards de paiement sur les contrats. Le conseil d'administration compte deux administrateurs étrangers.
- b) **les relations avec la tutelle publique se révèlent marginales.** Société anonyme régie par la loi du 24 juillet 1966 modifiée, IFI fonctionne sur un mode entièrement privé. Elle est dirigée par un directeur et un conseil d'administration de dix membres élus par l'assemblée générale qui ne compte aucun représentant de la tutelle à la différence du conseil d'administration de l'IGN (8 ministères représentés). Le capital est public à 51 % (IGN) et privé à 49 % (partenaires techniques, banques). La part publique du capital provient des ressources propres de l'IGN et non d'une subvention de l'Etat.

Les seules relations notables entre IFI et sa tutelle publique sont les suivantes :

- les ministères de l'Equipement et du Budget ont approuvé l'arrêté de création de la structure,
- la Tutelle fixe par arrêté le nombre de fonctionnaires qui peuvent être détachés au sein d'IFI et dont la rémunération est fixée par une circulaire du Budget,
- les niveaux de rémunération de deux types de personnels que compte IFI, fonctionnaires détachés et CDI de droit privé, demeurent proches ;

- c) **les relations entre IFI et la maison mère IGN sont strictement commerciales et financières.** Les liens entre IGN et IFI relèvent tout d'abord de l'actionnariat. IGN est membre du conseil d'administration d'IFI comme actionnaire tandis que IFI n'est pas membre du CA de l'IGN. Le président du conseil d'administration de la filiale est traditionnellement le directeur général de l'IGN. L'IGN suit les activités de sa filiale par le biais d'une direction aux affaires européennes et internationales chargée notamment de la coopération administrative et institutionnelle et de la représentation de l'Institut dans les réseaux publics d'instituts similaires à l'étranger.

Les relations les plus étroites entre l'IGN et IFI sont de nature commerciale. IFI vend des prestations de service à des clients étrangers essentiellement sur la base de protocoles financiers (FASEP, Banque mondiale, UE) et achète des contenus, des produits à l'IGN qui les fabrique. Les relations de facturation entre l'IGN et IFI sont organisées par une convention soumise entièrement aux règles du marché (pour environ 14 MF sur 80 MF de chiffre d'affaires).

L'exemple d'IFI montre que la logique privée (fiscalité, facturation, actionnariat, politique des coûts) l'emporte sur la logique publique, dans le cas d'une filiale-SA d'un EPA. Cette hiérarchie impose, à côté des nombreux avantages, des contraintes importantes :

- le choix de la forme privée soumet l'activité à un impératif de rentabilité, la maison mère ne peut imposer à la filiale d'exercer des activités non rentables ou financièrement déséquilibrées pour des motifs politiques ou diplomatiques,
- les décalages de trésorerie liés aux retards de paiement dans les contrats sur appels d'offre sont plus difficiles à supporter pour une petite structure que pour une grande,
- la société anonyme nécessite l'immobilisation de capitaux et une gestion rigoureuse. Elle peut difficilement porter une activité qui n'obéisse qu'à de stricts impératifs de politique publique, sous peine d'être à moyen terme lourdement déficitaire.

Cependant cette logique privée découle en grande partie de la présence d'actionnaires privés. Dès lors que le capital d'ENA International sera à 100 % public, les relations juridiques et commerciales entre l'ENA et sa filiale seront nécessairement plus étroites, notamment en ce qui concerne le contrôle des activités et des produits.

Annexe 2 : textes essentiels ENA IIAP - non fournis

Annexe 3 : décret relatif à l'Ecole nationale d'administration

(Proposition de rédaction des articles essentiels du décret de fusion ENA-IIAP)

Article 1^{er} : L'Ecole nationale d'administration, ci-après dénommée l'ENA, est un établissement public de l'Etat à caractère administratif placé sous la tutelle du premier ministre. Son siège est à Strasbourg.

TITRE I : MISSIONS

Article 2 : L'ENA exerce les missions suivantes :

- la formation initiale des fonctionnaires français telle que définie par l'article 5 de l'ordonnance du 9 octobre 1945
- la formation permanente des fonctionnaires français et le perfectionnement de fonctionnaires étrangers ayant reçu dans leur pays d'origine une formation initiale complète et acquis une expérience professionnelle
- la coopération internationale, bilatérale et multilatérale, avec les établissements et les institutions des Etats étrangers dans le domaine de l'administration publique, notamment par la réponse aux appels d'offre internationaux
- la recherche dans ces différents domaines, notamment en droit et administration comparé, grâce à des activités de publication et de coopération avec des écoles d'enseignement et de formation des fonctionnaires en France et à l'étranger.

Article 3 : Dans le cadre de ses missions, l'Ecole peut assurer des prestations de service à titre onéreux. Elle peut prendre des participations financières et créer des filiales.

TITRE II : ADMINISTRATION

Chapitre I: Conseil d'administration

Article 4 : Le Conseil d'administration de l'Ecole est composé de :

-2 membres de droit: Vice président du CE, et DGAFP,

-
- 8 membres choisis parmi les administrations centrales par la tutelle :
- 1 ancien élève de l'ENA sur proposition de l'Association des anciens élèves,
- 1 ambassadeur étranger, ancien élève de l'IIAP et des cycles internationaux de formation permanente de l'ENA proposé par le MAE,
- 2 délégués des élèves français et 2 délégués des élèves étrangers (un par promotion),
- 5 personnalités qualifiées,
- 4 représentants syndicaux,
- 4 représentants du personnel administratif et de service en fonction à l'Ecole.

Article 5 : Les membres du Conseil d'administration sont nommés pour quatre ans par décret (*reprise des dispositions de l'article 47 modifié du décret du 27 septembre 1982*).

Article 6 : Rôle, fonctionnement du CA (*reprise des dispositions des articles 45 et 47 du décret du 27 septembre 1982*) et suppléance du directeur de l'Ecole par le secrétaire général

Article 7 : Mode d'exercice des fonctions (à titre gratuit et remboursement des frais)

Article 8 : Délibérations du CA et exécution (*reprise des dispositions existantes*)

Article 9 : Le conseil d'administration donne son avis sur le contrat d'établissement conclu avec le Ministre de tutelle qui fixe sur une base pluriannuelle les objectifs nécessaires à l'exercice des missions de l'Ecole, les moyens et emplois devant être affectés au fonctionnement de l'établissement.

Chapitre II : Directeur

Article 10 : Le directeur de l'ENA est nommé par décret (*reprise de l'article 6 de l'ordonnance du 9 octobre 1945 modifiée*) pour une durée déterminée assortie éventuellement d'un renouvellement

Article 11 : Pouvoirs du directeur (*reprise des dispositions existantes de l'article 45 du décret*). En cas d'empêchement, les pouvoirs du Directeur de l'Ecole sont assurés par le secrétaire général.

Article 12 : Un comité d'évaluation des actions menées par l'Ecole dont le rôle et la composition sont fixés par le règlement intérieur est créé auprès du Directeur.

Chapitre III : Organisation et fonctionnement

(*reprise des articles 49 à 51 du décret du 27 septembre 1982*)

Article 13 : Le Secrétaire général, et les directeurs sont nommés par arrêté du premier ministre sur proposition du Directeur de l'Ecole.

Article 15 : Les Directeurs peuvent être assistés d'adjoints nommés par le directeur de l'Ecole

Article 16 : Chaque promotion est représentée par une délégation d'élèves français et étrangers auprès de la direction de l'école pour l'examen et le règlement de toutes les questions d'intérêt collectif la concernant. Les représentants des élèves sont réunis par le directeur de l'école selon une périodicité et des modalités fixées par le règlement intérieur (*et reprise des dispositions de l'article 50 du décret du 27 septembre 1982*).

Chapitre IV: Régime administratif et financier

(fusion des dispositions du décret n°72-791 du 23 août 1972 relatif au fonctionnement administratif et financier de l'ENA et du décret n°67-153 du 24 février 1967 relatif à l'administration et au régime financier de l'Institut)

-Régime administratif

-Régime financier

TITRE III : SCOLARITE ET CONCOURS

(*reprise des dispositions des titres I et II du décret du 27 septembre 1982*)

Chapitre I : Concours d'entrée

Chapitre II : Préparation aux concours

Chapitre III : Régime de la scolarité des élèves français et étrangers

- Article : En qualité d'élèves étrangers, peuvent être admis à suivre la scolarité des fonctionnaires français des auditeurs étrangers sur présentation du gouvernement français après accord de l'autorité dont ils relèvent (*reprise des dispositions de l'article 44 du décret n° 82-819 du 27 septembre 1982*).
- Article : Les actions de formation destinées aux fonctionnaires étrangers et français peuvent comprendre des cycles de différente durée , des sessions d'études et séminaires dont la nature et le contenu sont définis par le règlement intérieur de l'Ecole.

Chapitre IV: Affectations

TITRE IV : DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

- Article : Les obligations de l'IIAP , notamment à l'égard de son personnel titulaire et contractuel, sont reprises par l'ENA. Les biens et droits de l'IIAP sont dévolus à l'ENA.
- Article : Le présent décret , à l'exception de ses articles .., entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2001.

- Article : Dispositions transitoires dans l'attente des élections des représentants du personnel au sein du CA du futur établissement.
- Article d'abrogation de l'ensemble des textes relatifs à l'ENA repris par le présent décret et de tous les textes relatifs à l'IIAP.
- Article d'exécution.

Annexe 4 : le centre des études européennes de Strasbourg

1. Les objectifs :

Le CEES a été créé par arrêté du premier ministre du 17 mars 1995 sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) sur la base de l'article 22 de la loi du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail et du décret du 17 mars 1995 relatif aux GIP constitués en application de ladite loi.

Aux termes de sa convention constitutive, il a pour objet la formation et la recherche dans les domaines de compétence relevant de l'UE et du Conseil de l'Europe dans des tâches non d'enseignement mais d'ingénierie administrative.

Après quelques années de fonctionnement, le CEES se révèle plus concurrent de l'ENA que de l'IIAP qui cherche à entretenir une coordination avec lui, plus affichée cependant que réelle. Tous les cycles courts de l'IIAP comprennent en effet des questions européennes soit sous forme de droit comparé soit sous forme communautaire et l'IIAP continue à en assurer la charge sans faire appel au CEES sauf pour quelques jours de déplacement à Strasbourg et si l'auditeur est originaire d'un PECO (par exemple, programme commun IIAP-CEES de formation de 20 diplomates des pays candidats).

En revanche l'ENA n'a pas transféré au CEES les formations aux questions européennes destinées aux élèves et fonctionnaires étrangers et n'entretient que des relations marginales avec le CEES qui est pourtant hébergé dans ses locaux à Strasbourg. La Direction de la Formation permanente de l'ENA continue ainsi à organiser des programmes de questions européennes comme une partie de la formation aux institutions françaises. Sa session destinée aux « Fonctionnaires des missions des pays candidats » qui propose une semaine à Strasbourg puis à Luxembourg et Bruxelles ressemble fort au même produit proposé conjointement par le CEES et l'IIAP.

Si le CEES a été créé pour faire pièce à l'Ecole de Maastricht (IEAP) qui forme les fonctionnaires de la Commission aux affaires européennes et pour être le pôle de réponse français aux appels d'offre, il n'a pu véritablement assumer la fonction de veille et de lobbying auprès des organisations internationales. Au lieu d'être la structure française unique chargée des formations européennes, il constitue en réalité un opérateur supplémentaire sur ce créneau en fort développement.

Par ailleurs, la mission d'études prévue par la convention constitutive n'est pas assurée.

2 Les activités

Le CEES ne délivre pas des enseignements lui-même car il ne s'agit pas d'une école ; ses agents préparent des programmes et des sessions avant de mobiliser des intervenants extérieurs.

Ses activités se composent :

- de la formation initiale et permanente aux affaires européennes : faute de trouver un public de fonctionnaires français en ce domaine, le CEES s'est tourné progressivement vers des clients étrangers.

Il assure des formations pour public étranger sur financement français provenant de la DGCID, du COCOP et de la Commission . 101 sessions de formation pour 301 journées de formation ont été assurées en 2000 pour un public français à 50,8% et parmi les 49,2% de public étranger, 73% venant des pays candidats à l'Adhésion.

25% seulement des sessions ont une durée supérieure ou égale à 4 jours. Moins de 40 % des actions sont organisées à Strasbourg.

- du cycle long d'études européennes de 7 mois pour 30 personnes du secteur public et du privé associant auditeurs étrangers et français qui est ouvert depuis novembre 1999 ; en 2001 il aura pour thème « Quelles solidarités pour l'Europe ? » . Il semble très proche des cycles de l'ENA et de l'IIAP organisés sur ce thème.

- de relations avec le secteur privé mais très marginales

- de la réponse aux appels d'offre communautaires.

Le CEES participe à des programmes PHARE (Hongrie, Roumanie) mais comme membre du consortium, jamais comme chef de file

De manière générale, le CEES est reconnu pour la qualité de ses intervenants mais critiqué par l'ENA et l'IIAP pour son manque de rigueur dans la gestion des accueils et des programmes et pour ses coûts de facturation trop importants.

3 Le statut juridique :

Le CEES a été créé sous forme de GIP pour une durée de dix ans, période au terme de laquelle il pourra être prorogé, dissous ou transformé.

Il regroupe l'ENA, l'Etat, l'IIAP, la FNSP, l'Ecole des Mines de Paris, l'Université Robert Schuman de Strasbourg, l'ENGREF et le CNFPT qui sont membres fondateurs et auquel il faut ajouter l'ENM, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et l'Ecole Nationale de santé publique.

Actuellement présidé par un parlementaire étranger pour une durée de trois ans (M. Klaus HANSCH depuis mai 1998), le GIP se compose d'une équipe d'environ 25 personnes , essentiellement des fonctionnaires mis à disposition par un membre du groupement, de détachés et d'agents non titulaires, vacataires et contractuels.

4/ perspectives d'un rapprochement avec l'ENA :

Leur effet pourrait être le suivant :

Missions :

-le CEES devrait se recentrer sur sa mission initiale de réponse aux appels d'offre et de formation aux questions européennes sous réserve d'une entente avec l'établissement issu de la fusion ENA-IIAP sur le partage des actions ;

-le CEES devrait, en complément de ces missions, s'orienter vers la préparation aux concours de la fonction publique européenne et délivrer un diplôme. : son directeur se montre d'ailleurs très favorable à cette orientation.

Publics :

Le CEES devrait diversifier ses publics vers les élus locaux et le privé en concertation avec la direction de la formation permanente de l'ENA Il devrait pouvoir répondre conjointement avec celle-ci aux demandes individuelles, notamment grâce à la création d'un catalogue de formations ouvertes indistinctement aux auditeurs français et étrangers car pour le moment, il ne pratique aucune politique d'offre mais seulement de réponse à la demande.

Statut juridique :

C'est une question secondaire qui pourrait être envisagée après évaluation de l'efficacité de la concertation menée entre le CEES et l'ENA en matière de formation permanente et de coopération administrative.

En tout état de cause une augmentation de la participation de l'ENA au GIP serait souhaitable mais à la condition qu'elle ne se traduise pas par une ponction sur le personnel de l'ENA et en tenant compte du fait que cette participation accrue ne donnera pas un contrôle effectif accru sur les activités du GIP. Il s'agirait plutôt de s'engager dans une démarche de modification à terme des structures.

Annexe 5 : activités internationales de l'ENA et de l'IIAP

ENA

- Cycle international long 1999-2001 : origine géographique des élèves étrangers
- Cycles internationaux 1989-2002 : évolution par continent des candidats admis
- Cycle international court 1999-2000 : programme de la formation
- Direction de la Recherche et de la Formation Permanente : actions de formation 2001
- Direction des Etudes : activités internationales 2000
- Délégation aux affaires internationales : actions menées en propre en 2000

IIAP

- Résultats de la sélection cycle long 1999-2000
- Cycles courts 2000 : nombre et participation / origine des auditeurs / mode de financement
- Bilan des cycles courts au catalogue 2000 et hors catalogue 2000

Annexe 6 : Projet d'organigramme du futur établissement
(présentation par types d'activités)

Conseil d'administration

Comité international

Directrice de l'Ecole

Comité d'évaluation

Contrôleur financier

Agent comptable

| Secrétariat général | Direction des relations internationales | Direction des études | Direction des stages | Direction de la Formation permanente et de la Recherche |
|---|---|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - services administratifs et financiers - personnels - budget - patrimoine - bibliothèque | <ul style="list-style-type: none"> - politique de coopération administrative : définition, contacts, suivi, centre de ressources - Sélection, accueil, bourses des élèves, animation du réseau des anciens élèves - département Afrique - département Asie - département Amériques - département Afrique du Nord-Moyen Orient - département Europe | <ul style="list-style-type: none"> - études - cycle international long - concours - réseau des écoles - langues - sports | <ul style="list-style-type: none"> - stages des élèves français (toutes scolarités) - stages des élèves étrangers (tous cycles) | <ul style="list-style-type: none"> - programmes de formation continue organisés à la demande des ministères (DGAFP, MAE...) ou sur catalogue - cycle de formation permanente de 10 mois (adm. Civils et élèves étrangers) - cycle intermédiaire de 4 mois (fr./étr.) - cycles internationaux d'administration publique (fr./étr.) - cycles d'études européennes - enseignement du français - recherche et publications en administration comparée |

Annexe 7 : liste des personnes rencontrées

Conseil d'Etat : Renaud Denoix de Saint Marc, Vice-Président du Conseil d'Etat, Président des CA de l'ENA et de l'IIAP

IIAP :

Didier Maus, Directeur
Sylvie Vergnet, Directrice de la formation et des programmes (DFP)
Lucile Dromer-North, Directrice adjointe la formation et des programmes
Xavier Pelletier, Chef du secteur Administration et Institution de la DFP
Jean-Marie Laurent, Chef du secteur économie et finances publiques de la DFP
Jean-François Thiollier, Directeur des relations extérieures
Monique Tari, Chef du département Afrique et Chantal Paliot, assistante
Marie-José Pillon, Chef par intérim du département Amérique latine, Maghreb, Moyen-Orient
Annick Etienne, Chargée de mission Département Europe
Marie-France Christophe Tchakaloff, Directeur de la recherche et des publications
Marie-Christine Meininger, Adjointe du Directeur de la recherche et des publications
Raymond Olivier, Secrétaire général

ENA :

Jacqueline Repellin, Déléguée aux affaires internationales
Christian Dors, Directeur des stages
Franck Robine, Directeur adjoint des stages
Eliane Chemla, Directrice des Etudes
Renaud Dorandeu, Directeur adjoint des Etudes
Isabelle Saulnier- Combarnous, Chef du service international des Etudes
Janine Aubert, Directeur par intérim de la Direction de la recherche et de la formation permanente (DRFP)
Martine Simoni-Rousseau, Responsable du CPRF (DRFP)
Laure Castin, Responsable des actions internationales (DRFP)
Christian Petit, Secrétaire général

Réunions de concertation :

- Comité conjoint de direction ENA/IIAP
- Concertation avec les représentants des personnels de l'ENA (2 réunions) et de l'IIAP (2 réunions)
- Rencontre avec les organisations représentatives de la Fonction Publique aux CA de l'ENA et de l'IIAP

Centre des Etudes Européennes de Strasbourg (CEES) :

Raph Dassa, Directeur

Ministère de la Fonction publique :

Christophe Chantepy, Directeur de cabinet du ministre

Jean-Pierre Thébault, Conseiller diplomatique

Geneviève Le Bigot, Conseiller chargé de la fonction publique

Denis Berthommier, Conseiller technique

Gilbert Santel, Directeur général de l'administration et de la Fonction publique

Stéphane Fratacci, Directeur, adjoint au DGAFP

Ministère des Affaires étrangères :

Michel Foucher, Directeur du centre d'analyse et de prévision

Bruno Delaye, Directeur général de la direction de la coopération internationale et du développement (DGCID)

Mireille Guigaz, Directeur du développement et de la coopération technique (DGCID)

Malika Berak, Sous-Directeur de la coopération institutionnelle (DGCID)

Isabelle Guisnel, Chef du bureau de la coopération administrative (DGCID)

IGN :

François-Xavier SCHWEITZER, Secrétaire Général de l'IGN

Jean-Philippe LAGRANGE, Directeur des relations européennes et internationales de l'IGN

Alain COUZY, Directeur Général de IGN France International.