
Synthèse

Proposer une réforme de l'Ena suppose d'identifier au préalable les types de compétences administratives dont le pays aura besoin dans les vingt-cinq années à venir (partie I). Celles-ci sont liées aux évolutions démographiques, aux transformations internes (rôle de l'État et des pouvoirs publics) et externes (environnement européen et mondial) déjà en cours depuis quelques décennies : décentralisation, redéfinition du périmètre de l'action étatique, passage de la puissance tutélaire au partenariat contractuel, importance croissante de l'arbitrage et de la régulation, progrès de la construction européenne, mondialisation... Dans ce contexte, les qualités attendues des administrateurs publics évoluent. Au-delà de leurs capacités traditionnelles (sens de l'intérêt général, intégrité, facultés d'analyse et de synthèse, prise en compte du long terme...) s'impose dès aujourd'hui la recherche de nouvelles aptitudes (imagination, conduite du changement, gestion des ressources humaines, négociations multilatérales, gestion des risques...).

Le système actuel de recrutement et de formation des fonctionnaires issus de l'Ena doit être analysé à la lumière de ces évolutions (partie II). Si la sélection à l'entrée permet de choisir d'excellents élèves (toutefois peu diversifiés d'un point de vue social, universitaire ou géographique, et départagés surtout par le biais d'épreuves académiques), le cursus de chacun à l'École répond imparfaitement aux attentes décrites ci-dessus : les critères scolaires continuent de prédominer, le conformisme tend à s'imposer, le développement des aptitudes n'est pas encouragé, la connaissance des administrés et des entreprises n'est guère stimulée, l'ouverture au monde reste frileuse.

Ce rapport étudie alors trois voies de réformes possibles du recrutement et de la formation des dirigeants de la fonction publique française issus de l'École nationale d'administration (Ena) : la suppression de cette école, sa réforme dans le cadre existant, une transformation de ce dernier (partie III). **La commission marque sa préférence pour la troisième voie**, sous certaines conditions (voir conclusion générale).

La suppression de l'Ena (voir schéma p. 44). Quelles que soient les raisons invoquées, ce choix entraîne la mise en place de procédures de substitution, dans une logique de marché. Niant toute spécificité des

missions et des actions de l'administration, elle risque de conduire aux dérives qu'avait précisément pour but de contrecarrer l'institution de l'Ena après la seconde guerre mondiale : népotisme, cloisonnement... Elle rend aussi impossible toute formation interministérielle. La suppression de l'Ena reviendrait, enfin, à priver le pays d'un atout et d'un capital reconnus hors de l'Hexagone.

L'aménagement du système actuel (voir schéma p. 51). Celui-ci se caractérise par un « **monopole bilatéral** » (une voie de passage obligée : l'Ena ; un seul employeur à la sortie de l'École : l'État). Ici, les améliorations portent sur les cursus que l'École propose à ses élèves. Les propositions concernent essentiellement les contenus de la formation dispensée et l'affectation des élèves dans l'administration à leur sortie de l'École. Les principes d'une réforme se résument à une plus grande ouverture sur le monde, une individualisation de la formation, une véritable cohérence entre les stages et les cours, la création de dominantes (internationale, économique et financière, générale). Une meilleure adéquation entre élèves et fonctions assumées à la sortie de l'École est assurée par la suppression du classement de sortie, mais avec maintien de la possibilité d'accès direct à tous les corps de l'État, et une négociation entre l'élève et l'employeur public. L'administration joue ainsi activement son rôle d'employeur, en gardant la décision finale d'affectation aux emplois qu'elle offre.

L'insertion de l'Ena dans le système concurrentiel de formation (voir schéma p. 57). La mise en place de ce système répond à un double objectif : élargir le recrutement et permettre à l'Ena de se situer au premier rang des grandes institutions équivalentes au plan mondial. Il introduit la concurrence et organise l'accès aux métiers de la fonction publique dans la logique 3-5-8 (licence à bac +3, maîtrise¹ à bac +5, doctorat à bac +8). Il prévoit l'entrée à l'Ena à bac +3 et la délivrance par l'École d'un diplôme à bac +5 (maîtrise en administration publique). Il augmente les capacités de recrutement de l'administration et favorise la démocratisation par l'adjonction, à ce recrutement par l'Ena, d'un concours ouvert aux étudiants titulaires d'un diplôme universitaire de niveau bac +5 et leur permettant de postuler à un emploi dans la fonction publique. Toutefois, dans cette hypothèse, un nombre significatif de postes est réservé, par le « concours bac +5 », aux candidats de l'administration (ex-concours interne de l'Ena) et de la société civile (ex-troisième concours de l'Ena). Pour atteindre les objectifs sociaux de la politique de la fonction publique, les postes proposés à tous les candidats doivent être, à l'issue du concours, de niveau équivalent à ceux offerts aux élèves sortant de l'Ena. Les principes qui président à l'organisation et au contenu des études sont identiques à ceux du schéma précédent.

Quelle que soit la solution retenue, le rapport, pour assurer la réussite d'une véritable réforme de l'Ena (partie IV), recommande quatre séries de mesures (hormis, bien sûr, dans l'hypothèse d'une suppression de l'École).

(1) Nom retenu par la commission correspondant à l'appellation européenne « *master* ».

L'organisation de l'École. L'unification des implantations géographiques sur le seul site de Strasbourg supprime nombre de dysfonctionnements actuels (scolarité, formation, coûts, gestion de personnel, sous-utilisation des locaux). Cette localisation définitive, à réaliser par étapes, consacre la vocation européenne de Strasbourg et a force symbolique à l'heure de la décentralisation. La création de facilités d'accueil adaptées pour les enseignants et pour les élèves appelle un effort particulier des collectivités locales concernées. Le rapprochement avec l'institut de formation du CNFPT – l'Institut national des études territoriales (Inet) – rend homogènes des recrutements et des formations aujourd'hui déjà similaires et demain plus proches encore, compte tenu de la décentralisation. Enfin, la transformation des organes de l'institution responsabilise ses gestionnaires : mise en place d'un conseil d'administration restreint qui détermine les missions de la direction de l'École, désigne son directeur pour un mandat de cinq ans et contrôle son action.

La formation permanente de l'encadrement supérieur de l'État. À l'heure actuelle, elle est souvent inexistante, toujours facultative et jamais sanctionnée. Dans un contexte de changements rapides et permanents, elle représente pourtant une exigence, reconnue partout dans le monde. Il faut la considérer comme une obligation pour tout fonctionnaire, et donc déterminante pour l'évolution de sa carrière. Si les formations spécialisées relèvent de la responsabilité de chaque administration, les autres formations (transversales, managériales et européennes) peuvent être assurées par l'Ena.

L'action internationale de l'École. Pour assumer son ouverture sur le monde et son identité, l'Ena doit jouer un rôle de conseil et de veille à l'égard des administrations françaises et étrangères, s'europeaniser, et développer sa coopération internationale. La création d'un centre d'expertise et d'ingénierie administrative répond à cette exigence. Il suppose l'existence d'un noyau de professeurs permanents pour animer et développer cette cellule. L'europeanisation de l'École – absolue nécessité – a pour objectif de préparer les fonctionnaires (formation initiale et formation permanente) aux problématiques communautaires (découverte des cultures et des administrations, techniques de négociation...). Dans cette perspective, le rapprochement de l'École avec le Centre d'études européennes de Strasbourg (CEES) s'impose, sous réserve de définir les relations de travail et de collaboration entre les deux institutions. La coopération internationale, pour sa part, appelle une assimilation des ressortissants communautaires aux nationaux et une valorisation de la richesse pour l'École de la présence d'élèves non français admis en son sein (grâce à la variété de leur cursus et à l'existence d'un réseau des anciens élèves).

La gestion des carrières de l'encadrement supérieur de la fonction publique. L'introduction du management par objectifs implique une responsabilisation et un engagement accrus de l'encadrement supérieur public. Elle conduit à prendre des mesures. Prospective et gestion prévisionnelle des effectifs, définition de plans de carrières attractifs, revalorisation des rémunérations de l'encadrement supérieur, possibilité de

quitter la fonction publique avec une retraite proportionnelle au terme d'une certaine période, amélioration des conditions de mobilité constituent quelques pistes à explorer. Enfin, une normalisation des relations avec le monde politique est souhaitable : à cette fin, la commission suggère notamment une mise en disponibilité d'office des parlementaires issus de tous les corps de la fonction publique.

Sommaire

Introduction	9
Partie I	
Les compétences attendues d'un administrateur public	11
Les limites des compétences traditionnelles	14
Les compétences nécessaires à une administration moderne	15
Les enseignements des systèmes étrangers	16
Partie II	
L'insuffisante réponse apportée par l'Ena	19
Un « produit » d'excellence contesté...	21
Un recrutement républicain, diversifié et pourtant critiquable	25
Une école de classement plutôt que de formation	31
Partie III	
Les voies de réforme possibles	41
La suppression de l'Ena	43
L'aménagement du système actuel	47
Une transformation du système	55
Partie IV	
Les conditions de réussite des réformes proposées	61
L'organisation administrative et géographique de l'Ena	63
Conclusion	77
Annexes	79
Table des matières	115

Introduction

*Ce qui vient au monde pour ne rien troubler
ne mérite ni égard ni patience.*

René Char

À sa création en 1945, l'École nationale d'administration reçoit pour mission de sélectionner les cadres supérieurs de la fonction publique et de les préparer à exercer leur métier, avec la préoccupation essentielle d'assurer la vocation interministérielle des administrateurs issus de l'École. Sous l'impulsion de Michel Debré, cette institution met fin au régime des accès multiples aux responsabilités dans la haute administration, que ce soit dans les différents corps ou dans les ministères. Elle consacre le mode de recrutement par concours républicain, fondé sur le principe de l'égalité des chances. Par la rigueur de sa sélection à l'entrée, elle offre à l'État le moyen de drainer vers lui d'excellents étudiants, à une époque où le nombre de bacheliers dépasse à peine trente mille et où les grandes écoles scientifiques (École normale supérieure, École polytechnique notamment) exercent également une puissante force d'attraction.

Entre 1945 et 2003, l'École n'a cessé d'accroître sa réputation, en France comme à l'étranger, avec un système de recrutement très particulier, basé sur la confrontation de deux exclusivités : une voie d'accès privilégiée entre toutes, la sortie de l'École, et un seul employeur concerné, l'État. Ce système, véritable « monopole bilatéral », a longtemps convaincu.

Cependant, le débat parlementaire de l'automne 2002 a révélé, s'il en était besoin, la charge symbolique attachée à l'Ena. Trois positions, depuis quelques années, s'opposent, plus ou moins ouvertement, sur le sort à réserver à l'École. La première réclame sa suppression pure et simple, au motif qu'elle serait obsolète et ne répondrait plus aux attentes contemporaines en matière de formation aux métiers de la haute fonction publique, ni aux besoins d'un État moderne. La seconde défend le maintien de l'École en l'état, arguant du capital qu'elle représente dans le paysage

public français, et reportant sur l'administration dans son ensemble, voire sur l'État, les critiques adressées à l'Ena. La troisième position, moins radicale, prône une démarche plus réformatrice ¹.

C'est dans ce contexte que Jean-Paul Delevoye, ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, a créé une commission chargée de lui remettre des propositions (voir en annexe 1 la lettre de mission ²).

Sous la présidence de Yves-Thibault de Silguy, la commission (sa composition est donnée en annexe 2) s'est réunie pour la première fois le 24 janvier 2003. Entre cette date et la remise du présent rapport, le 22 avril 2003, elle a procédé à l'audition de plus de cent cinquante personnalités, issues d'horizons très divers (voir en annexe 3 la liste des personnalités entendues, en séance plénière ou dans le cadre d'entretiens bilatéraux) et analysé plus d'une cinquantaine de contributions écrites reçues par courrier ou sur le site internet de la commission. Elle a visité les trois implantations de l'École (rue de l'Université et avenue de l'Observatoire, à Paris, et à la Commanderie Saint-Jean à Strasbourg). Elle a étudié de nombreux rapports, livres, études et données statistiques (voir annexe 4). Elle a aussi consacré de nombreuses heures à des débats internes.

Tout au long de ses travaux, la commission s'est efforcée de rechercher, dans une perspective à moyen terme, les meilleures solutions possibles pour permettre à l'administration française d'attirer dans les vingt-cinq années à venir des cadres d'excellente qualité, tout en élargissant la base de son recrutement, et pour les former au mieux des intérêts de l'État.

Pour déterminer les réformes de l'Ena susceptibles de répondre à la lettre de mission du ministre, et pour identifier les conditions de leur réussite, la commission s'est au préalable interrogée sur la manière dont cette école atteint aujourd'hui les objectifs qui lui sont assignés. Cette interrogation l'a naturellement conduite à se demander quelles pouvaient être les attentes d'un État moderne, compte tenu des évolutions actuelles de son environnement et de ses missions, au premier rang desquelles figurent la décentralisation et l'intégration européenne.

Dans la logique de ce raisonnement, le rapport entend répondre à quatre questions :

- I. Quelles sont les compétences et les qualités attendues d'un administrateur public français dans les vingt-cinq années à venir ?
- II. Dans quelle mesure l'Ena répond-t-elle, actuellement, à ces attentes ?
- III. Quelles sont les solutions possibles analysées par la commission, pour adapter l'Ena aux enjeux identifiés ?
- IV. Quelles sont les conditions de la réussite de toute réforme de l'Ena ?

(1) Il convient de souligner que l'Ena a, dans le passé, fait l'objet de très nombreux rapports préconisant des adaptations, des changements ou des réformes plus ou moins profondes.

(2) Un deuxième rapport étudiera plus généralement l'adaptation de toutes les formations, toutes fonctions publiques confondues, dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des effectifs de l'encadrement supérieur de l'État.

Partie I

Les compétences attendues d'un administrateur public

La question des compétences attendues d'un administrateur civil ne peut être abordée qu'après avoir mesuré et pris en compte les profonds changements qui ont affecté l'action publique dans la deuxième moitié du vingtième siècle.

En effet, en l'espace de cinquante ans, l'État centralisé et colbertiste qui existait à la création de l'Ena a disparu. D'un côté, l'Europe occupe désormais une place prépondérante dans de nombreux domaines. De l'autre, la décentralisation, en marche depuis plus de vingt ans, a largement contribué à modifier l'action de l'État. L'économie française est maintenant ouverte sur l'ensemble du monde et la sphère économique publique a été considérablement réduite, restreignant du même coup l'espace professionnel naturel des administrateurs publics.

Ces évolutions ont déjà considérablement transformé le mode d'action de l'État, tant au niveau central que territorial. Pour les administrations centrales, l'importance des activités européennes est de plus en plus marquée, entraînant une modification de la fonction diplomatique dans l'Union européenne. Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la loi organique de 2001 relative aux lois de finances (Lolf)¹ modifie le rôle des gestionnaires en privilégiant la responsabilisation et le contrôle de la performance.

Dans le même temps, l'État territorial agit de plus en plus dans un cadre partenarial et contractuel. Il se recentre sur des fonctions régaliennes et de protection des citoyens, et les fonctions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques ne cessent de se développer.

Les années à venir vont probablement introduire d'autres changements et de nouvelles évolutions. Les départs massifs des générations du « baby boom », dans le secteur privé comme dans le secteur public modifieront radicalement la physionomie du marché de l'emploi. Indépendamment de la conjoncture économique générale, de fortes tensions sont prévisibles, en particulier en ce qui concerne les cadres : une compétition très vive pour le recrutement de jeunes talents entre les secteurs public et privé risque d'en résulter. Faute de pouvoir être compétitive en matière de rémunération, la fonction publique – et en particulier les corps qui

(1) Loi organique n° 2001-692 du premier août 2001 relative aux lois de finances. Elle vise à satisfaire deux objectifs principaux : réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité, et pour renforcer la transparence des informations budgétaires et la portée de l'autorisation parlementaire.

recrutent à la sortie de l'Ena – devra donc l'être en matière d'intérêt des métiers et de perspectives de carrières.

Dans ce contexte, la commission, au cours de ses travaux, a acquis la conviction que les compétences, traditionnellement requises pour le recrutement et la formation des cadres supérieurs sont désormais insuffisantes pour répondre aux besoins actuels et futurs de l'État. L'analyse comparative des systèmes étrangers met également en évidence un décalage et un retard croissants en la matière. Aussi, la commission a-t-elle identifié les principales compétences que l'administration est aujourd'hui en droit d'attendre de ses cadres supérieurs.

Les limites des compétences traditionnelles

Appartenir au sérail restreint de l'encadrement supérieur de l'administration exige des compétences multiples (connaissances, aptitudes, valeurs et attitudes). Elles se sont diversifiées depuis quelques années et évoluent rapidement avec les mutations du rôle de l'État et des attentes de la société à son égard.

Si l'attachement aux valeurs traditionnelles du service public – sens de l'intérêt général, honnêteté, impartialité, intégrité, équité – constitue une constante immuable qui a contribué, depuis des décennies, à l'excellente réputation de l'administration française dans le pays et à l'étranger, il ne peut plus suffire aujourd'hui à garantir une pleine efficacité de l'action du cadre supérieur de l'administration.

Les demandes de plus en plus exigeantes des usagers des services publics, la complexité croissante des requêtes des commanditaires de politiques publiques, la rapidité d'évolution des missions et des tâches, les apports des technologies de l'information et de la communication, l'amélioration des niveaux de formation des personnels de soutien, le développement de modes de gestion plus sophistiqués, les comparaisons de plus en plus fréquentes avec les méthodes utilisées dans le secteur privé, les progrès de la réflexion dans les écoles et les centres de recherche en management constituent autant de raisons pour dépasser les compétences « classiques », attendues d'un fonctionnaire, valables uniquement dans un monde administratif statique et distant de son environnement économique et social.

Si le cadre supérieur de l'administration se doit de rester porteur d'une culture et de valeurs communes, indissociablement liées au statut et aux missions du fonctionnaire, il doit également savoir aller au-delà de ce premier niveau et développer des qualités nouvelles et différentes de celles des générations qui l'ont devancé.

Ainsi, au-delà des compétences strictement techniques et des acquis universitaires, il est primordial de mettre davantage en avant des

qualités d'animation, de négociation et de communication. Elles doivent offrir à celui qui aspire au service public la capacité de répondre de manière efficace aux défis nouveaux de la modernisation et de l'adaptabilité que toute administration doit désormais, en permanence, intégrer dans son action et ses décisions.

Les compétences nécessaires à une administration moderne

En France, les méthodes d'évaluation n'ont sans doute pas encore atteint le niveau de précision de celles mises en pratique dans d'autres pays, en particulier au Canada depuis plus d'une décennie. Cependant, un consensus existe, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration, sur les compétences nécessaires à un cadre supérieur des trois fonctions publiques (État, collectivités locales, hôpitaux), tant en administration centrale que dans les services déconcentrés actuels, ou dans ceux qui se profilent à l'avenir avec la décentralisation ¹.

Parmi les compétences utiles à tout cadre supérieur de l'État, la commission privilégie quatre catégories qui lui apparaissent essentielles :

- **un sens de l'intérêt général.** Parmi les qualités traditionnelles exigées pour exercer le métier de fonctionnaire, cinq sont déterminantes : l'éthique, la rigueur, la disponibilité et l'écoute, la conscience de gérer des deniers publics, la prise en compte du long terme ;
- **une capacité d'anticipation.** Les évolutions démographiques, le renforcement de la sécurité, le maintien de la compétitivité de l'économie, la gestion de la santé et du handicap et la prise en compte du développement durable figurent parmi les défis majeurs auxquels la France devra faire face dans les prochaines années. Leur résolution demandera des nouveaux modes de régulation et d'intervention. Les responsables qui en auront la charge devront plus particulièrement faire preuve : d'ouverture d'esprit, d'imagination, d'innovation, de capacité d'analyse et de synthèse ;
- **une aptitude à la gestion traditionnelle.** Elle requiert les qualités suivantes : d'animation des équipes, de mobilisation des énergies et des talents, d'optimisation des choix sous contrainte ;
- **une maîtrise du management public moderne.** Elle exige : des dispositions à conduire les changements, le sens de la négociation et de la communication, la capacité à contracter et à évaluer.

De l'ensemble des auditions auxquelles elle a procédé et des réflexions qu'elle a conduites, la commission conclut que tout fonctionnaire d'encadrement de l'État et des collectivités territoriales doit d'abord posséder et développer ces quatre séries de compétences. Elles doivent lui permettre de pouvoir à la fois :

(1) Voir le discours de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, prononcé le 11 avril 2003 devant les directeurs d'administration centrale.

- intégrer la mutation de l’environnement à tous les niveaux de décision : **hexagonal** et sur tous les plans (économique, politique, juridique, social et culturel), **européen**, alors que se profilent, avec l’élargissement, de nouvelles étapes institutionnelles et de nouveaux champs d’intervention de l’Union, **international** avec le processus en cours de mondialisation ;
- rester proche des préoccupations des administrés, avec un souci permanent : de simplification administrative, d’efficacité et de qualité des services ;
- anticiper et accompagner l’évolution des modes d’intervention des collectivités publiques, qui passent de façon croissante par : l’arbitrage, la régulation, le partenariat.

Les enseignements des systèmes étrangers

Dans tous les pays développés, le même constat s’impose : mieux cerner et optimiser les compétences de la haute administration constitue un levier essentiel pour la modernisation de l’État, et, au-delà, pour la compétitivité du pays lui-même.

Depuis une vingtaine d’années, dans de nombreux pays, les institutions responsables de la modernisation de l’État donnent la priorité à la recherche et à l’épanouissement de nouvelles compétences chez les cadres supérieurs de l’administration. Parfois mises en avant dans les discours politiques, ces « nouvelles » compétences sont décrites dans de nombreux rapports administratifs. Elles constituent souvent la base des principales mesures décidées pour préparer les fonctionnaires, et en particulier les plus gradés d’entre eux, à des mutations rapides. Déterminées avec rigueur, évaluées avec précision, elles sont devenues un enjeu majeur de la réussite des transformations de la gestion des ressources humaines.

Ces recherches d’une plus grande efficacité de l’action administrative et leurs résultats témoignent d’une importante convergence entre les principaux pays ¹.

En Belgique, la réforme Copernic, lancée le 16 février 2000 ², qui a, entre autres, transformé les ministères en « services publics fédéraux, verticaux et horizontaux », a distingué pour chaque fonction du « top management », cœur de la réforme, des « compétences dures » (mesurables par des indicateurs) et des compétences « douces » ³ qui feront prochainement l’objet d’un dictionnaire spécifique.

(1) Sur ce sujet, voir en particulier le rapport de l’équipe recherche, études, veille de l’Institut de gestion publique et du développement économique, *Réformer l’encadrement supérieur : l’expérience de sept pays*, février 2003.

(2) Date anniversaire de l’humaniste de Torun.

(3) *Copernic réinventé, la réforme de l’administration fédérale belge*, Service public n° 93, décembre 2002.

- Parmi ces dernières, figurent les qualités suivantes :
- le sens de la communication interne et externe ;
 - l’aptitude à la multidisciplinarité ;
 - la compréhension de contexte ;
 - le sens du commandement ;
 - le sens de la planification et de la coordination ;
 - le sens du changement ;
 - la capacité de réactivité ;
 - les dispositions à gérer des ressources humaines.

Aux Pays-Bas, les compétences en matière de gestion et de relations humaines sont privilégiées. À cette fin, le service d’administration générale responsable de la gestion du groupe interministériel des hauts fonctionnaires (*Algemene Bestuursdienst, ABD*) a établi une grille de compétences utilisée pour l’identification, le recrutement et l’évolution des carrières.

- Elle les valorise à partir de six éléments :
- la mise en pratique cohérente des principes de gouvernance ;
 - la capacité à résoudre des problèmes ;
 - la facilité des relations interpersonnelles ;
 - l’impact sur l’entourage ;
 - la souplesse d’action ;
 - l’attention apportée aux principes de gouvernance : réactivité, valeurs de commandement, vision de l’avenir, sens de la communication, sens de l’initiative, capacité à analyser des problèmes, à fixer des objectifs et à formuler des solutions.

- Au Royaume-Uni**, depuis 1998, une grille de compétences détaille les critères exigés pour pouvoir tenir un poste dans le cadre du *Senior Civil Service*, créé en 1996 et modifié en 2000. Désormais, six compétences essentielles sont identifiées dans le « *SCS Competency Framework* »¹ pour évaluer la capacité du fonctionnaire à :
- impulser un sens et une direction : savoir créer et communiquer une vision du futur ;
 - donner une empreinte personnelle : être capable de diriger en montrant l’exemple ;
 - penser en termes de stratégie : pouvoir se forger des opinions et saisir les opportunités pour parvenir à ses fins ;
 - optimiser les ressources humaines : savoir motiver et faire évoluer le personnel pour obtenir de meilleures performances ;
 - s’inscrire dans une dynamique de progrès : être à même de tirer les leçons de l’expérience et de trouver des idées nouvelles pour valoriser l’existant ;
 - savoir se focaliser sur les résultats, notamment financiers.

(1) Michel Bauer, Bénédicte Bertin-Mourot et Pascal Thobois, *La gestion de la ressource dirigeante : levier et/ou frein de la modernisation de l’administration. Comparaison France, Grande-Bretagne, Italie*, rapport de l’Observatoire des dirigeants, LSCI – CNRS, octobre 2002, p. 25.

En Italie, la réforme de l'État des années quatre-vingt-dix privilégie les qualités de management et de responsabilité pour développer une culture de résultat.

Hors de l'Union européenne :

- **aux États-Unis**, les réformes de 1994 et de 1997 mettent l'accent sur la capacité à atteindre des résultats, à gérer le changement, à diriger les équipes, à fédérer les idées et à savoir communiquer ¹ ;
- **au Canada** ², ces nouvelles compétences demandées aux cadres supérieurs de l'administration font l'objet d'une classification précise. Quatorze compétences, regroupées en cinq catégories, servent à les sélectionner et à les évaluer :
 - les compétences intellectuelles (capacité cognitive, créativité) ;
 - la capacité d'appréhender l'avenir (vision claire) ;
 - les compétences de gestion (gestion par l'action, compréhension organisationnelle, travail en équipe, partenariat) ;
 - les compétences en matière de relations humaines (relations interpersonnelles, communication) ;
 - les qualités personnelles (vitalité, résistance au « stress », éthique et valeur morale, personnalité, souplesse du comportement, confiance en soi).

Si, partout dans le monde, semble donc s'affirmer un consensus sur la nécessité de demander aux cadres supérieurs de l'État des compétences renouvelées, les méthodes pour les apprendre ou pour y être sensibilisé, en revanche, sont variables. Si beaucoup de pays développés privilégient un apprentissage dans l'action, avec l'appoint d'une formation permanente spécialisée, certains États, comme l'Italie, ont préféré axer leur effort sur la formation initiale, en mettant en place des institutions de formation.

Pour la France, la commission a analysé les spécificités de l'Ena à la lumière de ces nouvelles exigences.

(1) Les « *executive core qualifications* » ont été élaborées par une large concertation entre représentants de l'administration fédérale, de personnalités du secteur privé et de chercheurs. Elles sont certifiées par un organisme indépendant, le « *Qualification Review Board* ».

(2) La plus grande réforme de la fonction publique depuis celle de 1967 est en cours en 2003.

Partie II

L'insuffisante réponse apportée par l'Ena

Fondée par le général de Gaulle et par Michel Debré pour « *apprendre le sens de l'État* », « *comprendre les responsabilités de l'Administration* », « *faire goûter les grandeurs et accepter les servitudes du métier* », l'Ena a aussi vocation, dès sa création, à « *donner à ses élèves le goût de quelques qualités maîtresses : le sens de l'humain qui infuse la vie à tout travail, le sens de la décision qui permet, après avoir pesé le risque, de la prendre, le sens de l'imagination qui ne craint aucune audace, aucune grandeur* »¹.

À la lumière des principes qui ont présidé à la création de l'Ena en 1945, la commission a cherché à vérifier l'adéquation du système de sélection/formation de l'École dans le cadre du « monopole bilatéral » actuel (une voie de passage obligé : l'Ena ; un seul employeur à la sortie de l'École : l'État) aux attentes d'un État moderne. À cette fin, elle a analysé le « produit » issu de l'Ena, son recrutement, sa formation et ses conditions d'affectation dans l'administration.

Un « produit » d'excellence contesté...

Plus de 6 000 élèves sont sortis de l'Ena depuis sa création. Quantitativement, les effectifs annuels se sont stabilisés autour de la centaine depuis sept à huit ans, après avoir fluctué pendant des décennies, en fonction de logiques difficiles à comprendre et souvent sans rapport avec une véritable gestion prévisionnelle des ressources humaines². Qualitativement, le « produit » issu de l'Ena conserve une image excellente, tant

(1) Extraits de l'exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945, relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires, et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile.

(2) Ainsi les débuts de la V^e République ont été marqués par un certain malthusianisme, comparativement aux pratiques de la IV^e République. À l'inverse, le début des années 1980 a connu une augmentation forte des effectifs des promotions, tendance brutalement interrompue en 1987, avant de reprendre au début des années 1990.

dans l'opinion publique ¹ que parmi ses principaux employeurs, même si, ces derniers temps, les critiques se sont accrues, notamment sur ses capacités managériales.

Par ailleurs, les promotions sortantes se livrent, chaque année, à un exercice d'autocritique sur leur formation, l'École et les affectations. Les années se suivent et les critiques se répètent. Toutefois, la commission constate que les dernières promotions font preuve de beaucoup plus de virulence dans leurs attaques.

apprécié par les administrations employeur...

« Compétent », « travailleur », « rapide », « solide dans ses connaissances », l'énarque recueille, en général, une opinion très favorable de tous ceux qui ont ou ont eu à l'employer comme proche collaborateur.

Si certains déplorent une propension parfois un peu trop marquée à l'arrogance – qui semble cependant s'adoucir avec les nouvelles générations – et si d'autres regrettent une certaine prudence dans l'action, l'unanimité est de règle pour souligner son sens de l'État, sa disponibilité et son ardeur à la tâche.

Nombreux sont ceux qui s'interrogent, cependant, sur la marque de l'École dans cette excellence. Les énarques sont-ils appréciés parce qu'ils sont sortis d'un système d'écémage très sophistiqué ou parce qu'ils ont reçu une formation de choix pendant leur scolarité à l'Ena ? Le doute est présent chez de nombreux employeurs, tant publics que privés.

peu préparé à exercer certaines responsabilités...

Les capacités de travail, de synthèse et de rigueur sont unanimement soulignées. À l'inverse, la commission constate que l'inadaptation à l'exercice de certaines fonctions de responsabilité est assez souvent dénoncée : l'énarque en poste, à l'issue de sa scolarité, manquerait de capacités d'animation, serait peu intéressé voire rétif à tout travail d'encadrement, et n'aurait qu'une vision parcellaire des tâches de gestion inhérentes à ses fonctions.

Globalement, l'énarque ne maîtriserait pas les capacités « nouvelles » que l'État attend de ses cadres supérieurs, appelés à exercer des fonctions d'autorité et de management. L'explication la plus souvent donnée à cette faiblesse n'épargne guère l'École, qui est jugée coupable de ne rien faire pour développer des compétences, rarement naturelles.

(1) Voir les résultats de l'étude commandée à la Sofres en 2002 par l'Association des anciens élèves de l'Ena (AAEENA).

souvent frustré...

Considéré par ses employeurs comme peu adapté à des fonctions de plus en plus évolutives, l'énarque réagit face à ces critiques en dénonçant les travers d'une formation qu'il a pourtant préparée avec acharnement, sacrifiant parfois plusieurs années de sa vie pour arriver à ses fins.

Paradoxalement, l'opinion courante est prompte à estimer que tout énarque doit être satisfait de sa réussite. Dans la réalité, une majorité d'anciens élèves s'estime lésée par le système et délivre une impression souvent étonnante de frustration. Ce sentiment est très vif chez nombre d'administrateurs civils issus de l'École, en particulier du concours interne¹. Mais il se retrouve globalement chez tous ceux qui se disent déçus de ne pas avoir intégré un « grand corps »². Pour certains élèves, la désillusion est très mal vécue, surtout pendant les premières années qui suivent la sortie de l'École.

Beaucoup de personnalités auditionnées ont insisté sur ce sentiment de frustration qu'elles expliquent par :

- la réaction critique à l'égard d'une scolarité jugée en partie inutile et ne servant qu'à classer les quinze premiers ;
- l'impression d'absence de deuxième chance, due à une gestion interministérielle, déficiente des fonctionnaires pour la suite de la carrière et incapable de s'opposer aux corporatismes ;
- des reproches sur la gestion du corps des administrateurs civils qui accueille pourtant plus de la moitié des effectifs ;
- le souvenir persistant du poids du classement et de la procédure de sortie, resté gravé dans les mémoires.

de plus en plus prompt à la critique...

Par tradition, nombre d'anciens élèves s'emploient à critiquer³ l'institution qui les a accueillis, et chaque promotion fait connaître son opinion dans un « testament » de fin d'études, sur la scolarité et la formation. Le ton et le contenu sont sensibles au contexte politique du moment⁴.

(1) Le « concours interne » est ouvert aux fonctionnaires dotés de cinq ans d'expérience, à la différence du « concours externe », soumis à des conditions d'âge (moins de 28 ans), de diplôme (deuxième cycle d'enseignement supérieur), mais pas d'expérience professionnelle. Le « troisième concours » est ouvert aux candidats âgés de moins de quarante ans, justifiant de huit ans d'expérience professionnelle dans le secteur privé ou de mandat politique local.

(2) Appellation traditionnelle pour le Conseil d'État, la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances.

(3) En 1967, Jean-Pierre Chevènement et quelques camarades de promotion ont été les premiers à s'en prendre à l'« Enarchie ». En 1999, Jean-François Copé publiait *Ce que je n'ai pas appris à l'Ena, l'aventure d'un maire*. La même année, François Goullard présentait, conjointement avec Renaud Muselier, une proposition de loi supprimant l'Ena.

(4) En 1971, la promotion Charles de Gaulle remettait déjà en cause l'accès direct aux grands corps et s'en prenait au système de formation comme le rappelle Thierry Da, l'un des animateurs du mouvement de l'époque.

Cependant, la commission constate davantage de récriminations ces dernières années.

Ainsi en 2001, ayant recours à une méthode déjà utilisée par ses deux devancières (Cyrano de Bergerac, Averroès), la promotion Nelson Mandela a rendu publique une adresse au Premier ministre qui remet en cause l'ensemble du processus de formation dispensée à l'École. Elle a été signée par 96 élèves sur 103.

Plus préoccupante encore, la pratique des contentieux pendant la scolarité, jusque-là apanage traditionnel de quelques individualités, a pris en 2002 une tournure plus collective : dans la promotion René Cassin (2001-2003), plus de 40 % des élèves ont engagé un recours devant le tribunal administratif de Strasbourg, contestant la régularité de l'attribution de la note des stages. Cette procédure est d'autant plus inquiétante que le stage est la période de la scolarité la plus appréciée par les élèves.

Enfin, depuis 2001, une association de jeunes anciens élèves, l'Aprena¹ s'est constituée en marge de l'association traditionnelle des anciens élèves de l'Ena (AAEENA). Elle tente de fédérer l'ensemble des mouvements de contestation apparus dans les dernières promotions. Elle n'a cessé d'interpeller les pouvoirs publics pour une transformation radicale de l'Ena.

fustigé et dénoncé par certains leaders d'opinion

Les anciens élèves ne sont pas les seuls à critiquer le système actuel de l'École. Cible naturelle des chansonniers, bouc émissaire désigné de certains discours politiques, symbole journalistique de la « collusion » entre les univers de la haute administration, de la classe politique, voire des entreprises et du « monde de la finance », l'Ena est l'objet d'objurgations de plus en plus fortes, pour son emprise supposée sur tous les circuits de décision du pays. Temple de la « pensée unique », du conformisme, du corporatisme et de l'aversion pour l'originalité, elle assurerait, par ailleurs, à ses élèves des monopoles trop nombreux sur les principales places de pouvoir.

Enfin, le grief entendu le plus fréquemment reste son influence sur le monde politique, considérée comme croissante depuis 1974. Elle accrédite l'idée d'une « caste » dirigeant le pays². Pour accéder au pouvoir, le passage par l'Ena offrirait une voie sans équivalent. En d'autres

(1) Agir Pour la Réforme de l'Ena.

(2) Une étude de septembre 2000 sur les carrières des anciens élèves, réalisée à la demande de l'École (Laurent Olléon, *Étude sur les carrières des anciens élèves de l'École nationale d'administration*, septembre 2000) indique pourtant que seuls 1 % des élèves ont embrassé une carrière politique. Mais les postes détenus par ces « énarques de palais », en particulier depuis 1981, ont attiré l'attention de l'opinion publique (deux présidents de la République sur trois, six premiers ministres sur dix, tous les directeurs de cabinet de ministres, sauf deux, dans le premier gouvernement Jospin).

termes, l'énarque est, dans ce cas, perçu comme motivé d'abord par des ambitions politiques et non par le service de l'État.

Ces réquisitoires ont conduit la commission à s'interroger sur le recrutement de ces « produits », appréciés par leurs employeurs, une majorité de Français et les responsables étrangers, et pourtant souvent frustrés, parfois contestataires et toujours contestés.

Un recrutement républicain, diversifié et pourtant critiquable

François Bloch-Lainé a proposé, en 1969, la réforme de l'Ena la plus ambitieuse à ce jour, parmi les nombreuses qui se sont succédé depuis la création de l'École. Dans une formule assez provocatrice, il décrit fort bien le dilemme du recrutement de l'Ena : « l'existence des aristocraties est normale. Ce qui importe c'est que leurs voies d'accès et leurs durées le soient aussi ».

Le respect du principe d'égalité républicaine

Appliquer, dans les recrutements, les principes d'impartialité, d'anonymat et d'égalité d'accès à l'administration est le souci de toutes les fonctions publiques des États développés et démocratiques.

Comme au Royaume-Uni ou en Italie, le principe général d'un concours commun, national et très sélectif apparaît dans l'Hexagone le garant d'un élitisme républicain fondé exclusivement sur le mérite.

Le niveau élevé de sélectivité du concours de l'Ena représente donc le gage d'une grande qualité du recrutement. Les réformes italiennes récentes d'ailleurs s'en inspirent¹. En théorie, il répond à l'ambition affichée par le général de Gaulle de voir l'Ena « devenir peu à peu, au point de vue de la formation, de la conception et de l'action administratives, la base de l'État nouveau »².

(1) Michel Bauer, Bénédicte Bertin-Mourot et Pascal Thobois, *La gestion de la ressource dirigeante : levier et/ou frein de la modernisation de l'administration. Comparaison France, Grande-Bretagne, Italie*, rapport de l'Observatoire des dirigeants, LSCI – CNRS, octobre 2002, p. 44.

(2) Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre, Le salut*, La Pléiade, Gallimard, 2000, p. 862.

Une application limitée de ce principe

La commission constate, dans l'application du principe d'égalité républicaine, un certain nombre de défauts qui nuisent au recrutement des cadres supérieurs de l'administration.

Trois concours

L'originalité d'organiser deux concours d'entrée, interne et externe, a constitué, dès le départ, une première exception au principe d'égalité républicaine. Répondant à un souci d'ouverture vers les fonctionnaires déjà en poste, elle a instauré parallèlement les prémises d'une formation à deux vitesses, attestée depuis des années par l'impressionnante différence dans les résultats aux épreuves de classement de sortie (voir annexe 5). Les créateurs de l'École en étaient conscients, comme le prouve la lecture du texte de l'exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945¹, mais le souci de la promotion sociale le justifiait.

La mise en place de la troisième voie en 1983, abandonnée en 1987, puis du troisième concours en 1990, réservé aux candidats ayant une expérience professionnelle non administrative, a accentué cette tendance à déroger au principe d'égalité entre les candidats. En outre, la possibilité offerte, à certaines époques², à deux élèves de l'École normale supérieure et, jusqu'à aujourd'hui, à deux élèves de l'École polytechnique, d'intégrer sans concours, paraît également quelque peu antinomique avec le souci d'égalitarisme.

Des préparations trop formatées

Les succès respectifs de l'IEP Paris pour le concours externe et du cycle préparatoire de l'Institut de gestion publique et de développement économique (IGPDE³) pour le concours interne et le « 3^e concours » favorisent l'uniformisation des profils admis à l'École.

Avec un recul de près de 60 ans, avoir consacré le titre 1^{er} de l'ordonnance du 9 octobre 1945 aux Instituts d'études politiques est révélateur du rôle que le législateur leur réservait dans la sélection des cadres supérieurs de la fonction publique. En effet, aujourd'hui, la majorité des reçus au concours externe sont issus des IEP, et loin devant tous les autres, de l'IEP de Paris. Tous concours confondus, « Sciences Po Paris » fournit

(1) L'Ena est « un établissement d'application qui rassemble sous une même discipline des élèves déjà formés soit par l'enseignement supérieur, et notamment par les instituts, soit par les fonctions administratives qu'ils auront exercées auparavant. Ces deux catégories d'élèves seront recrutées par des concours distincts quoiqu'apparentés. Cette dualité de concours n'a nullement pour objet de créer au sein de l'école deux catégories, mais de garantir un certain nombre de places aux candidats qui, issus de l'administration, risquent d'être moins bien entraînés que d'autres aux épreuves scolaires d'admission. »

(2) Par exemple, en 1985-1986.

(3) L'Institut de gestion publique et de développement économique a remplacé le Centre de formation professionnelle et de perfectionnement (CFPP) depuis 2000.

même la moitié des effectifs des élèves, même si ce chiffre est à relativiser puisque moins de 10 % des étudiants de cette institution se préparent au service de l'État.

Certes, après le rapport remis par Michèle Puybasset en 1999, et une réforme pour élargir les viviers des candidats, menée par Raymond-François Le Bris¹, l'École a entrepris une politique de soutien des neuf centres de formation de province. Les résultats se font encore attendre.

Cette prééminence de l'IEP de Paris sur le concours externe, guère écornée par les centres de province et par les universités, trouve son équivalent pour les autres concours avec le cycle préparatoire de l'IGPDE qui fournit plus des deux-tiers des reçus internes et troisième concours.

Dans tous les cas, un enseignement extrêmement formalisé, très souvent sous la responsabilité d'anciens élèves, est en général donné comme explication d'une constante qui persiste depuis des années et qui prive l'administration d'un recrutement plus diversifié sur les plans géographique, social et disciplinaire.

Des épreuves trop académiques

Les diversités de modes de recrutement entre les pays tiennent souvent à des conceptions différentes de la notion de « mérite ». Contrairement à la situation qui prévaut en Allemagne et au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, en Italie, cette notion est en France beaucoup plus centrée sur les capacités scolaires que sur les performances professionnelles et le potentiel humain.

Cette tradition se retrouve dans les modalités des concours d'entrée où, en particulier au concours externe, des prestations académiques, sanctionnant des connaissances générales, et des capacités de conceptualisation et d'expression forment l'ossature principale des épreuves (voir annexe 6).

Pour les trois concours, la majorité des épreuves, quelles que soient les disciplines et quelle que soit leur modalité (composition écrite, note de synthèse, exposé oral technique) doivent permettre de mettre en avant rigueur et maîtrise de la forme. Elles sanctionnent une préparation dense et très « livresque », au détriment de l'originalité et du sens de l'esprit critique. Seul le « grand oral », modifié en 1999, échappe à cette tradition fondée sur l'accumulation des connaissances universitaires, facilitant une appréciation plus objective des candidats. Y sont désormais jugées des qualités personnelles : capacité d'expression, mise en cohérence des raisonnements, aptitudes à appréhender les problèmes actuels et à venir – de l'État comme de la fonction publique. L'académisme, le brillant et l'appréciation des connaissances livresques étendues font place, dans cette épreuve, à un entretien de motivation, finalement assez proche de ceux pratiqués pour les recrutements dans le secteur privé. Ses modalités

(1) Directeur de l'École de janvier 1995 à septembre 2000.

peuvent toutefois varier en fonction des personnalités présentes dans le jury, lequel est renouvelé chaque année.

Un bilan contrasté du recrutement

La lecture des dix derniers rapports des jurys d'entrée et les auditions de présidents de jury par la commission la conduisent à dresser un bilan des recrutements à l'Ena.

Une bonne qualité intellectuelle des admis

Les élèves reçus à l'Ena sont de très bon niveau. Bien formés, dotés d'une solide culture générale, ils font preuve d'aisance et de rigueur, loin des clichés stéréotypés d'un formatage annihilant toute velléité d'esprit critique. Nombre d'entre eux sont très brillants ; aussi seraient-ils capables, selon certains observateurs, de réussir dans n'importe quelle formation française ou étrangère. En outre, l'Ena ne souffre d'aucune critique de baisse générale du niveau au fil des ans.

La raison la plus souvent avancée du maintien de cette excellence est la très bonne qualité de la formation générale des candidats. De plus, les futurs énarques ont souvent déjà réussi d'autres concours dont la préparation a permis de développer bagage intellectuel, capacité de raisonnement, et goût pour la compétition. De fait, depuis une dizaine d'années, les doubles cursus (grandes écoles commerciales/IEP, ENS/IEP, Polytechnique/IEP, ENS/droit...) sont pratiqués couramment parmi les reçus. Toutefois, cette évolution tend à transformer l'Ena en « grande école des grandes écoles ».

Quelques insuffisances sérieuses

Si leur formation générale frise souvent l'excellence, les élèves reçus à l'Ena semblent souffrir cependant d'un certain nombre d'insuffisances, soulignées chaque année dans les rapports des jurys de concours d'entrée :

- en dehors de quelques élèves bilingues, le niveau en langue demeure médiocre pour un cadre supérieur de l'administration que sa carrière conduira à travailler en relation croissante avec des institutions, des personnes et des procédures très internationalisées (exemple : négociations européennes) ;
- la réelle motivation pour le service public est difficile à apprécier au-delà des professions de foi attendues – et souvent entendues – au « grand oral ».

Une absence de diversité dans les profils des admis

S'ils savent faire montre d'originalité lors du grand oral, les futurs énarques correspondent, en règle générale, *mutatis mutandis*, au même profil : homme ou femme, passé sous les fourches caudines d'une

formation supérieure effectuée à Paris, fils ou fille de cadres supérieurs ou de professions intellectuelles. Cette constante, déjà stigmatisée dans les années 1970 et 1980 ¹, ne semble guère avoir évolué dans les années 1990 ².

Premièrement, la différence des profils entre les reçus des différents concours tend à s'estomper. Au concours interne, une proportion significative de candidats s'est déjà présentée au concours externe et une majorité des reçus ont suivi des parcours universitaires proches de ceux des externes. Par ailleurs, le nombre trop faible des « troisième concours » (de dix à douze par promotion) ne permet pas encore d'établir une véritable exogamie.

Deuxièmement, l'Ena met du temps à féminiser son recrutement. Depuis 1959 pour le concours externe, et 1964 pour le concours interne, chaque promotion compte au moins une femme. Si le nombre de candidates reçues s'est accru dans les années 1980, il stagne autour de 30 % des effectifs depuis les années 1990 (25 % chez les externes et 35 % chez les internes), loin des exigences de parité réclamées par l'ensemble de l'échiquier politique ³. Cette proportion est certes supérieure à celle des grandes écoles d'ingénieurs, mais bien moindre que dans les grandes écoles de commerce. Il est vrai que certains corps de débouchés de l'Ena et les sujétions pratiques qu'ils imposent, en dépit d'efforts récents, restent encore assez rétifs à leur féminisation ⁴.

Troisièmement, les origines géographiques des admis n'ont guère évolué. Le critère du lieu de naissance n'est, certes, pas le plus pertinent : en effet, les originaires de la région parisienne – bien que déjà deux fois plus nombreux que la proportion globale de Franciliens par rapport à la population française ⁵ – ne sont pas majoritaires parmi les reçus. En revanche, la surreprésentation d'anciens des « prépas » ou des formations supérieures parisiennes est écrasante ⁶. Et, au grand dam des responsables de centres de formation provinciaux, cette tendance semble difficile à inverser. S'il est, par exemple, interdit depuis 1999 de rejoindre la « prép'Ena » de l'IEP de Paris, après avoir effectué une formation initiale dans un centre de préparation de province, les « fuites » vers la capitale demeurent un réflexe qui s'auto-alimente à la lecture des résultats des concours d'entrée ⁷.

(1) Jean François Kessler, *l'Ena, la société, l'État*, Berger-Levrault, 1985. Jean Luc Bodiguel et Jean Louis Quermonne, *La haute fonction publique sous la V^e République*, PUF, 1983.

(2) Jean Michel Eymery, *La fabrique des énarques*, Economica, 2001.

(3) Fabien Charnomordic, *L'évolution des profils des candidats et des admis à l'Ena depuis 1945 : âge, origines démographiques, disciplinaires, et sociales*, rapport de stage de 2^e année de l'Ensa sous la direction de Jean-Marie Duffau, 1995.

(4) Au 1^{er} janvier 2001, sur les 229 préfets, il y avait seulement 7 % de femmes.

(5) Statistiques fournies par l'École.

(6) 74 % des élèves des promotions de 1998 à 2003 déclarent une domiciliation en Île-de-France à la date d'entrée à l'École, contre 41 % à la date de fin de leurs études secondaires.

(7) Aux termes d'un accord conclu en 1998 par les directeurs des IEP, seuls les étudiants diplômés de l'IEP de Paris peuvent suivre la préparation à l'Ena organisée par celui-ci.

Quatrièmement, enfin, sur le plan des origines sociales, le phénomène de reproduction de l'« énararchie »¹ n'est pas aussi patent que certains le dénoncent depuis la fin des années soixante, à en juger par les études sociologiques les plus récentes². Au contraire, il tend à s'estomper sur deux générations, au profit d'une vraie mobilité sociale ascensionnelle. Néanmoins, les enfants d'ouvriers ou d'agriculteurs sont quasi absents des listes des reçus aux concours. À l'inverse les enfants de cadres supérieurs – en particulier du corps médical – et des professions intellectuelles – notamment des enseignants du supérieur – sont surreprésentés par rapport à leur poids relatif dans la population française.

Certes, des mesures récentes ont tenté de limiter ce phénomène d'« embourgeoisement » de l'École, contraire au principe d'égalitarisme républicain et opposé aux tendances actuelles, constatées au Royaume-Uni, pourtant traditionnellement plus « élitiste » que la France. Il est toutefois encore trop tôt pour pouvoir tirer un bilan. Ainsi, des bourses au mérite ont été mises en place, à partir de 1999, pour des étudiants de condition modeste des universités, préparant le concours d'entrée. Mais leur faible nombre – 96 la première année – ne laisse pas entrevoir une soudaine et profonde mutation des profils sociaux des reçus, alors même que la prégnance de plus en plus forte des enfants de cadres supérieurs est une donnée de toutes les grandes écoles, et au premier rang d'entre elles, les Écoles normales supérieures. Elle révèle, d'ailleurs, davantage l'échec de l'ensemble du système éducatif à favoriser la promotion sociale, plutôt qu'elle ne stigmatise un travers particulier de l'Ena.

En définitive, la différence majeure entre les reçus des trois concours tient d'abord à l'âge des élèves. Le vieillissement continu des candidats internes et de ceux du « troisième concours », rendu possible par l'allongement des seuils de recrutement (la moyenne d'âge est passée en dix ans de 29 à 34 ans pour les internes) ne s'est pas accompagné d'une évolution identique chez les reçus externes³. Leur moyenne d'âge reste stable autour de 24-25 ans. Il en résulte une hétérogénéité des promotions dans lesquelles le benjamin n'a guère plus de vingt ans et l'aîné près de cinquante.

Les élèves étrangers : un recrutement sans vraie cohérence

Depuis 1949, 2 154 élèves originaires de 106 pays différents ont bénéficié d'une formation à l'Ena, auxquels s'ajoutent plus de 10 000 auditeurs à l'Institut international d'administration publique (IIAP) depuis 1966. L'IIAP a été fusionné avec l'Ena en janvier 2002.

Le recrutement est assuré, en général, par les services diplomatiques, en liaison avec la direction des affaires internationales de l'École.

(1) Entre autres, Pierre Bourdieu et Jean Claude Passeron, *la Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Éditions de Minuit, 1970 ou Claude Thélot, *Tel père, tel fils. Position sociale et origine familiale*, Dunod, 1982.

(2) Jean Michel Eymeri, *La fabrique des énarques*, Economica, 2001.

(3) Les limites d'âge varient selon les concours : 28 ans pour le concours externe et 40 ans pour le troisième concours. Depuis 1990, il n'y en a plus pour le concours interne.

Il a permis de distinguer des élèves étrangers de très bonne qualité. Leur répartition entre les quatre cycles proposés – cycle international long (CIL) et cycle international court (CIC) traditionnels de l'Ena, cycle international d'administration publique (CIAP) et cycles internationaux spécialisés d'administration publique (CISAP) hérités de la fusion avec l'IIAP – n'est pas toujours optimale et leur association à la scolarité des élèves français, tant dans le cycle long que dans le cycle court, est souvent plus symbolique que réelle. En dépit de l'organisation de quelques débats publics, en anglais et allemand, leur contribution à la stimulation linguistique de la formation des élèves français est quasi nulle.

Les dernières années ont vu la progression de la mise en réseau des anciens élèves étrangers de l'École. Beaucoup reste à faire en la matière¹. Alors que les futurs cadres administratifs supérieurs auront à s'intégrer et à travailler davantage dans des réseaux internationaux, il est regrettable que cette ressource excellente, formée par l'Ena, et qui représente, au demeurant, un indéniable potentiel de promotion de la culture, de l'influence et des intérêts français dans le monde, ne soit pas davantage exploitée.

Rien n'assure l'État, dans les vingt-cinq années à venir, que le recrutement de ses cadres supérieurs par la voie de l'Ena continuera, comme par le passé, à exercer une attractivité suffisante sur les meilleurs candidats. La pérennité de l'efficacité de l'action administrative de demain dépend de la capacité à maintenir cette attractivité. Or, une certaine désaffection pour le service public n'est pas à exclure, pour preuve : la diminution du nombre des candidats externes enregistrée dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix.

Certes, chaque ralentissement économique (1993, 2001) réveille l'attraction pour les concours administratifs, mais la commission estime que seules des perspectives de carrière et de responsabilité intéressantes peuvent être en mesure de maintenir l'attrait d'un concours difficile, suivi de vingt-sept mois de scolarité, alors que les évolutions démographiques à venir accroîtront la concurrence sur le marché de l'emploi des cadres entre secteurs public et privé.

La commission tient donc à appeler l'attention des pouvoirs publics sur les risques d'une perte d'attractivité de l'Ena.

Une école de classement plutôt que de formation

Il existe, au moins, deux présentations possibles de la formation suivie par les élèves de l'Ena.

(1) Sur ces 2 154 élèves étrangers passés par l'Ena, seulement un tiers est encore identifié par l'École ou le ministère des Affaires étrangères.

La première peut se faire à partir du *Livret d'accueil* remis par l'École aux élèves, dès leur arrivée rue de l'Université. Sur une période de vingt-sept mois, la formation est décrite sous une forme séduisante : alternance de stages et de périodes de scolarité à l'École, d'épreuves individuelles et collectives, de matières classiques (rédaction de textes juridiques) et de formations répondant à des problématiques contemporaines (voyage d'études à Bruxelles, séminaires de négociation collective et de communication...).

Des efforts sont, en outre, réalisés en permanence pour adapter la formation aux attentes de l'administration et des élèves (par exemple : l'introduction récente d'un stage en administration centrale). Il en est de même des modalités d'évaluation : renforcement du poids des stages, non académiques par définition, plus grand recours à des notes collectives et à des épreuves orales, pour s'éloigner du modèle type de l'évaluation individuelle basée sur la note sur dossier et la connaissance théorique.

Il existe toutefois une seconde lecture possible. En effet, cette présentation ne rend compte des critiques ni des élèves en cours de scolarité, ni des observateurs extérieurs ou des acteurs des sphères publique et privée. Il manque à cette description un aspect majeur de la scolarité : un autre concours auquel se préparent progressivement les élèves au cours de celle-ci, à savoir le classement de sortie.

Une sortie qui irradie toute une scolarité

Lors de ses auditions et entretiens, la commission a été impressionnée par la fréquence des observations concernant le classement de sortie et son importance dans le déroulement de la scolarité (voir annexe 7).

Nul ne remet en cause le principe d'égalité républicaine que le classement permet de respecter (« c'est la moins mauvaise des solutions »). Mais, conjugué à son rôle pour l'affectation des élèves dans les corps et les administrations à la sortie de l'École, à la diversité des carrières possibles – largement prédéterminées par le rang de sortie – et à l'absence d'adéquation satisfaisante entre les profils des élèves et leurs postes de sortie, le classement exerce une contrainte pesante sur la formation dispensée à l'Ena.

Ce système, dont le paroxysme – les quinze derniers jours de scolarité – est décrit dans l'annexe 8 soulève de nombreuses récriminations, souvent mentionnées devant la commission.

Du point de vue des élèves, l'attribution de deux notes chiffrées (moyenne générale de l'élève et classement final) constitue une sanction brutale de leurs deux ans et quelques mois de scolarité : il ne leur est rien dit de leurs qualités et de leurs défauts professionnels, voire personnels, des progrès éventuellement réalisés, des aptitudes à renforcer, des emplois à privilégier à l'avenir... bref, tous éléments susceptibles de guider la vie de ces fonctionnaires stagiaires. À cet égard, un bulletin scolaire trimestriel de tout établissement secondaire recèle une quantité beaucoup plus grande d'informations sur chaque élève. Ce constat se double parfois

d'une blessure plus personnelle ou, selon les cas, d'une fierté nouvelle, voire d'un sentiment de soulagement... La commission a cependant constaté que les élèves restent partagés sur ce mode de sortie, car il garantit les exigences d'objectivité et d'égalité, et préserve la liberté individuelle de chacun ¹.

Du point de vue des employeurs, ce mode de sortie de l'Ena présente un défaut majeur : l'absence de négociation ou de mise en concurrence entre plusieurs candidats éventuels pour un poste proposé. Ce sont au contraire les employeurs qui sont mis en concurrence par les élèves : ils sont contraints de se livrer à un exercice de recrutement de leurs agents, sans possibilité d'apprécier la valeur des candidats au regard des exigences du poste ; ils doivent accepter tout élève qui aura choisi le poste proposé, élève qu'ils n'auront à la limite même jamais rencontré !

Ce système a assuré sa continuité par une cotation officielle des postes proposés (voir annexe 9), et, en particulier, par l'importance revêtue par la possibilité de sortir dans « la botte » donnant accès à trois corps particuliers (Conseil d'État, Cour des comptes, Inspection générale des finances). Il est très pervers pour les employeurs qui n'ont aucun contrôle sur la ressource humaine qu'ils devront utiliser.

L'Ena n'est pas seule responsable de cette situation qui comporte, pourtant, des risques pour la pérennité d'un recrutement de qualité de la fonction publique.

En effet, les carrières autorisées par les corps d'inspection et de contrôle constituent un élément d'attraction des étudiants brillants vers l'Ena. En son absence, il n'est pas certain qu'ils se dirigeraient vers la fonction publique. La commission s'interroge toutefois sur la portée de ce facteur attractif. La frustration d'une grande majorité des élèves à la sortie de l'École peut, en effet, avoir un effet dissuasif sur des candidats potentiels qui verraient dans l'Ena une sorte de miroir aux alouettes : les sacrifices à consentir pour se préparer aux concours se justifiaient seulement si les chances d'épanouissement, par la suite, dans la carrière professionnelle, sont considérées comme suffisantes par les candidats.

Enfin, à partir du moment où l'enjeu du classement est tel pour l'élève, la commission a examiné en détail son impact sur la formation dispensée par l'École.

Une formation qui nie toute originalité

Le classement final, en raison de l'enjeu qui s'y attache pour la carrière des élèves, pèse de façon croissante dans le déroulement des vingt-sept mois de scolarité : pour respecter les conditions d'égalité entre les candidats, tous les élèves suivent les mêmes enseignements et passent les mêmes épreuves.

(1) Notamment le privilège de choisir en son âme et conscience son premier emploi, en fonction de son classement.

Tout contribue, en conséquence, à un certain conformisme qui, dans la pratique, est renforcé par l'application de deux autres principes fondamentaux de l'École : son caractère interministériel et sa vocation à être une école « d'application ».

École interministérielle, l'Ena se doit ainsi d'embrasser l'ensemble des savoirs et savoir-faire nécessaires à la conduite et à l'évaluation de l'action publique. Le risque est de répondre imparfaitement aux demandes des employeurs comme aux aspirations des élèves.

École d'application, elle privilégie une pédagogie s'appuyant sur l'exemplarité des anciens : les stages se déroulent avant tout auprès de hauts fonctionnaires français et les enseignements dispensés à l'École le sont, le plus souvent, par de jeunes énarques, à partir de dossiers qu'ils ont eu eux-mêmes à traiter.

Selon la commission, la conjugaison de ces fondements de l'École (le classement final, l'interministérialité et la pédagogie d'application) met en évidence trois conséquences du système qui pénalisent une formation efficace et adaptée des élèves :

- le mythe de l'égalité ;
- le conformisme ;
- la marginalisation de tout ce qui ne concerne pas le classement.

Le mythe de l'égalité

Aujourd'hui, tous les élèves d'une même promotion, quelles que soient leurs origines et leurs aspirations, suivent les mêmes enseignements et passent les mêmes épreuves : un ancien attaché de la direction du budget, un ancien secrétaire du cadre d'Orient, un agrégé de lettres ou un polytechnicien, un diplômé de l'IEP de Paris... reçoivent les mêmes formations en droit, en économie, en questions internationales, en finances publiques..., sauf en langues étrangères et en sport. Faute d'adaptation des modules, l'expérience de chacun n'est pas valorisée.

Cette volonté d'égalitarisme se retrouve dans les modalités d'évaluation de toutes les disciplines. Les élèves, comme la direction, n'ont qu'une hantise : le soupçon de favoritisme ou d'inégalité. Pour la direction, il s'agit, en outre, de limiter les risques de contentieux introduits par les élèves.

L'évaluation des stages soulève, à cet égard, des difficultés, dans la mesure où la personnalité du stagiaire fait l'objet d'une appréciation. Aussi, un jury, en partie indépendant de la direction de l'École, a-t-il été institué l'an dernier, à la demande des élèves, pour tenter d'objectiver et d'harmoniser la notation des maîtres de stages.

De même, pour les épreuves de classement, pendant la scolarité à l'École, le poids des notes sur dossier est-il prépondérant. En effet, à la différence d'un sujet de dissertation, les élèves sont supposés concourir à armes égales à partir d'un dossier préconstitué.

Enfin, la question des oraux et des langues est constamment débattue. Leur coefficient est alternativement augmenté ou abaissé, selon l'objectif recherché : égalité ou évaluation des aptitudes professionnelles.

Pourtant, il est difficile dans un processus de formation, surtout au niveau d'une école d'application comme l'Ena, de faire abstraction des situations individuelles et des personnalités.

Le conformisme

L'Ena ne dispose d'aucun corps professoral permanent. Elle recourt à des enseignants vacataires, généralement issus de l'École, pour traiter de matières dont ils gèrent, en général, les dossiers au quotidien. Membres du Conseil d'État ou du Secrétariat général du Gouvernement pour le droit, agents du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie pour les disciplines économiques, budgétaires et fiscales... ces enseignants ne sont pas naturellement portés à une approche critique des problèmes, ni, *a fortiori*, de celle des corps et des administrations auxquels ils appartiennent. Ils n'ont, par ailleurs, pas toujours la disponibilité suffisante pour présenter, dans leurs conférences de méthodes, des expériences innovantes d'autres secteurs d'activité français ou à l'étranger.

Réciproquement, beaucoup d'élèves, quoique désireux de progresser, recherchent dans ces enseignements, des recettes leur permettant d'optimiser leur note lors de l'épreuve de classement¹. Les élèves apprennent ainsi que, pour une note au ministre, le dossier fourni contient, en général, le modèle formel et les propositions qu'il est préférable de reprendre, la « prise de risque » étant déconseillée en termes de notation. D'autant que les correcteurs sont les concepteurs du dossier, voire les rédacteurs de certaines pièces qu'il contient...

Le respect – voire l'identification au modèle (maître de stage, enseignant/correcteur, note au ministre...) – est une vertu enseignée à l'Ena. Toutefois, elle constitue un handicap pour former des élèves qui, dans la suite de leur carrière, auront à faire preuve d'ouverture d'esprit, de sens critique, d'innovation, d'adaptation au changement et de prise de risque.

La marginalisation de tout ce qui ne concerne pas le classement

La scolarité n'est heureusement pas consacrée dans sa totalité à la préparation des notes de classement. Mais, tout ce qui ne rentre pas dans cette logique tend à être marginalisé par l'institution ou par les élèves. Deux exemples peuvent être donnés : la situation des élèves étrangers, d'une part, les enseignements non sanctionnés par une note, d'autre part.

Les élèves étrangers du cycle long suivent exactement la même formation que leurs collègues français de promotion, sauf pour les stages : leur passage en préfecture est abrégé. Rien n'est fait pour adapter les

(1) C'est pourquoi la direction de l'École doit réagir au « nomadisme » des élèves : les maîtres de conférence n'étant pas jugés d'égale qualité par les élèves, la direction a accepté le principe d'une rotation des maîtres de conférence plutôt que de laisser certains d'entre eux s'exprimer devant une salle vide et d'autres devant un amphithéâtre comble : le principe d'égalité est saisi, au détriment de la relation pédagogique personnalisée enseignant/élèves.

enseignements et les épreuves à leur spécificité (à part quelques cours de soutien) et rien n'est organisé pour faire profiter les élèves français de leur expérience et de leur regard extérieur. Comme tout élève de l'Ena, ils doivent se plier au moule de la préparation des épreuves de classement. N'étant toutefois eux-mêmes pas classés à l'issue de leur scolarité, leur situation reste particulière. Leur scolarité apparaît même marginale pour l'École ¹.

Soucieux d'optimiser leur classement, les élèves français quant à eux ont tendance à délaissier ce qui présente peu de valeur ajoutée à cette fin. L'organisation de rencontres avec des « grands témoins » extérieurs suscite généralement une faible participation des élèves. Pour s'assurer qu'ils suivront bien certains enseignements, dont l'épreuve finale est dotée d'un coefficient réduit (exemple : communication, deuxième langue vivante), une note d'assiduité a dû être instaurée...

Sans reprendre à son compte leur formulation caricaturale, la commission a enregistré les jugements suivants :

- « on n'apprend pas grand-chose à l'Ena » : les enseignements ne sont pas adaptés au profil des élèves, ceux-ci concourant aux mêmes épreuves de classement. Cette critique est fréquente chez les élèves issus d'Instituts d'études politiques, dont les programmes sont proches des matières enseignées à l'Ena. Elle l'est, aussi, chez bon nombre de maîtres de stage qui considèrent les élèves opérationnels à l'issue de cette période de formation placée sous leur responsabilité ;
- « c'est une école du conformisme qui ne développe pas l'épanouissement personnel, le travail en équipe, la conduite de projet... ». Les épreuves de classement peuvent, en effet, difficilement prendre en compte, sur une base objective et non contestable, des aptitudes relevant davantage de la personnalité de chacun et, même si les élèves le souhaitent, ils le craignent tout autant ;
- « c'est une école en permanence critiquée par les élèves ». Ceux-ci sont à la fois soucieux de préserver l'égalité des chances et de valoriser leurs points forts ou de minorer les coefficients portant sur leurs faiblesses. L'ambiance au sein des promotions en pâtit lorsque les élèves intériorisent à l'excès la pression du classement et ressentent une inégalité dans l'attribution des notes, notamment au regard de leur origine (externe, interne ou troisième concours) ;
- « c'est une école difficile à réformer » dans ce cadre. Chaque modification mineure a, ou risque d'avoir, un impact sur le classement respectif des élèves et soulève en conséquence des oppositions. Le renforcement du coefficient des stages en 2002, passé de 20 % de la note finale à 30 %, afin d'améliorer l'évaluation « en situation » des élèves, est contesté par beaucoup d'entre eux pour sa subjectivité.

Aussi, l'Ena apparaît-elle comme une école atypique à bien des égards.

(1) Ainsi, ne bénéficient-ils pas, par exemple, de la visite d'un membre de la direction lors de leur stage en préfecture, visite qui est pourtant une occasion unique de repenser leur stage et, donc, d'améliorer les capacités et l'adaptabilité des élèves.

Une école atypique

L'Ena est une école atypique d'un triple point de vue, que son appartenance au secteur public ne saurait pleinement justifier :

- son processus de sortie ;
- sa pédagogie ;
- son organisation et son mode de fonctionnement.

La sortie

Fondée sur le principe du classement, la sortie des élèves de l'Ena dans l'administration déroge au droit commun des écoles :

- l'Ena ne délivre pas de diplôme. Elle tend à devenir un cas unique parmi les écoles de la fonction publique françaises (délivrance de mastères à l'ENS, de DESS à l'école des commissaires de police...). Une exception a été introduite au profit des élèves étrangers des cycles long et court. En effet, la concurrence étant forte sur le marché international de la formation à l'administration publique, il est apparu souhaitable de leur offrir une possibilité de diplôme pour valoriser leur passage à l'Ena. En conséquence, ils reçoivent à la fin de leur scolarité un diplôme d'administration publique et peuvent se voir délivrer, ensuite, un mastère d'administration publique ;
- le choix employeur-employé est inversé par rapport à la norme sur le marché du travail. Des pratiques différentes existent dans des écoles françaises de fonctionnaires : existence d'un « pseudo-marché » pour les affectations à l'issue des écoles d'application de l'École polytechnique, listes d'aptitude à l'issue de la formation des administrateurs territoriaux...

En outre, la liberté de choix de leur affectation par les élèves, sur la base de leur classement, peut leur apparaître quelque peu illusoire. D'une part, ils disposent de peu d'informations sur les postes proposés et d'un temps très limité pour se renseigner (15 jours). D'autre part, certains corps ou ministères ont la réputation de pratiquer une politique active de séduction ciblée (ou de dissuasion) à l'égard des élèves. Ce contexte contribue à fragiliser l'idée d'un choix éclairé et libre, par chaque élève, de son affectation.

Enfin, défendre fermement le principe d'un classement « républicain » pour l'affectation dans un premier poste, comme seule barrière possible aux pratiques de « népotisme », sans s'interroger sur les procédures utilisées par la suite dans le déroulement des carrières, dénote au mieux une certaine naïveté, au pire une certaine incohérence.

La pédagogie

La pédagogie, essentiellement dispensée par des membres de l'administration issus de l'École, reste isolée des autres champs du savoir ou de la formation supérieure. Les maîtres de conférence sont cooptés par des « coordonnateurs », eux-mêmes fonctionnaires « actifs », sur lesquels la direction des études n'a que peu de prise. Enseignants et « coordonnateurs » sont en effet membres de corps dont la légitimité rejaillit sur eux et dont ils véhiculent la culture. Que peut en effet contester, par exemple, un directeur ou un directeur adjoint des études à un chef de service de la

direction du budget, par ailleurs très compétent, responsable de l'enseignement des « problèmes budgétaires et fiscaux » ? La même direction des études oserait-elle s'immiscer dans la conduite des « questions administratives et juridiques », assurée sous l'autorité d'un président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État ?

Cette structuration des enseignements autour de fonctionnaires non détachés explique le peu de relations développées par l'Ena avec des centres de recherche, des universités, d'autres écoles de fonctionnaires¹, ou encore avec des instituts de formation étrangers². Les cours réservent une part mineure aux enseignements d'administration comparée et à l'examen des politiques menées à l'étranger³.

Les fonctionnaires qui interviennent à l'École savent enseigner le droit public ou les finances publiques. Mais, ils ne sont pas nécessairement les mieux placés pour développer le sens de l'innovation chez les élèves ou éveiller leur imagination créatrice dont l'État aura besoin dans les prochaines années. Si ces formateurs ne se trouvent pas à la pointe des méthodes modernes en matière de gestion des ressources humaines, de négociation, de management par objectif, de conduite du changement..., la formation à l'Ena en souffrira, ne serait-ce qu'en raison de la difficulté d'identifier, dans l'administration publique, des spécialistes incontestés de ces disciplines nouvelles susceptibles d'intervenir à l'Ena⁴. L'école qui forme l'encadrement administratif supérieur de la fonction publique d'État paraît ainsi à la traîne de la réforme administrative, plutôt que son initiateur ou son parangon...

L'organisation et le mode de fonctionnement

L'organisation et le mode de fonctionnement de l'École sont relativement atypiques pour un établissement d'enseignement, en raison même de la fonction pratique de l'École (le classement) et de ses intervenants principaux (des fonctionnaires de l'État). Doit y être ajoutée une caractéristique singulière : la moindre décision qui concerne l'École est susceptible d'être relayée dans la sphère politico-médiatique.

L'organisation repose sur un triptyque : le directeur, le conseil d'administration, et la tutelle. Leurs relations sont codifiées par un décret, à la lecture duquel il apparaît que le rôle principal revient à la tutelle⁵. Cette dernière nomme le directeur, peut le révoquer, et exerce son pouvoir de décision sur les questions les plus importantes concernant l'École. Le conseil d'administration, quant à lui, dispose essentiellement d'attributions consultatives. Regroupant les représentants des corps recrutant à la sortie de l'Ena, sous

(1) Ce n'est qu'au premier semestre 2003 que l'Ena a réintégré le Réseau des écoles de service public (RESP).

(2) À l'exception des écoles créées à l'étranger sur le modèle de l'Ena dans le cadre de sa politique de coopération.

(3) Les enseignements internationaux et européens sont assurés par des fonctionnaires français et travaillant principalement dans des administrations françaises.

(4) À l'inverse, les séminaires de négociation et de communication, appréciés par les élèves pour le professionnalisme des intervenants, sont assurés par des consultants privés.

(5) Décret n° 2002-49 du 10 janvier 2002 relatif aux missions, à l'administration et au régime financier de l'Ena.

la présidence à la qualité du chef de l'un d'entre eux, le vice-président du Conseil d'État, ses réunions, aux dires de plusieurs de ses membres actuels ou passés, présentent un caractère formel et un intérêt assez limité, en particulier en matière pédagogique, en dépit de la participation de quelques représentants de la société civile, des élèves en scolarité et des anciens élèves. Le directeur, enfin, gère l'établissement et organise la scolarité, mais sous le contrôle vigilant de la tutelle.

Ce dispositif semble à la commission peu efficace pour trois raisons :

- la tutelle et le conseil d'administration, en premier lieu, éprouvent des difficultés pour donner à la direction de l'École des objectifs stratégiques : besoins quantitatifs et qualitatifs des administrations à moyen terme, définition des formations adaptées à ces besoins..., informations pourtant indispensables à l'élaboration de tout projet pédagogique. Ces sujets ne donnent pas lieu à débat au sein du conseil d'administration. La seule concertation interministérielle concernant l'École se déroule, de façon assez rituelle, chaque année, en dehors d'elle, pour élaborer l'arrêté établissant la liste des postes offerts à la sortie de l'Ena, par administration, par ministère voire par direction ;
- à défaut de fixer des orientations stratégiques dont le respect serait contrôlé par le conseil d'administration, la tutelle laisse peu d'autonomie à la direction dans la conduite courante de son établissement. La direction en est réduite à gérer au quotidien, sans réelle visibilité pour conduire son action, et en s'efforçant d'éviter toute polémique publique avec les élèves ;
- enfin, des décisions politiques ont conduit à répartir l'activité de l'Ena sur trois sites, deux à Paris et un à Strasbourg. Les conséquences financières en ont été analysées par la Cour des comptes ¹. Cette triple localisation est également source de dysfonctionnements sérieux pour les services administratifs de l'Ena. Elle est régulièrement dénoncée par les élèves de l'École, par les instances de contrôle et par les élus.

La commission considère, à l'issue de ses travaux, que l'Ena ne répond plus à l'ambition et aux objectifs qui ont présidé à sa création.

Les réformes successives de l'Ena n'ayant modifié que marginalement le mode de sélection et la formation des élèves, la commission constate que l'Ena a, en définitive, peu évolué depuis ses origines. Elle est restée figée et marquée par l'environnement politique, économique et social qui prévalait à sa création en 1945, environnement qui a pourtant profondément évolué depuis.

En conséquence, le système de recrutement et de formation de la fonction publique supérieure basé sur un « monopole bilatéral » ne correspond plus aujourd'hui aux attentes d'une administration moderne, efficace et au service des citoyens. Mais – et c'est plus inquiétant – il ne garantit nullement à l'État l'assurance de continuer à attirer vers son service, dans les vingt-cinq années à venir, d'excellents candidats, comme par le passé.

La commission a envisagé différentes solutions pour remédier à cette situation.

(1) Rapport public de la Cour des comptes, novembre 1997.

Partie III

**Les voies
de réforme
possibles**

La commission a longuement considéré l'ensemble des possibilités d'aménagement du système de recrutement et de formation des cadres supérieurs de la fonction publique. Les débats actuels se concentrent sur deux solutions : la suppression de l'Ena, et l'aménagement du système en vigueur.

La commission les a donc analysées. Elle considère que ces deux pistes répondent imparfaitement aux enjeux actuels et futurs de l'administration. Aussi a-t-elle imaginé un schéma de réforme différent, privilégiant l'insertion de l'Ena dans un système éducatif concurrentiel.

La suppression de l'Ena

Les motifs d'une suppression

La discussion budgétaire de l'automne 2002 a mis en lumière les raisons invoquées par certains parlementaires en faveur de la suppression de l'Ena. Le débat, ouvert dès le rapport Bloch-Lainé de 1969 ¹, a pris une tournure plus aiguë. Il comporte trois aspects :

- *historique* : depuis la Libération, l'Ena a fourni à l'État son encadrement administratif supérieur et elle s'est bien acquittée de cette tâche. Toutefois, le monde évolue, et la libéralisation économique, l'intégration européenne ainsi que les étapes successives de la décentralisation constituent autant de facteurs de réduction du champ d'intervention de l'État. L'administration a maintenant besoin de moins de fonctionnaires, y compris dans l'encadrement supérieur. Les départs à la retraite prévus au cours des prochaines années (environ 50 % des effectifs d'ici 2013) doivent faciliter la suppression de structures et d'emplois aujourd'hui non justifiés. Certes, demeure un besoin réel de régulation centrale, selon des modalités à définir, mais il n'apparaît pas pour autant nécessaire de maintenir une école coûteuse, implantée sur trois sites, pour former, assez mal, quelques dizaines de fonctionnaires par an ;
- *politique*, sur la place des énarques dans la société française : les énarques ont capté l'essentiel des lieux de pouvoir, dans les champs

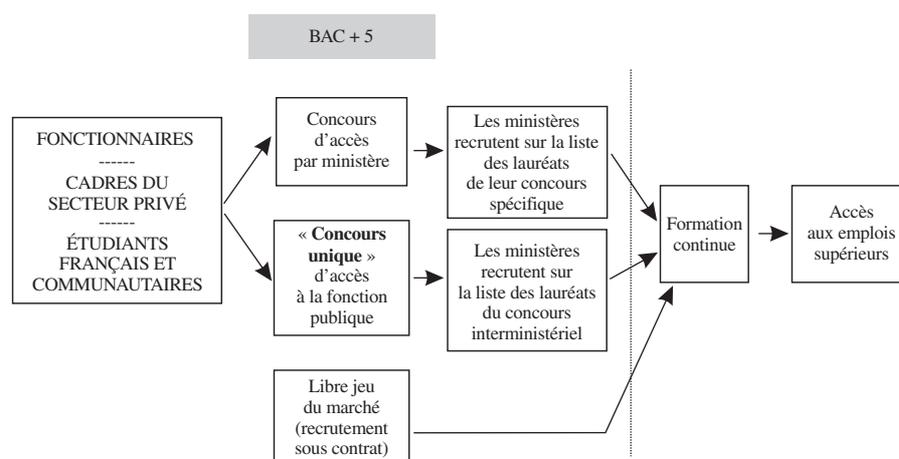
(1) *Rapport de la commission d'études des problèmes de l'École nationale d'administration*, avril 1969.

administratif, politique, économique et social. Cette situation conduit à un blocage de la société française, les énarques véhiculant en tout lieu leur culture bureaucratique et freinant toute évolution pour préserver leur rente monopolistique. Le résultat de leur gestion est, par ailleurs, critiqué ;

- *institutionnel* : l'Ena et le système des corps qui lui est lié ont bloqué l'administration française. L'interministérialité voulue en 1945 n'a pas progressé, les dérives corporatistes se sont accrues. En outre, la carrière des autres cadres A de la fonction publique est gelée par l'existence de ces emplois réservés aux énarques. Il convient désormais de faire sauter ces verrous, pour remobiliser l'administration française, en créant une réelle politique de promotion interne, fondée sur les résultats de chaque agent.

Pour l'ensemble de ces raisons, la suppression de l'Ena est ainsi préconisée par certains, soit au titre de l'élimination de la cause principale des nombreux maux de la société française, soit à titre d'exemple ou de sursaut, le sacrifice de ce symbole national devant témoigner de la « libération » de l'administration, mais aussi de la société dans son ensemble.

Schéma 1
La suppression de l'Ena
 Les trois formules de substitution



Les modalités de substitution

Le recrutement et la formation des fonctionnaires d'encadrement supérieur, à la suite de la suppression de l'Ena, peuvent se réaliser selon trois modalités principales :

- le recours à des concours spécialisés ;
- l'organisation d'un concours commun ;
- le libre jeu du marché.

Le recours à des concours spécialisés

L'organisation d'une pluralité de concours distincts permet d'éviter tout retour à une situation monopolistique, en introduisant une émulation entre les différentes administrations pour le recrutement de leurs agents et entre les institutions de formation (écoles, universités...).

Une telle réforme se heurte toutefois à trois obstacles :

- l'organisation de concours particuliers comporte un risque de dérives (corporatisme, cooptation, conservatisme...), qui avaient justement motivé la création d'une Ena interministérielle et extérieure aux corps après 1945 ;
- à l'heure où les freins à la mobilité des agents sont fortement dénoncés, notamment entre les différents ministères ou administrations, une telle révolution aggraverait la situation. Le système voulu en 1945 n'a peut-être pas réalisé toutes ses promesses. Mais le recours à des concours spécifiques, pour pallier des manques de personnels, s'est accru sur la période récente (juridictions administratives, sous-préfets, chambres régionales des comptes...). Il a été critiqué par plusieurs personnalités auditionnées au motif qu'il constitue, déjà, un retour en arrière ;
- les étudiants se présentant à plusieurs concours, le coût de leur organisation est démultiplié.

L'organisation d'un concours unique

Comme dans le modèle britannique, les candidats peuvent se présenter à un concours unique. Une fois reçus, ils sont affectés directement dans une administration, sans passer par une école. Le caractère interministériel du concours supprime les risques soulignés à propos des concours particuliers.

Cette réforme permet de maintenir les trois types de recrutements (externe, interne, et « troisième concours »). Elle offre l'occasion de modifier en profondeur les modalités de sélection : les épreuves sont axées sur l'appréciation du parcours, de la personnalité et du potentiel professionnel des candidats, et pas uniquement sur leurs qualités académiques. Des options peuvent être aménagées pour élargir le vivier des candidats, plus fortement que ne le fait aujourd'hui l'Ena.

L'affectation des lauréats entre les différentes administrations peut s'effectuer selon des modalités très diverses et en respectant des critères objectifs.

Ces nouveaux fonctionnaires stagiaires suivent ensuite, éventuellement, une formation à la prise de poste, définie par chaque administration d'accueil en fonction de ses besoins propres.

Le libre jeu du marché

Dans ce schéma, les évolutions récentes de la société ne justifieraient plus un recrutement de l'encadrement supérieur de l'administration par concours : comme dans le monde de l'entreprise, il s'effectuerait

par la voie contractuelle, après examen du dossier des candidats et des procédures d'entretien. Seule la valeur propre des postulants doit être appréciée¹.

Une telle réforme permet la rencontre de l'offre et de la demande sur le marché de l'emploi des cadres et assure une meilleure adéquation entre les individus et les postes proposés. Elle implique une plus grande transparence de l'administration sur ses métiers et emplois. Elle incite également cette dernière à améliorer son offre en termes de rémunérations et de perspectives de carrières, afin de pouvoir soutenir la concurrence du secteur privé².

Ce schéma correspond, enfin, aux tendances actuelles des procédures de l'État, s'orientant davantage vers la contractualisation avec ses partenaires extérieurs, mais également avec certains de ses agents (recrutement sous contrat, par exemple, de contrôleurs de gestion).

Une telle orientation nie, cependant, toute spécificité des missions et des actions de l'administration. La réduction annoncée de son champ d'intervention conduit l'État à se recentrer sur les domaines régaliens. Le recrutement de ses personnels d'encadrement sous contrat apparaît dès lors inadéquat. Ceci est vrai, *a fortiori*, pour les corps juridictionnels qui offrent des postes à la sortie de l'Ena (juridictions administratives et financières).

Le recours généralisé au procédé contractuel constituerait ensuite un frein aux mobilités ministérielles et interministérielles, les agents étant recrutés pour un poste, et non dans un corps leur permettant de prétendre à d'autres emplois.

La référence aux exemples étrangers doit, enfin, être nuancée. Tout d'abord, parce que le recours au contrat s'y développe pour des emplois d'un niveau hiérarchique très supérieur à ceux offerts à la sortie de l'Ena : directeurs et directeurs généraux pour l'essentiel. À ce niveau de responsabilité, le gouvernement français dispose déjà d'une marge de manœuvre significative, puisque la nomination sur des emplois à la discrétion du gouvernement est soumise à peu de conditions juridiques. Ensuite, même dans ces pays, des débats commencent à apparaître quant aux garanties d'impartialité offertes par les procédures contractuelles qui sont parfois jugées insuffisantes. Aussi, le recours au procédé contractuel pour pourvoir aux emplois aujourd'hui offerts à la sortie de l'Ena ne manquerait pas de susciter, en France, de telles polémiques accréditant l'idée d'une dérive vers un « *spoils system* » à l'américaine, c'est-à-dire une politisation de la fonction publique peu conforme à la tradition française.

La commission souligne les difficultés pratiques ou les limites inhérentes à une suppression de l'Ena : l'État continuera d'avoir besoin de cadres dirigeants, sélectionnés sur une base incontestable et formés à

(1) Les conditions d'âge, de diplôme, d'années d'expérience... fixées actuellement pour les trois concours d'entrée à l'Ena, relèvent, à cet égard, d'un certain d'arbitraire.

(2) Les conditions de rémunérations devraient également compenser la perte de certains avantages liés au statut.

l'exercice de leurs missions. L'existence d'une école de sélection et de formation de référence apparaît dès lors indispensable. Les réformes conduites à l'étranger sur la période récente renforcent d'ailleurs ces garanties, parfois en s'inspirant du modèle français de l'Ena.

Pour ces raisons, l'Ena doit être réformée plutôt que supprimée. L'Ena jouit d'une excellente réputation à l'étranger. Les Français semblent y être attachés¹. Aussi la commission s'est-elle employée à rechercher les moyens de résoudre les problèmes inhérents au système actuel dans l'hypothèse d'un aménagement en profondeur.

L'aménagement du système actuel

L'Ena et la fonction supérieure de l'État sont si liées l'une à l'autre que des personnalités auditionnées affirment qu'il est impossible de réformer l'une sans s'attaquer à l'autre. Et, pour certains, tous les reproches adressés à l'Ena concernent au premier chef l'insuffisante gestion par l'État de la carrière de ses agents.

La commission n'a pas pour mission de proposer une réforme d'ensemble de la gestion de la « haute fonction publique ». Mais elle est convaincue de ne pas devoir attendre une réforme générale de l'encadrement supérieur de l'État pour améliorer le système actuel de recrutement et de formation des énarques. Une réforme de l'Ena peut, en revanche, enclencher un processus de rénovation de l'ensemble de la gestion des ressources humaines de l'administration.

Les principes de la réforme

Ils répondent aux critiques analysées en deuxième partie, et visent à :

- ouvrir l'École sur le monde : étranger, entreprise, partenaires sociaux, société civile... ;
- individualiser la formation dispensée à l'Ena ;
- allier attractivité de l'École et allègement du poids de la procédure de sortie sur le déroulement de la scolarité ;
- améliorer l'adéquation entre le profil des élèves et les métiers à la sortie de l'École ;
- renforcer l'interministérialité et la mobilité ;
- rapprocher la fonction publique de l'État de la fonction publique territoriale.

(1) Cf. résultats de l'enquête Sofres réalisée pour l'AAEENA.

Ouvrir l'École sur le monde

Le passage par l'École est une opportunité pour les élèves de mieux prendre connaissance de l'environnement de l'action publique. La priorité est ainsi donnée à l'internationalisation des politiques, à la vie des entreprises, aux problématiques sociales et aux préoccupations des citoyens. Les stages sont une occasion privilégiée d'intégrer cet objectif.

Cette ouverture est adaptée au profil des élèves, en fonction de leur parcours antérieur et de leur projet professionnel.

Individualiser la formation par la création de « dominantes »

La formation à l'École débute par un premier bilan des compétences et aspirations individuelles. Les conséquences pratiques en sont tirées pour chaque élève dans le choix des stages et le cursus suivi à l'École.

Afin de permettre cette individualisation, la formation à l'École se déroule dans le cadre de « dominantes », au nombre de trois :

- dominante internationale ;
- dominante économique et financière ;
- dominante administration générale.

Ces dominantes délivrent une formation professionnalisée et adaptée aux postes offerts à la sortie de l'École par les administrations dans chacun de ces domaines.

Un tronc commun de la scolarité dispense les enseignements généraux et assure les compétences juridiques, transversales et indispensables à la formation de tout cadre supérieur de l'administration.

Allier attractivité et enjeux de formation

Le poids du classement final sur la formation à l'École a été souligné par un grand nombre des personnalités auditionnées par la commission, y compris par les partisans du statu quo. Mais elles se partagent ensuite quant à la conclusion à tirer de cette situation :

- soit accepter le système actuel, malgré ses imperfections, en raison de l'absence d'alternative crédible¹. Ces personnes insistent sur le caractère déterminant de l'accès direct aux corps réputés les plus prestigieux de l'État, pour conserver l'attractivité de l'École ;
- soit privilégier la vocation de formation de l'Ena en supprimant cet accès direct, voire le classement final.

(1) Le système actuel du classement final et de l'accès direct dans les « grands corps » étant décrit comme « le pire des systèmes, à l'exception de tous les autres... ».

La commission retient une position alliant sélection et formation :

- supprimer le classement final, les élèves étant toutefois astreints à une obligation de résultat, sanctionnée par la délivrance, non automatique, d'un diplôme ;
- maintenir la possibilité d'un accès direct, à la sortie de l'École, à l'ensemble des corps et administrations, y compris les corps juridictionnels et de contrôle.

Améliorer l'adéquation entre profil des élèves et métiers à la sortie de l'École

L'individualisation de la formation et la suppression du classement final permettent une meilleure adéquation entre le profil des élèves et les fonctions assumées à la sortie de l'École. À cette fin, la procédure de recrutement par les corps et les administrations repose sur les principes suivants :

- négociation entre élèves et employeurs : prise en compte de l'ensemble du parcours de l'élève (formation, diplômes, choix du cursus, notes...), à partir de données objectives ;
- besoins de l'administration, notamment à partir de profils de poste définis préalablement.

Le choix final est réservé à l'administration.

Renforcer l'interministérialité et la mobilité

La création de dominantes est un facteur de mobilité, pour deux raisons principales.

Tout d'abord, les dominantes ne sont pas des sections ou des filières, segmentant l'École en autant de sous-écoles de spécialistes. Au contraire, articulées avec le tronc commun, les dominantes préservent des enseignements communs à l'ensemble des élèves, sur des questions transversales ou d'intérêt général (droit, déontologie, management...).

Ensuite, ces dominantes font disparaître les cloisonnements ministériels actuels. Les postes offerts à la sortie de l'Ena dans les dominantes sont répartis en fonction du métier à exercer. Les corps et administrations de sortie recrutent dans chacune des dominantes en fonction de leurs besoins. À titre d'exemple, les postes relevant du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie sont ventilés entre les trois dominantes : internationale (Dree ¹, postes internationaux du Trésor et des autres directions...), générale (pour des emplois de gestionnaires), et économique et financière. Cette dernière est le vivier pour pourvoir les postes budgétaires, économiques ou financiers présentés par tous les ministères, et pour des emplois dans les juridictions financières.

Les emplois juridictionnels et de contrôle ne font pas l'objet de dominantes spécifiques, le domaine commun de compétence étant

(1) Direction des relations économiques extérieures.

privilegié par rapport aux techniques de chaque métier, lesquelles sont apprises en général sur le tas par une forme de compagnonnage des plus jeunes par les « seniors ».

Pour les élèves ayant suivi une même dominante, les passerelles entre ministères, voire entre corps, sont ainsi davantage développées que dans la situation présente.

Rapprocher la fonction publique de l'État de la fonction publique territoriale

Les emplois d'encadrement supérieur des fonctions publiques d'État et territoriale présentent des caractéristiques communes, quels que soient les secteurs ou les collectivités concernés.

Les candidats aux concours de l'Ena et du CNFPT¹ (Inet²) ont, en effet, le même profil et la même formation, en particulier pour le concours externe. Il est d'ailleurs fréquent que les mêmes étudiants préparent et présentent ces deux concours, leurs épreuves étant très similaires.

Les matières enseignées et les principes pédagogiques sont assez comparables : ces deux écoles font appel à des enseignants issus de l'administration et pratiquent une alternance entre des stages et des enseignements, même si l'organisation pratique diffère (modules intensifs et brefs à l'Inet, cours plus étalés dans le temps à l'Ena, par exemple).

Enfin, les postes offerts à la sortie de ces écoles relèvent de domaines et de niveaux de responsabilité assez semblables. Ceux de la ville de Paris sont déjà formés par l'Ena.

Aussi, à terme, la fusion de ces deux écoles doit-elle être envisagée, et les postes de sortie ventilés entre les trois dominantes, sans créer une dominante territoriale spécifique. Un jeune administrateur territorial est, comme un énarque, souvent affecté à des fonctions administratives ou financières, requérant des compétences et des aptitudes comparables. De plus, les dimensions européenne et internationale prennent de l'essor dans les collectivités locales.

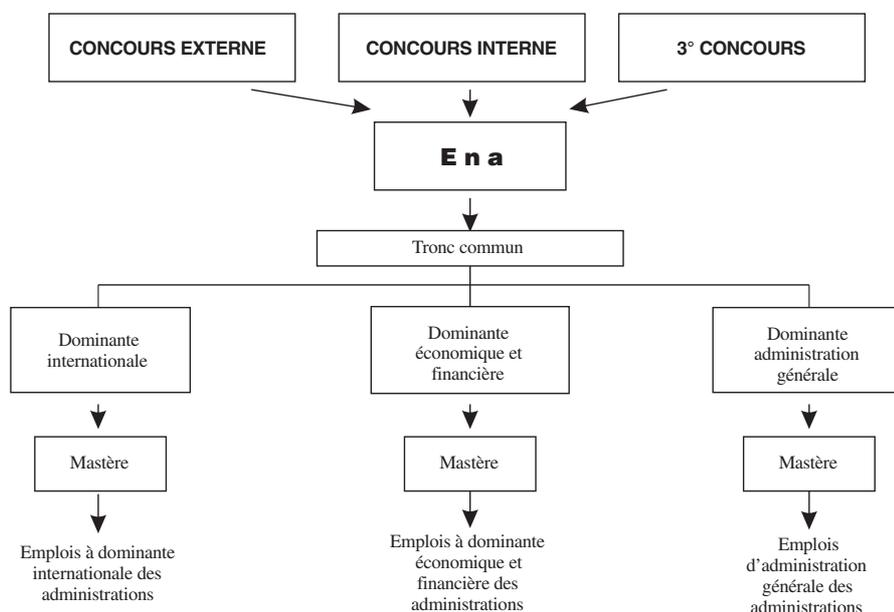
Posée ici pour la fonction publique territoriale, la question mérite aussi d'être soulevée pour la fonction publique hospitalière, afin de favoriser la mobilité professionnelle entre les différentes administrations.

(1) Centre national de la fonction publique territoriale.

(2) Institut national des études territoriales. Il est un service spécialisé du CNFPT.

Schéma 2

L'aménagement du système actuel de recrutement par l'Ena



Les modalités

Dans le cas du maintien du « monopole bilatéral » (cf. p. 21), la commission présente les propositions suivantes sur quatre aspects :

- le concours d’entrée ;
- l’affectation dans une dominante ;
- la scolarité suivie à l’École ;
- le diplôme (mastère) et la sortie.

Le concours d’entrée

L’entrée à l’Ena est déterminée par la réussite à un concours, sélectif, mais dont les principes et les modalités d’organisation sont modifiés pour faciliter la prise en compte de la diversité disciplinaire, sociale et géographique des étudiants. Trois éléments sont à cet égard déterminants :

- doter une épreuve de spécialité d’un coefficient équivalent à ceux des autres épreuves écrites, afin de permettre aux étudiants non issus des IEP de valoriser leur formation spécifique et de combler le handicap structurel dont ils souffrent par rapport aux candidats des IEP. L’épreuve de spécialité permet, dans ces conditions et dans une certaine mesure, de rééquilibrer la situation ;

- veiller à la désignation de jurys de concours plus diversifiés dans leur composition, comprenant, outre des fonctionnaires, des personnalités venant des régions et issues de la société civile. La participation de professionnels du recrutement, notamment à l'épreuve d'entretien avec le jury, peut être envisagée. Mais une sensibilisation des membres des jurys aux impératifs de la diversification géographique, disciplinaire et sociale des élèves de l'Ena est recommandée. Dans le respect de leur souveraineté, de brefs séminaires peuvent être organisés à cette fin ¹ ;
- enfin, une analyse approfondie des résultats des centres de préparation doit être réalisée par l'Ena. La multiplication des centres en région est souhaitable, à condition qu'ils aient les moyens de préparer dans des conditions satisfaisantes les candidats ². À défaut, un regroupement des compétences sur quelques centres doit être privilégié. Un bilan des diverses bourses attribuées est également à réaliser.

Enfin, dans le cadre de cette réforme, la commission recommande d'abaisser la limite d'âge des trois concours d'entrée afin d'accompagner le processus en cours, dans les pays développés, de rajeunissement des cadres à l'embauche, de favoriser la cohésion des promotions et de permettre aux anciens élèves les plus âgés un déroulement de carrière plus normal ³. L'amélioration de la politique de promotion interne est un corollaire indispensable à cette mesure (cf. partie IV).

L'affectation dans une dominante

La répartition des élèves entre les trois dominantes est réalisée par la direction de l'Ena un an après le concours d'entrée (année N+1). La première année d'École (année N) doit, en effet, être mise à profit par celle-ci pour établir le profil de chaque élève, par les administrations d'accueil pour définir leurs besoins et leurs offres de postes par dominantes, et par les élèves pour faire connaître leurs aspirations.

Le nombre de places offertes par les dominantes est modulable chaque année. Il dépend des besoins prioritaires définis l'année N+1, par les administrations pour l'année N+2. Le Conseil d'État, par exemple, peut décider certaines années d'offrir des postes dans la dominante économique et financière, dont la formation est plus adaptée au traitement du contentieux fiscal. La répartition par dominante des postes offerts est ensuite arrêtée par le conseil d'administration, sur proposition de la direction de l'École. Le nombre de postes est supérieur au nombre des élèves (de l'ordre de 15 % par exemple).

Parallèlement, la première année à l'École permet à chaque élève de préparer son projet professionnel et d'établir un ordre de priorité

(1) Le choix et la technicité des sujets des épreuves écrites et le déroulement de l'épreuve d'entretien avec le jury peuvent favoriser certains profils de candidats, les membres des jurys n'en ayant pas nécessairement conscience.

(2) Le recours à des enseignants issus de l'administration, en particulier anciens élèves de l'Ena, a été fréquemment relevé comme facteur de succès de ces préparations.

(3) L'âge maximal de 35 ans, pour présenter le concours interne, a été très fréquemment avancé par les personnes auditionnées par la commission.

entre les dominantes. Chacun aura ainsi réalisé un bilan de compétences, accompli une première série de stages et suivi des enseignements généraux. Chaque élève sera en mesure de se déterminer, notamment au regard des postes proposés par l'administration dans chaque dominante.

La répartition finale des élèves dans les dominantes est décidée par la direction, après une discussion avec chacun d'entre eux. Une voie de recours est prévue pour trancher les litiges éventuels, dans le cadre d'une commission de conciliation désignée par le conseil d'administration.

L'organisation de la scolarité

La scolarité est modifiée selon les orientations suivantes :

- stages plus diversifiés ¹ et mieux coordonnés avec les enseignements assurés à l'École. Le caractère systématique du stage en préfecture peut, en conséquence, être reconsidéré ;
- organisation de la formation par tronc commun et dominantes, chaque dominante comportant des modules obligatoires et des modules électifs ;
- développement des enseignements de management (gestion des ressources humaines, négociation, communication, gestion de projet...) et de gestion publique (pilotage par objectifs et résultats...) ;
- modulation de la part des enseignements et des épreuves académiques, en fonction du profil des élèves et des mises à niveau nécessaires ;
- amélioration de la connaissance de l'entreprise et du monde des collectivités territoriales ;
- renforcement des enseignements de langues (deux langues obligatoires, autres que la langue maternelle) et ouverture internationale de l'École et de ses enseignements. La formation à l'École, avec le concours du CEES ², se concentre sur la pratique des instances européennes (notamment les techniques de négociation), les connaissances académiques étant sanctionnées par le concours d'entrée.

Une scolarité de deux ans est suffisante ³, les enseignements étant adaptés en fonction du profil de chaque élève et des dominantes.

La sortie de l'Ena

Il n'existe pas de classement général ou par dominante. Le travail des élèves est sanctionné par l'obtention d'un diplôme (mastère d'administration publique) ⁴. Le choix des postes s'effectue dans le cadre d'une négociation entre l'élève et l'administration employeur.

Lors de la deuxième année à l'École (année N+2), les contacts entre les élèves et les administrations s'organisent dans le cadre de chaque dominante. L'information sur les métiers proposés par l'administration et

(1) Notamment dans des services en contact avec les usagers.

(2) Centre des études européennes de Strasbourg.

(3) Soit une scolarité raccourcie de trois mois par rapport à la situation actuelle.

(4) À titre exceptionnel, le redoublement d'un élève ou son affectation sur un poste d'attaché peuvent être envisagés.

sur le profil des élèves est échangée. À l'issue de la scolarité, une procédure de recrutement négocié est instaurée : les élèves comparent les offres de postes de leur dominante présentées par les administrations, les employeurs font connaissance des candidats, de leurs compétences, de leurs aptitudes et de leurs motivations. Les administrations décident, en dernier ressort, de l'élève qu'elles recrutent pour un poste donné, à la seule condition qu'il appartienne à la dominante où figure ce poste. Le nombre de postes proposés par dominante est supérieur au nombre d'élèves afin de donner la souplesse nécessaire au système et éviter le risque, pour un élève, de ne pas trouver à la sortie de l'École un poste correspondant à ses souhaits.

Ce système s'inspire de celui pratiqué dans la fonction publique territoriale et pour les polytechniciens dans les écoles d'application. Il assure une meilleure adéquation entre les élèves et les métiers. La direction de l'École veille à son bon fonctionnement (circulation de l'information, transparence des contacts entre les élèves et les employeurs, conciliation en cas de difficultés...).

L'accès aux corps juridictionnels et d'inspection générale est possible dès la sortie de l'École :

- l'affectation dans les corps d'inspection générale relève de la responsabilité du ministère concerné. Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie peut décider, un an avant la sortie de l'École (année N+1) et en fonction des priorités de son administration, de proposer ou non des postes à l'Inspection générale des finances. Il en est de même pour les autres ministères dotés de corps d'inspection générale, qu'ils proposent actuellement des postes à la sortie de l'Ena (Inspection générale de l'administration et Inspection générale des affaires sociales) ou non ;
- de la même façon, pour l'affectation dans les corps juridictionnels, le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour des comptes régulent leur offre de postes entre les juridictions qui relèvent de leur autorité : le Conseil et la Cour, mais aussi, respectivement, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ainsi que les chambres régionales des comptes. Le nombre de postes entre ces différentes juridictions est réparti par leurs soins. À la sortie de l'École, la négociation entre ces employeurs et les élèves se déroule, par dominante, sur des bases identiques à celles retenues pour les ministères. Afin de lever tout soupçon de « népotisme », les employeurs établissent des critères de sélection transparents et objectifs.

Ce schéma de réforme résout certaines contradictions inhérentes à l'École dans son organisation et son mode de fonctionnement actuels. Il aboutit à une meilleure adéquation entre le profil des candidats et les postes offerts par les administrations. La création des dominantes, avec ses implications pour les affectations à la sortie, et la suppression du classement, permettent aux élèves, pendant les deux années de scolarité, de se concentrer sur la formation, et non de se polariser sur la préparation d'un concours de sortie. Enfin, des éléments de souplesse sont introduits : offre de postes supérieure au nombre d'élèves, développement de la formation permanente pour permettre des réorientations en cours de carrière... (cf. partie IV).

Certaines modalités de mise en œuvre demandent à être précises. Ce projet n'en constitue pas moins un levier d'évolution de la gestion des carrières par les administrations, celles-ci étant appelées à définir de manière prévisionnelle leurs besoins de compétences, et à s'engager dans une véritable politique de recrutement de leurs cadres dirigeants.

La fusion de la formation à l'Ena et de l'Inet pour la formation des administrateurs ne soulève à cet égard aucune difficulté majeure, la procédure de sortie à l'Inet étant proche du schéma proposé. L'offre actuelle de postes à la sortie de l'Ena est seulement enrichie de postes dans les collectivités locales.

Une transformation du système

Le système actuel de recrutement des cadres supérieurs de l'administration se caractérise par une situation de « monopole bilatéral » qui a conduit l'Ena et sa tutelle à différer des adaptations rendues nécessaires par les mutations économiques, démographiques et sociales, internes et internationales.

Pour promouvoir une meilleure réactivité du système de sélection et de formation aux évolutions en cours et assurer dans les vingt-cinq années à venir aux collectivités publiques le recrutement de cadres supérieurs de qualité, la commission estime souhaitable d'y introduire la concurrence, à deux niveaux :

- dans les modes de recrutement (deux voies d'accès à la haute fonction publique) ;
- dans la compétition éducative internationale (entre l'École et les autres institutions de formation comparables dans le monde).

La proposition suivante s'inscrit dans l'évolution des systèmes éducatifs supérieurs en Europe et dans le monde, avec la généralisation du modèle « 3-5-8 » : diplômés à bac +3, +5 et +8 ans (licence, mastère, doctorat).

Le principe : l'introduction de la concurrence entre deux voies de recrutement pour les emplois supérieurs de l'administration

La concurrence existe déjà dans le recrutement des cadres administratifs supérieurs. Sans même parler des autres écoles de fonctionnaires, qui forment des cadres techniques, des voies parallèles se sont développées : promotions internes, tours extérieurs, concours spécifiques... Ces voies sont, cependant, considérées par leurs bénéficiaires comme par l'administration, comme des voies secondes, annexes ou d'appoint.

Le schéma proposé repose sur la généralisation du principe de concurrence pour le recrutement de l'encadrement administratif supérieur. Il se caractérise par la coexistence de deux voies de recrutement : par l'Ena à bac +3 ou par concours à bac +5. Ces deux voies donnent accès aux mêmes emplois. Les deux types de recrutement se trouvant en situation de concurrence, cette nouvelle Ena est incitée à améliorer son offre de formation pour conserver son attractivité.

Les justifications complémentaires

Deux arguments supplémentaires militent en faveur de ce double recrutement pour l'encadrement supérieur de la fonction publique :

La forte évolution du vivier des candidats à l'Ena sur les cinquante dernières années

Le contexte actuel s'est modifié depuis la création de l'Ena en 1945 : le nombre de bacheliers et d'étudiants¹ inscrits dans l'enseignement supérieur a connu une croissance considérable, et leur profil s'est profondément diversifié.

Quelles conséquences en tirer pour le recrutement de la haute fonction publique ?

Tout d'abord, les candidats à l'Ena, tous concours confondus, ont aujourd'hui une formation universitaire d'un niveau très supérieur à celui d'autrefois. Il n'est dès lors plus nécessaire de prévoir vingt-sept mois de formation complémentaire : une formation académique est redondante et une formation pratique peut être délivrée par l'administration employeur. Une procédure de sélection peut, seule, suffire.

Ensuite, le concours externe ne parvient pas à attirer vers l'Ena un nombre élevé de candidats des universités. Seuls quelques-uns réussissent, chaque année, à surmonter la concurrence des diplômés de l'IEP de Paris. Les réformes des concours engagées ont rencontré leurs limites. Pour corriger cette situation, une modification de la structure des concours est proposée : transformer le concours externe existant, et créer simultanément un nouveau concours d'accès à la haute fonction publique, à bac +5.

Le risque de perte d'attractivité du service public

Ce double recrutement, en attirant plus de candidats, plus jeunes, constitue une réponse au défi démographique auquel l'administration est confrontée :

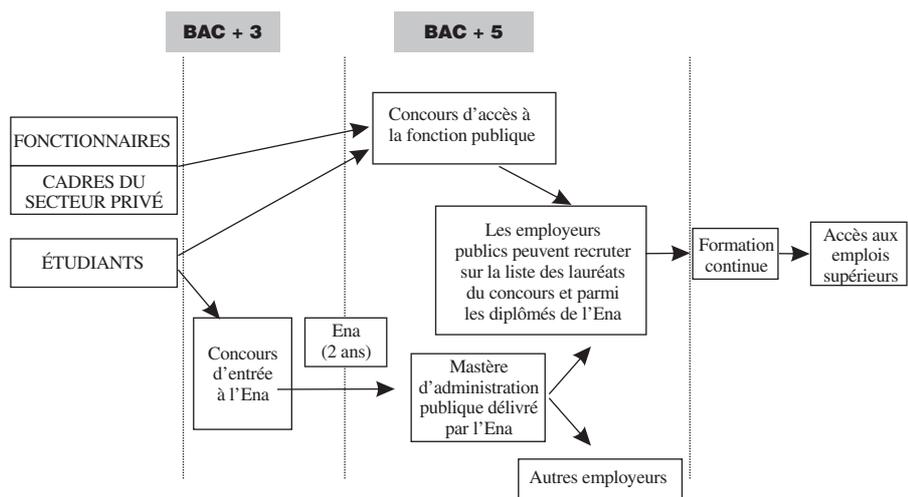
(1) Le nombre de bacheliers est ainsi passé de 30 000 en 1948 à 500 000 en 2000 et, pour la même période, le nombre d'inscrits dans l'enseignement supérieur (toutes disciplines confondues) est passé de 130 000 à 1 500 000.

- le concours d'entrée à l'Ena à bac +3, plus ouvert qu'aujourd'hui, sera préparé par davantage d'étudiants et par des élèves non parisiens et d'origine sociale plus diversifiée ;
- le concours direct à bac +5 offrira une chance aux étudiants ayant déjà un solide cursus universitaire. Il bénéficiera de plus de candidatures de fonctionnaires et de cadres du privé, ceux-ci étant parfois réticents à s'engager dans la préparation des concours actuels, dont la réussite implique une succession de difficultés matérielles ¹.

Le concours à bac +5, n'étant pas suivi d'une scolarité, fournira aux administrations des cadres jeunes, auxquels elles pourront ensuite donner une formation initiale spécialisée en fonction de leurs besoins spécifiques. L'organisation de ce concours, souple, permettra à l'administration de réagir à des ajustements conjoncturels là où l'évolution de la taille des promotions de l'Ena, quand elle est décidée, nécessite plusieurs années avant d'en faire ressentir les effets au niveau des administrations.

Schéma 3

L'insertion de l'Ena dans un système éducatif concurrentiel



Les modalités

Une Ena remodelée, inscrite dans le système 3-5-8

L'Ena est transformée pour s'inscrire dans ce schéma, en voie de généralisation au niveau international. Elle cesse d'être la « grande école des grandes écoles ».

(1) Notamment déménagements successifs, perte des primes...

Un recrutement par l'Ena à bac +3

Le concours est ouvert à tout candidat remplissant les conditions requises d'âge, par exemple 21 ans maximum, et de diplôme.

Cette orientation est à l'étude dans les grandes écoles françaises, dans le cadre de la réforme européenne des enseignements.

Comme dans le schéma 2, les épreuves du concours sont diversifiées, pour assurer la meilleure prise en compte de la variété des profils de candidats. Le système de bourses est renforcé. Les postes offerts à la sortie de l'École et la sélectivité du concours positionnent l'Ena au même niveau que le concours bac +5 et au-dessus de celui du recrutement des attachés.

Avec l'alignement sur la réforme 3-5-8, les ressortissants communautaires peuvent se présenter au concours d'entrée à l'Ena, au même titre que les Français.

Ce schéma n'implique pas à ce stade une modification des conditions de rémunération des élèves.

Un changement de nom de l'École peut être envisagé pour témoigner de sa profonde réforme. La commission, toutefois, souligne que le sigle « Ena » mérite d'être conservé en raison de sa notoriété.

Une formation sanctionnée par un diplôme internationalement reconnu

Recrutant des élèves plus jeunes et moins diplômés qu'actuellement, la scolarité à l'Ena, d'une durée de deux ans, réserve une part plus importante aux enseignements fondamentaux que dans le schéma 2, en droit et en économie notamment. Elle rejoint pour le reste les principes exposés dans le cadre de ce schéma.

Le diplôme sanctionnant la fin de la scolarité est de niveau bac +5 (mastère d'administration publique). Il est reconnu sur le plan international, en concurrence avec ceux des plus grandes institutions mondiales comparables (Oxford, Cambridge, Collège de Bruges, Kennedy School of Public Affairs de Harvard, Woodrow Wilson School de Princeton, etc.). Un tel projet suppose l'institution d'un corps professoral attaché à l'École (cf. partie IV).

Les étudiants étrangers, non communautaires, peuvent présenter le concours d'entrée à l'Ena. Il est aussi possible d'envisager un recrutement spécifique pour des candidats sélectionnés par une procédure à définir, prenant en compte les orientations de politique étrangères arrêtées par le gouvernement. La délivrance d'un mastère à tous les élèves sans condition de nationalité, et la rénovation de la formation dispensée à l'Ena, sont de nature à affirmer la réputation de l'École dans le monde et à faciliter l'insertion professionnelle de ses anciens élèves étrangers.

À la sortie de l'École, les élèves diplômés, français et communautaires, négocient leur premier emploi, dans la sphère publique,

conformément à la procédure décrite dans le schéma 2, mais ils peuvent également se diriger vers d'autres employeurs.

L'accès à bac +5

Le recrutement dans les emplois supérieurs de la fonction publique s'opère au niveau bac +5 (mastère). Il s'agit d'un concours interministériel, ouvert aux candidats étudiants, fonctionnaires ou cadres du privé, même si des modalités différentes sont à prévoir pour les étudiants et pour les autres. Il assure un accès aux mêmes postes de responsabilité dans la fonction publique que ceux ouverts à la sortie de l'Ena.

L'admission

Inspiré du « *fast stream* » britannique ¹, ce concours permet de valider des acquis et des aptitudes. Il associe des épreuves traditionnelles dans l'administration (exemple : notes administratives) et un oral de personnalité et de motivation. Les jurys sont ouverts à des personnalités d'origine diverse, notamment des spécialistes du recrutement.

Il est organisé soit par la direction de l'Ena, pour illustrer la parité des deux recrutements, soit directement par l'administration sur une base interministérielle.

Les perspectives offertes

Les lauréats du concours sont ensuite affectés dans les administrations d'emploi selon une procédure précise. Elle repose sur la négociation et prend en compte l'adéquation du profil des reçus aux postes à pourvoir. Comme dans le schéma 2, le choix en dernier ressort appartient à l'employeur.

Les emplois proposés sont du même niveau que ceux offerts aux élèves de l'Ena à la sortie de l'École.

Deux possibilités sont envisageables :

- l'établissement d'une liste d'aptitude unique, obtenue par la fusion de la liste des diplômés de l'Ena et de celle des admis au concours à bac +5 ;

(1) À l'image de la procédure britannique dite du *fast stream*, ce recrutement est interministériel, même s'il peut réserver une spécificité diplomatique voire, au sein de celle-ci, communautaire. Il existe au Royaume-Uni, en effet, plusieurs concours de *fast stream* : le *fast stream*, numériquement le plus important, est un concours externe, destiné à pourvoir des postes de l'administration, hors *Foreign Office* ; mais, pour alimenter les postes diplomatiques, un concours de *fast stream* interne est aussi ouvert aux fonctionnaires, ainsi qu'un *fast stream* spécifique au *Foreign Office* et un *European fast stream*, pour ceux qui souhaitent faire carrière au sein de la Commission européenne. Ce dernier concours est particulièrement prestigieux. Une fois reçus au concours du *European fast stream*, les candidats peuvent se préparer au concours de la Commission. S'ils sont reçus, ils peuvent travailler dans l'administration britannique jusqu'à ce qu'ils obtiennent un poste à la Commission Européenne. S'ils ne sont pas reçus, ils peuvent faire carrière dans la fonction publique britannique, comme ceux qui ont été reçus au *fast stream* « normal ».

– deux listes distinctes : la répartition des emplois proposés entre les deux voies de recrutement est définie au niveau interministériel sur proposition des administrations employeur.

Chaque administration d'accueil organise, selon ses besoins, une formation à la prise de poste.

La formation permanente est assurée, pour tous les fonctionnaires d'encadrement supérieur, par l'Ena selon les modalités décrites en partie IV.

Les trois schémas, présentés par la commission dans cette partie du rapport, illustrent les voies de réforme du recrutement et de la formation initiale de la haute fonction publique.

Ils n'épuisent cependant pas le sujet. Des questions transversales doivent trouver une réponse. Leur solution constitue la condition de réussite de toute réforme en la matière. Elles sont analysées dans la quatrième et dernière partie de ce rapport.

Partie IV

**Les conditions
de réussite
des réformes
proposées**

La commission considère que, pour réussir, la réforme du système de sélection/formation des cadres supérieurs de la fonction publique doit également s'accompagner de changements dans :

- l'organisation de l'Ena ;
- la formation permanente de l'encadrement supérieur de l'État ;
- l'action internationale de l'École ;
- la gestion des carrières.

L'organisation administrative et géographique de l'Ena

Dans l'une ou l'autre des hypothèses de maintien de l'École, la commission recommande un certain nombre de mesures à caractère administratif.

Unifier le site de l'École

La bilocalisation de l'Ena, devenue trilocalisation en 2002 après la fusion avec l'IIAP¹, constitue une source de dysfonctionnements majeurs.

a – Le personnel est réparti entre les trois sites² sans véritable logique pédagogique ou administrative. La trilocalisation impose de doubler certaines fonctions (exemple : correspondants des ressources humaines). Elle éloigne le management des élèves et crée un sentiment de malaise généralisé, très perceptible, en particulier, sur le site de

(1) Institut international d'administration publique.

(2) Les 250 agents de l'École sont ainsi répartis :

– 42 % sur le site parisien de la rue de l'Université (quatre services du secrétariat général, service des stages, service des études, service de la formation permanente et de la recherche) ;

– 26 % sur le site parisien de l'avenue de l'Observatoire (service des relations internationales, service de la formation permanente et de la recherche) ;

– 29 % sur le site strasbourgeois de la rue Sainte-Marguerite (services des ressources humaines, du budget et de la commande publique, service des études) ;

– les 3 % restants sont constitués par les mises à disposition partagées sur les trois sites.

l'Observatoire. Les agents se plaignent d'une perte de cohésion au sein du personnel, accentuée par un recrutement important de contractuels ces dernières années. Il en résulte frustration, incompréhension et démobilisation.

b – Les surcoûts de cette situation sont élevés, tant pour les frais de transports ¹ que pour les dépenses de fonctionnement ou les investissements mobiliers et immobiliers. Une comptabilité analytique aussi précise que celle enseignée aux élèves montrerait que les frais de déplacement du personnel, des responsables de la formation et des documents administratifs et financiers, constituent pour une bonne part des coûts fixes injustifiés.

La commission estime qu'en matière de gestion administrative et financière, l'École doit être un modèle pour l'ensemble des administrations et exempte de toute critique (exemple : recours à l'administration électronique).

c – La scolarité, pour la formation initiale, est partagée entre Paris et Strasbourg. Cette césure, déroutante pour les élèves, détériore l'atmosphère au sein de l'École et crée des problèmes pratiques dont l'administration et les élèves sont les victimes.

d – La commission a constaté, lors de la visite des sites, une sous-utilisation des locaux : au second semestre à Strasbourg, pendant quelques mois rue de l'Université et pratiquement tout au long de l'année avenue de l'Observatoire.

Cette situation ne peut être pérennisée. La commission considère que l'École doit être implantée sur un seul site pour mettre un terme à l'éclatement de ses services. Aujourd'hui, même si des arguments de commodité conduisent certaines personnalités auditionnées à privilégier Paris, la commission considère que l'Ena doit être localisée à Strasbourg, pour les raisons suivantes :

- les conséquences politiques très négatives d'un retour à Paris ;
- la valeur symbolique d'une implantation décentralisée de l'école de formation des cadres supérieurs de l'administration, à l'aube d'une nouvelle étape de la décentralisation ;
- la consécration de la vocation européenne de Strasbourg, grâce à un rapprochement de l'Ena et du CEES (cf. p. 70) ;
- des économies budgétaires significatives et une meilleure affectation des immeubles administratifs.

Toutefois, pour des raisons pratiques, cette solution définitive du regroupement des services de l'École doit être soigneusement préparée, programmée et réalisée par étapes, afin d'assurer une transition harmonieuse et le succès de l'opération. À cette fin, la commission recommande :

- dans un premier temps, de dispenser à Strasbourg la formation initiale, puis la formation permanente et, *in fine*, d'y transférer le reste des services de la rue de l'Université et de l'avenue de l'Observatoire ;

(1) Malgré la mise en place d'un système de visioconférence qui a permis, depuis juin 2002, d'économiser près de 100 000 euros sur les déplacements d'enseignants ou de membres de l'administration de l'École.

– en parallèle, de négocier avec les collectivités locales concernées (mairie de Strasbourg, Communauté urbaine de Strasbourg, Conseil général du Bas-Rhin, Conseil régional d'Alsace) la mise à disposition par celles-ci des facilités indispensables à l'implantation unique de l'École, compte tenu des problèmes qui se posent encore sur le site de la Commanderie Saint-Jean : en particulier l'absence de locaux d'hébergement pour les élèves, voire de restaurant universitaire.

Rapprocher l'Ena du centre de formation des cadres supérieurs du CNFPT (Inet)

Cette localisation unique de l'Ena à Strasbourg est, en outre, de nature à faciliter le rapprochement de l'École avec l'Inet, institut de formation du Centre national de la fonction publique territoriale.

Pour la commission, ce rapprochement est aujourd'hui nécessaire :

- les élèves de l'Inet (concours externe et interne) se recrutent sur le même cursus universitaire que celui de l'Ena ;
- les administrateurs de la fonction publique territoriale, dont les missions s'élargissent avec les avancées de la décentralisation, exercent des métiers qui exigent les mêmes compétences que leurs collègues de l'administration d'État (cf. p. 50).

Certes, depuis un décret de 1999, des modules de la scolarité de l'Ena ont été ouverts aux élèves de l'Inet¹, délocalisée à Strasbourg en 1997. Mais cette première étape n'a pas été suivie d'un réel rapprochement des formations entre les écoles, à cause des spécificités de la scolarité et du mode de sortie. L'Inet privilégie, en effet, une logique d'alternance entre des semaines de cours bloqués et plusieurs stages choisis par les élèves. La durée d'études (dix-huit contre vingt-sept mois à l'Ena) et la taille des promotions (une cinquantaine d'élèves contre une centaine à l'Ena) sont différentes. Pour la sortie, la possibilité d'inscription sur une liste d'aptitude valide le passage par l'Institut et les élèves répondent à des appels à candidature de postes publiés par les collectivités locales.

La problématique du rapprochement dépasse la simple question des investissements immobiliers et des frais de gestion des deux établissements. Elle implique une fusion de l'organisation des formations.

Mais, au-delà, compte tenu de la similitude des recrutements, des profils recherchés, de la formation à dispenser, la commission estime que l'administration territoriale devrait pouvoir trouver chez les élèves issus de l'Ena nouvelle formule, les fonctionnaires nécessaires à son fonctionnement. À terme, cette réforme conduirait à la fusion de l'École et de l'Inet.

Les avantages évidents de cette formule ne doivent pas, cependant, faire oublier les problèmes d'ordre politique, liés aux relations entre

(1) Questions européennes, droit et administration territoriale, négociation, communication.

l'État et les collectivités territoriales, inhérents à cette proposition. Elle nécessite qu'un soin particulier soit apporté à sa mise en œuvre.

Modifier l'organisation de l'École

La commission préconise également une transformation radicale du mode d'organisation de l'École. Les auditions et les constats effectués ont mis en lumière le manque d'efficacité de ses structures : absence d'objectifs stratégiques et de gestion prévisionnelle des effectifs, poids excessif de la tutelle, rôle essentiellement consultatif du conseil d'administration, complexité et lourdeur du système managérial, faiblesse de la marge de manœuvre du directeur (cf. partie II)...

Dans ces conditions, l'École est difficilement en mesure d'assumer ses missions essentielles. La définition et la répartition des tâches entre la tutelle, le conseil d'administration et la direction de l'École doivent être repensées.

À cette fin, la commission propose les réformes suivantes :

Un conseil d'administration restreint

Le conseil d'administration, qui comporte aujourd'hui vingt-neuf personnes, est réduit (douze à quinze personnes au maximum). Le président, au lieu d'être un membre *ès qualité* d'un corps de l'État, est une personnalité désignée par le Premier ministre. Outre les personnalités issues de l'administration centrale, sa composition comprend des membres nommés par les présidents des assemblées parlementaires et du Conseil économique et social, ainsi que des représentants des collectivités territoriales. Les administrateurs, désignés par le gouvernement, ne sont pas exclusivement choisis dans la « haute fonction publique », mais peuvent être des personnalités qualifiées, sélectionnées dans la société civile. Le conseil, enfin, compte, dans ses rangs, des représentants élus des syndicats du personnel et des élèves.

Les missions du conseil d'administration

Sur la base des orientations fournies par le gouvernement (gestion prévisionnelle des effectifs de l'encadrement supérieur de l'État, priorités stratégiques en besoins de formation...), le conseil d'administration détermine ses missions à la direction de l'École, adopte son budget et exerce son contrôle.

Le directeur général de l'Ena

Il est désigné par le conseil d'administration dans le cadre d'une procédure ouverte de sélection au cours de laquelle les candidats présentent leur vision de l'École et leurs propositions sur sa gestion. Certains critères de choix peuvent être imposés, par exemple, l'optimisation des ressources financières, le rayonnement international, la méthode d'évaluation des élèves...

Le directeur général est nommé pour un mandat de cinq ans. Il est responsable devant le conseil d'administration. Il désigne ses principaux collaborateurs, après avis du conseil d'administration et dispose d'une grande liberté de gestion de ses moyens, sous le contrôle du conseil. Il est jugé sur la réalisation de ses objectifs, présentés et adoptés en conseil d'administration.

Le budget de l'Ena

Il est proposé par le directeur général au conseil d'administration, après négociation préalable conduite en collaboration avec le président du conseil d'administration et avec la direction du Budget pour son élaboration. Il est adopté par le conseil d'administration qui en contrôle l'exécution.

Le comité d'orientation

Sa composition et sa mission d'ordre consultatif sont déterminées par le conseil d'administration. Il assiste le directeur général, notamment dans la définition du projet pédagogique et la conduite de la scolarité à l'École.

L'administration de l'École

L'encadrement administratif est adapté aux besoins de gestion et aux exigences de coût/efficacité requises de cet établissement, avec, pour ambition, de devenir un modèle d'administration publique.

La formation permanente de l'encadrement supérieur de l'État

Les mesures proposées dans ce rapport pour la sélection, la formation initiale des élèves de l'Ena et la transformation de l'organisation de l'École constituent les principaux aspects des réformes à entreprendre dans le cadre des réflexions en cours sur l'encadrement supérieur de la fonction publique, tous corps confondus (scientifiques, universitaires, hospitaliers, civils...). Un second rapport sera consacré à ce sujet.

Néanmoins, dès à présent, la commission insiste sur l'importance et l'urgence de la formation permanente des cadres dirigeants de la fonction publique, souvent inexistante au cours de leur carrière, toujours facultative et jamais sanctionnée. Cette situation est inadaptée à l'exercice des métiers du service de l'État, confrontés à une accélération du changement de leur environnement. Cohérente et complémentaire avec les formations initiales, la formation permanente a pour objectif de permettre aux fonctionnaires d'améliorer leurs performances, d'appliquer les techniques de management les plus modernes, de se tenir au courant de leur évolution, et d'en tirer les conséquences dans leur travail. La formation permanente est une assurance à la fois pour l'État de disposer d'agents prêts à gérer le présent et à préparer l'avenir, et pour le fonctionnaire, de poursuivre une carrière conforme à ses souhaits et compatible avec ses compétences. Son corollaire est une amélioration des conditions de promotion interne.

Aussi, la commission soutient l'idée de conditionner l'accès à certains postes de responsabilités à la satisfaction d'obligations statutaires de formation permanente qui peuvent être organisées au sein de l'Ena¹.

Quel que soit le système de sélection/formation initiale proposé (cf. partie III), la commission préconise une réorganisation en profondeur de la formation permanente à développer à différents moments de la carrière. Par exemple :

- un an après la fin de la formation initiale (« retour de la promotion » de l'Ena) pour évaluer la scolarité² ;
- cinq ans après la première affectation (stage de spécialisation dans chaque « dominante ») ;
- avant la prise d'un poste de responsabilité hiérarchique ou la promotion à un grade donné (exemple : stage de sous-directeur³ orienté sur les techniques de gestion modernes : ressources humaines, gestion budgétaire, techniques d'information et de communication...).

La formation permanente est indispensable. Son utilité dans l'administration se fera sentir de manière croissante à l'avenir. Pour atteindre ses objectifs et devenir une pratique administrative courante, la commission considère qu'elle doit être obligatoire et être sanctionnée par une évaluation du fonctionnaire à l'issue de chacune de ces périodes. Aussi, est-il nécessaire d'en faire un élément de la notation et de la promotion.

Sur le fond, une mise à plat de l'ensemble des catalogues de formation permanente, existant à l'Ena et dans différents centres de formation spécialisés des ministères⁴, doit être réalisée, afin d'éviter des redondances d'offres et de répartir au mieux les tâches : les formations spécialisées relèvent de la responsabilité de chaque administration, les formations transversales, managériales et européennes peuvent être assurées par l'Ena ou le CEES.

En la matière, l'État est en mesure de réaliser des réductions de coût substantielles tout en poursuivant des objectifs d'efficacité et de performance accrues pour l'ensemble des fonctions publiques. Ceci implique un effort de méthode, de rationalisation et d'organisation à conduire sur une base interministérielle.

(1) La réforme récente de la fonction publique européenne a rendu obligatoire pour tous les fonctionnaires de la Commission européenne, souhaitant avancer dans la carrière, la participation à des séminaires spécialisés.

(2) Sauf, bien sûr, en cas de suppression de l'École.

(3) La commission a constaté avec satisfaction la tendance récente à leur multiplication dans les principaux centres de formation des ministères. Il reste cependant à en assurer la cohérence interministérielle.

(4) IGPDE à Vincennes pour le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Centre national de formation de Lognes (CNF) pour le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, École supérieure de l'éducation nationale à Poitiers pour le ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, Infoma à Lyon pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Cycle supérieur du management du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer...

L'action internationale de l'École

Un centre d'expertise et d'ingénierie administrative

Prévoir à l'Ena une activité de recherche suppose la mise en place d'une infrastructure lourde et à caractère universitaire. Aussi, la commission a-t-elle écarté cette perspective, estimant son coût prohibitif et son utilité discutable pour une école d'application. En revanche, la création d'un centre d'expertise et d'ingénierie administrative, en liaison avec des universités et d'autres grandes écoles, en particulier de celles du réseau des écoles de service public (RESP), lui paraît une piste à explorer.

Cet organisme doit être un lieu privilégié pour assurer la veille et l'étude comparative des différents systèmes administratifs.

L'Ena peut jouer un rôle utile de conseils à l'égard des administrations françaises et étrangères en offrant une compétence et des services, en matière d'analyse, d'études et de propositions.

À cette fin, le centre d'ingénierie surveille les évolutions des modèles et méthodes administratifs. Il répond à des demandes ponctuelles venant de France, comme de l'étranger. Ce centre, en liaison avec les administrations, dispose de la connaissance nécessaire des moyens humains pouvant être mobilisés pour l'accomplissement de ses mandats. Son financement peut être assuré par des contrats.

Toutefois, cette offre, pour être efficace, suppose la mise en place d'un corps permanent de professeurs, pour l'animer et assurer son développement. Leur recrutement doit être diversifié :

- universitaires de toute nationalité reconnus internationalement ;
- fonctionnaires détachés pour une période courte (trois ans par exemple) ou désignés par leurs institutions d'origine dans le cadre d'échanges internationaux.

Ce centre peut, par ailleurs, contribuer à la formation des élèves, notamment sur les problématiques de modernisation de l'État.

La présence de ces professeurs permanents permet, par exemple :

- d'organiser des séminaires pendant la scolarité ;
- de faire participer l'École et les élèves aux débats en France et à l'étranger sur les questions administratives ;
- de développer des collaborations avec les ministères pour valoriser des travaux d'élèves ;
- d'animer le réseau des anciens élèves étrangers, appelés à participer à des manifestations diverses autour de problématiques d'administration comparée ;
- de favoriser l'eupéanisation de l'École, dans le cadre d'une collaboration étroite avec le Centre des études européennes de Strasbourg (CEES).

L'« européenisation » de l'École

Elle représente pour la commission une nécessité.

Pour tout fonctionnaire, la dimension européenne est appelée à se développer comme partie intégrante de son travail quotidien. De plus, pour conserver l'excellence de son image internationale, l'Ena doit d'abord être reconnue, dans l'Union européenne, comme un modèle par rapport aux autres écoles et modes de formation des fonctionnaires.

Pour éviter tout malentendu, l'Ena n'est pas une école de préparation à l'administration des institutions européennes. Ces dernières ont leur propre fonction publique, leurs propres modes de sélection et leurs propres évolutions de carrière. Leurs spécificités se sont renforcées avec la réforme de la Commission européenne de 2000.

L'influence française au sein des instances européennes est un problème dont la solution ne réside pas à l'Ena. Elle dépend de la politique gouvernementale à l'égard de ces institutions, et, en particulier, des dispositions prises pour détacher des experts nationaux, les détacher, et les réintégrer ensuite dans l'administration française.

En revanche, l'Ena a un rôle essentiel à jouer pour préparer les fonctionnaires (formation initiale et formation permanente) aux problématiques communautaires. Ceci suppose :

- une bonne connaissance académique des institutions et de leur fonctionnement, à acquérir avant l'accès à l'École ;
- une découverte des cultures et des administrations européennes, des procédures et des méthodes de travail utilisées au sein des institutions communautaires et différentes de celles de l'administration française : les stages jouent un rôle majeur à cet égard ;
- un apprentissage des techniques de négociation et du fonctionnement des réseaux européens : la scolarité à l'École, notamment dans le cadre de la dominante internationale, puis la formation permanente, sont à organiser en conséquence ;
- un échange d'expériences et d'informations sur les pratiques administratives françaises et communautaires (gestion par objectifs, capacités de management, méthodes d'évaluation...).

La commission considère que le CEES, créé en 1995 et implanté dans l'une des capitales de l'Europe, a acquis une expérience, une réactivité et une notoriété en matière européenne qui le destinent à devenir la base à partir de laquelle la formation aux disciplines communautaires doit s'organiser en France. Aussi recommande-t-elle que le CEES soit :

- le centre de référence français de la préparation aux concours des institutions européennes. Les décisions prises récemment, en ce sens, par le gouvernement doivent être suivies d'effet et les relations avec les universités renforcées. Ainsi les étudiants pourront compléter leur formation spécifique à ces concours et la France combler le retard constaté lors des dernières sessions des concours européens ¹ ;

(1) L'entraînement aux questionnaires à choix multiples devient une priorité de ces préparations.

- le pôle de compétences assurant les différents cycles de formation aux disciplines et pratiques européennes de l'Ena et de l'Inet, en cas de non-fusion avec l'Ena, et apportant sa contribution au centre d'ingénierie et d'expertise de l'École ;
- le correspondant de toutes les institutions et écoles européennes (Bruges, Maastricht, Florence...) dont la vocation de formation, de recherche et d'expertise s'apparente à la sienne ¹ ;
- l'interlocuteur privilégié de la Commission européenne sur les questions de formation.

Le CEES doit renforcer ses compétences et ses moyens pour pouvoir répondre, avec des chances de succès, aux nombreux appels d'offres des divers programmes et fonds de coopération européens destinés aux pays tiers ². En particulier, les nouveaux pays adhérents à l'Union européenne bénéficient de soutiens financiers communautaires importants pour la formation de leurs fonctionnaires ³.

La commission pense, en conséquence, souhaitable d'élargir le champ d'activités du CEES et de définir ses relations de travail et de coopération avec l'Ena, voire avec l'Inet, de manière stable, claire et précise. De plus, il convient de le doter d'une autonomie statutaire suffisante pour lui assurer un mode de gestion souple et adapté à ses missions. Enfin, à l'avenir, il peut servir de support à des développements de la coopération administrative franco-allemande.

La coopération internationale

Parmi les élèves étrangers en scolarité à l'Ena, la commission propose (cf. partie III) que les ressortissants communautaires soient assimilés aux nationaux, conformément aux principes de non discrimination des traités communautaires.

Pour les autres, la fusion récente de l'Ena et de l'IIAP laisse coexister plusieurs cycles d'enseignement à leur intention. Le regroupement des implantations de l'École à Strasbourg fournit l'occasion de rationaliser ces cycles et de mieux intégrer les élèves étrangers de l'ex-IIAP.

Sans faire de propositions détaillées, la commission considère, à ce stade, nécessaire :

- de déterminer les régions et les pays de sélection des candidats en fonction des priorités de la politique étrangère française (pays candidats à l'Union européenne ? pays francophones ? pays africains ?) ;

(1) En particulier du réseau d'écoles dont le développement est soutenu par la Commission européenne pour qu'il concrétise le projet d'École européenne d'administration.

(2) PHARE, TACIS, ISPA, SEPAR, MEDA, FED... Depuis la fusion Ena/IIAP, seulement trois succès, dont un en chef de file, ont été enregistrés par l'École sur les vingt-trois appels d'offres lancés par l'Union européenne.

(3) La commission a noté que certains responsables s'inquiètent de la concurrence de plus en plus forte des Britanniques dans la coopération administrative spécialisée (par exemple, en finances publiques) dans des États comme la Roumanie ou la Pologne, pourtant proches des traditions administratives françaises.

- d'organiser des formations plus personnalisées, en fonction des cursus, profils et expériences des candidats ;
- de mettre en place et d'animer, de manière active, le réseau des anciens élèves.

La gestion des carrières de l'encadrement supérieur de la fonction publique

Gérer la ressource humaine

Toute réforme du mode de sélection/formation de l'encadrement supérieur aura un effet limité si, parallèlement, une attention particulière n'est pas portée par l'administration à la gestion de ses cadres.

Le récent rapport de M. Marcel Pochard au ministre de la fonction publique ¹ met en lumière le « pragmatisme approximatif » qui caractérise la gestion de la haute fonction publique depuis des années. Cette façon traditionnelle d'assurer le suivi des carrières a, certes, permis de conserver, bon an mal an, la qualité globale de l'encadrement supérieur de l'État et d'assurer avec succès les missions de la sphère publique. Mais elle ne peut plus aujourd'hui suffire, face à l'internationalisation des problèmes et à la nécessité de s'adapter aux changements démographiques inéluctables qui s'annoncent : dès 2004-2005, la fonction publique perdra plus de 40 000 agents par an et, d'ici à 2012, 45 % des agents en fonction actuellement seront partis à la retraite ². Pour assurer au service de l'État une attractivité suffisante face à la concurrence du secteur privé – les propositions de réforme du recrutement présentées en partie III devant y contribuer –, la gestion des ressources humaines existantes doit être améliorée. Cette obligation est d'autant plus forte pour l'État que ses cadres dirigeants – leur fidélité, leur compétence, leur ouverture d'esprit – constituent son instrument essentiel pour conduire en permanence l'adaptation de la gestion publique aux évolutions de son environnement.

La commission souscrit aux deux propositions principales avancées par Marcel Pochard : assurer un suivi attentif et qualitatif des viviers appelés à assurer l'encadrement de l'État et exiger davantage de rigueur et d'ouverture dans le choix des personnes appelées à occuper les emplois d'encadrement les plus élevés. Mais surtout, elle adhère pleinement à sa troisième proposition : le développement d'un management « par l'objectif ». Il est, en effet, indispensable d'inverser la problématique actuelle : assigner des missions toujours plus nombreuses à des ressources fixées quasi arbitrairement. Les moyens doivent être déterminés en fonction de missions définies au préalable par le gouvernement par ordre de priorité et non l'inverse.

(1) Marcel Pochard, *Rapport au ministre de la fonction publique sur le management de l'encadrement dirigeant de l'État*, 6 mai 2003.

(2) *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*. Rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat, La Documentation française, 2000, p. 30.

Cette approche nouvelle favorise le rapport coût/efficacité des services de l'État et améliore leur productivité. Mais elle implique une responsabilisation et un engagement accru de son encadrement supérieur.

Dans ces conditions, la commission souligne l'importance des mesures suivantes :

a – la mise en place d'une prospective et d'une gestion prévisionnelle des effectifs ¹. Elle est préconisée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Elle est le corollaire indispensable au succès d'une réforme du mode de sélection/formation de l'encadrement supérieur de l'administration, puisqu'elle permet de l'ajuster, en permanence, aux besoins et aux priorités des pouvoirs publics, en termes de ressources humaines à mettre à leur disposition ;

b – la définition de plans de carrières suffisamment attractifs, quels que soient les corps d'affectation. La perspective de pouvoir accomplir une carrière diversifiée, orientée vers l'exercice de missions d'intérêt général et l'accomplissement de tâches dictées par le service de l'État constitueront à l'avenir, sur un marché du travail des cadres très compétitif, l'un des principaux facteurs de choix des candidats. Cette dimension est d'autant plus importante que le secteur public offre aux cadres dirigeants des rémunérations moins attrayantes que le secteur privé ;

c – la revalorisation des rémunérations de l'encadrement supérieur : les personnalités auditionnées ont été unanimes sur sa nécessité. La concurrence sur le marché des cadres, privé comme public, est appelée à s'intensifier dans les dix prochaines années. Dans ce contexte, pour éviter une désaffection du service de l'État ou une situation de débauchage permanent par le secteur privé, préjudiciable au maintien de la qualité de l'encadrement supérieur de l'administration, en particulier en période de baisse globale des effectifs ², la commission recommande d'entreprendre une réflexion nouvelle sur les conditions de rétribution des cadres supérieurs de la fonction publique, notamment :

- la possibilité d'une augmentation globale des rémunérations des cadres supérieurs ;
- l'augmentation de la part variable de la rémunération ; attribuée au mérite, cette pratique est désormais courante au Royaume-Uni et en Italie où elle semble acceptée par les syndicats.

Cette réflexion devrait inclure l'examen du rapprochement indemnitaire entre tous les corps concernés, en particulier celui des administrateurs civils. Nombre de personnalités entendues par la commission ont, à cet égard, souligné le caractère dissuasif pour les mobilités interministérielles de régimes indemnitaires trop différenciés selon les ministères de rattachement ;

(1) À ce titre, les travaux de l'Observatoire de l'emploi public constituent un progrès.

(2) Voir à ce sujet pour le corps des inspecteurs des finances l'analyse de Nathalie Carré de Malberg, « Entre service de l'État et besoins du marché, les inspecteurs des finances 1918-1939 », in Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (sous la dir.), *Serviteurs de l'État, une histoire politique de l'administration française*, la Découverte, 2000, p. 339-358.

d – la possibilité de quitter la fonction publique, avec une retraite strictement proportionnelle au terme d'une certaine période : la commission estime que, pour donner davantage de souplesse à la gestion de ses effectifs et de mobilité au système, des possibilités de dégageant anticipé des cadres peuvent être envisagées. La fonction publique militaire recourt à cette pratique. Ce type de mesure facilite les passerelles entre les fonctions publiques, entre le service public et le secteur privé. Il permet un renouvellement des profils et un rajeunissement de la pyramide des âges. Toutefois, son coût budgétaire doit être évalué. De même, en période de pénurie des cadres, l'administration doit apprécier l'opportunité d'une incitation au départ anticipé.

Revoir les décrets sur la mobilité

La mobilité des personnels d'encadrement de la fonction publique constitue un élément essentiel pour la réalisation des objectifs poursuivis par l'État :

- assurer le caractère interministériel de la haute fonction publique ;
- augmenter les expériences administratives des fonctionnaires ;
- offrir des évolutions de carrière valorisantes.

Avec la décentralisation, la mobilité des fonctionnaires entre les administrations d'État et celles des collectivités territoriales est promise à un nouvel essor.

Aussi, toutes les mesures pouvant faciliter la mobilité doivent-elles être encouragées.

Or, la commission a enregistré à de nombreuses reprises, lors de ses auditions, des critiques contre les conséquences pratiques de la mise en œuvre des deux décrets récents pourtant censés moderniser le système.

Le décret de 1999¹ introduit la possibilité d'envisager une mobilité statutaire dès le jour de son affectation dans un premier poste. Pour certains responsables de l'administration, il est préférable de rester dans son premier poste d'affectation un temps suffisant pour acquérir la connaissance du métier avant de partir en mobilité. Le décret de 1997² interdit aux membres des corps de l'administration centrale d'effectuer leur mobilité dans un service de l'administration, une juridiction, un corps d'inspection ou de contrôle non déconcentrés. Cette disposition a été dénoncée devant la commission par les membres de ces corps. Envisagée à l'origine pour pallier les déficits prévisibles en sous-préfets ou en magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, cette disposition aboutit, de fait, à priver les corps d'inspection et de contrôle de renforts jeunes, souvent très motivés. Les ministères adoptent, en

(1) Décret n°99-837 du 23 septembre 1999, modifiant le décret n° 97-274 du 21 mars 1997, relatif à la mobilité des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration et des administrateurs des postes et télécommunications.

(2) Décret n° 97-274 du 21 mars 1997, relatif à la mobilité des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration et des administrateurs des postes et télécommunications.

général, une attitude plus neutre à l'égard de cette réforme : certes, ils perdent en souplesse au niveau de la gestion parisienne des services, mais elle leur apporte une solution aux insuffisances de leur encadrement supérieur en province.

La commission recommande, en conséquence, d'examiner la possibilité de revoir certains aspects du décret de 1997, qui commencent, au demeurant, à être contournés ¹.

Normaliser les relations entre le monde politique et l'encadrement supérieur

Certaines personnalités, entendues par la commission, ont stigmatisé les « collusions » supposées entre le monde politique et l'encadrement supérieur de la fonction publique, responsables, à les entendre, de la détérioration de l'image de l'Ena.

Sans préjuger d'autres dispositions qui pourraient concerner l'ensemble des salariés, la commission suggère deux mesures dépassant le cadre des fonctionnaires issus de l'Ena, pour atténuer ce type de reproche :

- la mise en disponibilité d'office des nouveaux parlementaires issus des différentes fonctions publiques. Cette mesure pourrait s'appliquer dès le premier mandat, ou, seulement à partir du second. Elle présente l'avantage, aux yeux de l'opinion publique, de ne pas réserver un statut spécial ou privilégié aux fonctionnaires élus dans une assemblée parlementaire ;
- l'extension du recours à des commissions indépendantes pour les recrutements au tour extérieur.

(1) La ville de Paris et le conseil régional d'Île-de-France ont ainsi bénéficié d'un afflux considérable de « mobiles » issus des administrations centrales. La logique des concepteurs du décret vise à faire bénéficier les jeunes cadres d'administration centrale d'une expérience en province.

Conclusion

L'État, depuis la Libération, a bénéficié, grâce à l'Ena, d'un instrument efficace :

- pour attirer vers son service et permettre l'accomplissement de ses missions, un nombre suffisant de futurs fonctionnaires, recrutés parmi les meilleurs étudiants français ;
- pour développer une politique de promotion sociale des fonctionnaires méritants.

L'Ena fait traditionnellement l'objet de critiques. Chacun a son idée sur la manière de la réformer. Mais, nul ne peut contester qu'elle a permis à la France de disposer, depuis plus de cinquante ans, d'un encadrement administratif supérieur d'excellence, dont la probité, la compétence et la disponibilité donnent à l'École une notoriété internationale.

Aujourd'hui, il ne s'agit pas de proposer des aménagements à la marge de l'Ena. L'enjeu pour l'État est d'une tout autre portée : comment pourra-t-il maintenir l'attractivité de la haute fonction publique, dans un environnement politique, démographique, économique, social et universitaire totalement différent de celui qui prévalait lors de la création de l'École, en 1945 ? L'État, dans les années à venir, sera placé en position de concurrence accrue pour trouver, sur le marché du travail des cadres, les hommes et les femmes aptes à gérer ses services, à conduire la réforme de son administration, et à accompagner l'évolution de son rôle dans la société.

Aussi, la commission, ayant écarté la suppression de l'Ena, retient-elle deux options :

- **une réforme de l'École dans son cadre actuel** (maintien du « monopole bilatéral » : une voie de passage obligée, l'Ena ; un seul employeur à la sortie de l'École, l'État) ;
- **une réforme de l'École dans un cadre nouveau** (insertion dans un système concurrentiel de formation et création d'une voie d'accès parallèle à la haute fonction publique).

La commission affiche sa préférence pour cette dernière solution ¹. Elle lui paraît la plus adaptée afin de permettre à l'État et aux collectivités territoriales de se doter des moyens humains appropriés pour assumer leurs tâches dans les vingt-cinq années à venir. Toutefois, dans cette hypothèse, la commission insiste pour réserver un nombre significatif de postes du « concours bac +5 » aux candidats de l'administration (ex-concours interne de l'Ena) et à ceux de la société civile (ex-troisième concours). Pour atteindre les objectifs sociaux de la politique de la fonction publique, les postes proposés à ces candidats, à l'issue du concours, doivent être de niveau équivalent à ceux offerts aux élèves sortant de l'Ena.

Quelle que soit la réforme choisie pour le recrutement des fonctionnaires d'encadrement supérieur, la commission considère essentiel :

- de donner à l'État employeur un rôle déterminant dans le choix et l'affectation d'un candidat à un poste donné ;
- de revoir en profondeur la formation permanente en instituant, à cet égard, une obligation statutaire pour ces fonctionnaires ;
- de renforcer les possibilités de promotion interne et de mobilité ;
- d'intégrer cette réforme dans une réflexion d'ensemble sur la gestion des carrières.

Enfin, la commission recommande le rapprochement et, à terme, la fusion des modalités de sélection et de formation des cadres dirigeants des fonctions publiques d'État et territoriale.

Une transformation de cette ampleur suppose de vastes efforts d'organisation et d'explication. Elle constitue une étape majeure de la modernisation de l'État.

(1) Voir le schéma 3 de la partie III, p. 57.

Annexes

Table des annexes

Annexe 1	Lettre de mission de la commission	81
Annexe 2	Composition de la commission	85
Annexe 3	Personnalités auditionnées par la commission	87
Annexe 4	Bibliographie	93
Annexe 5	Statistiques sur le classement de sortie des quinze dernières promotions	101
Annexe 6	Note sur les épreuves au concours d'entrée	105
Annexe 7	Description de la scolarité	107
Annexe 8	Note sur les quinze derniers jours de la scolarité	111
Annexe 9	Note sur la hiérarchie implicite des postes	113

Lettre de mission de la commission

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

LE MINISTRE

23 janvier 2003

Monsieur le Directeur général,

Voulue par le Président de la République et placée au premier rang des priorités du Gouvernement, la réforme de l'État implique d'importants changements dans la façon dont les fonctionnaires sont recrutés, formés et gérés. En particulier, la formation des cadres supérieurs de l'administration est un des éléments sur lesquels doit s'appuyer la réforme de notre système de gestion publique.

Le Gouvernement a engagé une réflexion sur l'avenir de la haute fonction publique. Il a aussi décidé de moderniser et de renforcer la formation, aussi bien initiale que permanente, des cadres supérieurs des différentes fonctions publiques. L'ouverture aux questions européennes et internationales, la prise en compte des préoccupations managériales, la connaissance concrète des réalités économiques, culturelles et sociales, sont autant d'enjeux pour les futurs gestionnaires de nos services publics.

Parallèlement à cette démarche de portée générale, une réflexion sur l'avenir et la place de l'École nationale d'administration dans notre société est devenue indispensable. En effet, des critiques nombreuses sont adressées à la conception actuelle de l'École : elles portent sur le concours d'entrée, sur la qualité de la formation dispensée aux élèves et son adaptation aux besoins réels de la société, sur les procédures d'affectations des élèves dans les corps à la sortie, et sur le fonctionnement de l'Ena.

Le Gouvernement a décidé d'engager rapidement une importante réforme de l'École nationale d'administration devant déboucher sur des changements d'envergure d'ici à l'automne de 2003.

Cette réforme doit marquer de façon visible la modernisation de la formation des cadres supérieurs dont les fonctions publiques auront besoin dans les années à venir. Elle doit aussi permettre à l'École de se doter d'une organisation conforme aux exigences de la réforme de l'État dont l'Ena doit être un des vecteurs.

De façon à conseiller les Pouvoirs publics dans la préparation des changements envisagés, je vous demande de bien vouloir assurer la présidence d'une commission formée de personnalités particulièrement qualifiées dans les sujets touchant à la formation des cadres, et provenant d'horizons professionnels et intellectuels divers, dont la composition, en dehors de vous-même, est la suivante :

M. Bernard Cieutat, président de chambre à la Cour des comptes.

M. François Rachline, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, Conseil de sociétés.

M. Jean-Pierre Giblin, ingénieur général des Ponts et Chaussées.

M^{me} Marine Dorne-Corraze, directrice des ressources humaines à la Caisse des dépôts et consignations.

M. Jean-Luc Bodiguel, docteur d'État en Sciences politiques, directeur de recherches émérite au Centre national de la recherche scientifique.

M^{me} Chantal Pelissier, chef de service au ministère de l'Éducation nationale.

M. Erik Izraelewicz, rédacteur en chef-éditorialiste aux *Échos*.

M. Christian Chapuis, ancien président de la Fédération des fonctionnaires CGC, ancien membre du Conseil économique et social.

Votre commission disposera de deux rapporteurs qui sont MM. Antoine Godbert, administrateur civil, chargé de mission auprès du Directeur général de l'administration et de la fonction publique, et David Coste, inspecteur à l'Inspection générale de l'administration.

Je souhaite que la Commission que vous présidez puisse se pencher sur les sujets suivants.

1. Je vous demande en premier lieu de proposer les axes d'une réforme ambitieuse de l'École nationale d'administration. Une réflexion sans préjugé ni exclusive, doit être menée. Il s'agit :

- de conforter l'Ena comme centre de formation, mais aussi de coopération et de recherche, davantage ouvert sur les réalités économiques et sociales du pays, sur l'évolution de la société mais aussi sur l'internationalisation croissante des échanges ;
- de clarifier les relations entre l'Ena et l'État employeur, qui doit mieux faire connaître ses attentes par rapport à l'école. Il conviendra également d'envisager les conditions de coopération entre l'Ena et les autres écoles de formation des cadres de l'administration.

Vos propositions, qui devront respecter le caractère d'école d'application de l'Ena, porteront notamment sur les points suivants :

- l'organisation et le fonctionnement de l'École ;
- la formation initiale des élèves français : ceci vise le concours d'entrée, la pédagogie et le régime des études, la procédure de sortie. Il importe que la formation initiale fasse, à côté de la scolarité proprement dite, une large place aux stages et aux périodes pratiques permettant aux élèves d'avoir une approche concrète de la vie des services de l'État, tant centraux que

déconcentrés, de celle des collectivités territoriales, des postes diplomatiques, des institutions communautaires, des organisations internationales, mais aussi des entreprises ou des institutions du secteur associatif et de l'économie sociale ;

– le rôle de l'École dans le domaine de la formation permanente, aussi bien pour les fonctionnaires de l'État que ceux des autres fonctions publiques ;

– la formation des élèves et auditeurs étrangers ; en particulier, vous définirez les modalités propres à assurer le rayonnement international de l'École, notamment par la reconnaissance de son niveau de formation vis-à-vis des établissements de formation comparables à l'étranger ;

– les modalités d'une amélioration de la présence de l'École dans la coopération internationale ;

– le rôle de l'École en matière de recherche.

J'apprécierais que vous me remettiez sur ce premier point un rapport d'ici à trois mois.

2. Je vous demande de faire en second lieu des propositions concernant l'évolution des formations de hauts fonctionnaires et des flux de recrutements par l'Ena dans le contexte nouveau de la décentralisation et de la réforme de l'État.

Vous vous interrogerez aussi bien sur les fonctionnaires de l'État, qu'ils soient généralistes ou membres de corps d'ingénieurs, que sur les cadres des autres fonctions publiques. Votre réflexion pourra porter sur le mode de recrutement, la nature des épreuves des concours, le contenu des programmes, les méthodes pédagogiques, les correspondances avec les institutions étrangères comparables.

Vous vous interrogerez aussi sur l'impact prévisible de la décentralisation sur la formation des cadres les plus élevés de la fonction publique. En particulier, les questions suivantes devront être abordées :

L'État doit-il conserver, du fait de la qualité qu'elles ont acquise, un ensemble d'écoles de formation au-delà de ses propres besoins pour tenir compte des besoins propres aux collectivités territoriales ? Les flux de recrutement dans ces écoles doivent-ils rester au niveau actuel ? Doit-on mutualiser, voire regrouper, les outils de formation, comme par exemple l'École nationale d'administration et l'Institut national des études territoriales ?

De même, il vous appartiendra de faire des recommandations sur les flux de recrutements de hauts fonctionnaires, à commencer par les effectifs des promotions de l'Ena.

L'évolution des effectifs mis aux concours doit être abordée en considération des tendances qui se dégagent pour les effectifs des fonctionnaires de l'État et de l'évolution des services qui seront concernés par la décentralisation.

Les conséquences de vos réflexions doivent pouvoir se traduire dès les concours organisés en 2003, en particulier pour ce qui est de l'Ena.

Ceci impose de réfléchir à la répartition entre les recrutements par la voie de l'Ena et les autres modes d'accès à la haute fonction publique (corps d'ingénieurs, recrutements externes).

Je vous remercie de me faire parvenir votre rapport sur ce deuxième point pour le 15 juin 2003.

Veillez agréer, monsieur le Directeur général, l'expression de ma considération distinguée

Bien à vous

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'JP Delevoye', written in a cursive style.

Jean-Paul Delevoye

Yves-Thibault de Silguy
Directeur général
Suez
1, rue de la Ville l'Évêque
75383 – PARIS CEDEX 08

Composition de la commission

Président : **Yves-Thibault de Silguy**, ministre plénipotentiaire, ancien membre de la Commission européenne, directeur général du groupe Suez.

Bernard Cieutat, président de chambre à la Cour des comptes.

François Rachline, professeur d'économie et conseil. Université de Paris-X (Nanterre) et Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po). Vice-président du conseil de direction de Sciences Po.

Jean-Pierre Giblin, ingénieur général des Ponts et Chaussées. Président de section au Conseil général des ponts et chaussées.

Marine Dorne-Corraze, directrice des ressources humaines à la Caisse des dépôts et consignations.

Jean-Luc Bodiguel, docteur d'État en Sciences politiques, directeur de recherches émérite au Centre national de la recherche scientifique.

Chantal Pelissier, chef de service au ministère de l'Éducation nationale.

Erik Izraelewicz, rédacteur en chef-éditorialiste aux *Échos*.

Christian Chapuis, ancien président de la Fédération des fonctionnaires CGC, ancien membre du Conseil économique et social.

Rapporteurs :

Antoine Godbert, administrateur civil, chargé de mission auprès du directeur général de l'administration et de la fonction publique.

David Coste, inspecteur à l'Inspection générale de l'administration.

Personnalités auditionnées par la commission ¹

Pascale Andréani, Secrétaire générale du Secrétariat général du Comité interministériel (SGCI).

Éric Andries, représentant CFDT du personnel de l'Ena.

Agnès Arcier, présidente de l'association « Administration moderne ».

Gilbert Azibert, directeur de l'École nationale de la magistrature.

Robert Badinter, ancien ministre. Ancien Président du Conseil constitutionnel.

Édouard Balladur, ancien Premier ministre. Président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale.

Philippe Bastelica, directeur des relations internationales de l'Ena.

Marie-Françoise Bechtel, conseillère d'État. Ancienne directrice de l'Ena.

Magali Bedu, représentante de l'Association professionnelle du personnel de l'Ena.

Irène Bellier, chercheur en ethnologie.

Odile Bellouin, secrétaire nationale de la CFDT.

Hélène Bernard, inspectrice générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche.

Thierry Bert, chef du service de l'Inspection générale des finances (IGF).

Véronique Bied-Charreton, responsable de la commission « fonction publique » de l'Association des anciens élèves de l'Ena.

Claude Bigot, directeur du Centre national des études supérieures de sécurité sociale (Cness).

Joachim Bitterlich, directeur des affaires internationales Vivendi environnement. Ancien ambassadeur d'Allemagne. Membre du conseil d'administration de l'Ena.

François Blanc, président de la section CFDT de la promotion René Cassin.

Gisèle Blanchard, secrétaire générale de la Ville de Paris.

Sylvaine Bodin, représentante de l'Association professionnelle du personnel de l'Ena.

(1) Les personnalités ont été auditionnées soit par la commission réunie en session plénière soit dans le cadre d'entretiens particuliers.

Jean-Pierre Boisivon, délégué général de l'Institut de l'entreprise.

Marie-Thérèse Boisseau, secrétaire d'État aux Personnes handicapées.

Jean Boissonnat, journaliste. Ancien président du jury d'entrée à l'Ena.

Charles Bonissol, président de l'UFCFP-CGC. Membre du conseil d'administration de l'Ena.

Marie-Caroline Bonnet-Galzy, chef du service de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas).

Jacques Bourdon, président de l'université Aix-Marseille III.

Nicolas Brunner, président de la chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes. Président de l'association des magistrats des chambres régionales des comptes issus de l'Ena.

Jean-Pierre Bueb, président de l'Union générale des attachés (UGA).

Dominique Bussereau, secrétaire d'État aux transports et à la mer. Président de l'Union nouvelle des centres de gestion.

Jacques Caillosse, directeur du centre de préparation à l'Ena de l'IEP de Rennes.

Françoise Camet, directrice de la direction de la Recherche et de la Formation permanente.

Gilles Carrez, député du Val-de-Marne. Rapporteur général du budget.

Fabrice Casadebaig, président de la section CFDT de la promotion Léopold Sédar Senghor.

Laurent Cayrel, directeur des stages de l'Ena.

Jean-Luc Cazettes, président de la Confédération française de l'encadrement – CGC.

Robert Chelle, conseiller maître honoraire, secrétaire général du Comité d'histoire de l'Ena.

Élisabeth Chemla, directrice des études de l'Ena.

Benoît Chevauchez, directeur général de l'Institut de gestion publique et de développement économique (IGPDE).

Pascal Chevât, directeur de l'École nationale de la santé publique (ENSP).

Michel Cicurel, président de la Compagnie financière Edmond de Rothschild.

Hubert Colin de Verdière, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères.

Aurélien Colson, chargé de mission au Commissariat général au Plan. Coordinateur du séminaire de négociation à l'Ena.

Michèle Coudurier, conseillère référendaire à la Cour des comptes.

Thierry Courtine, expert NTIC à l'Ena.

Michel Crozier, sociologue.

Ralph Dassa, directeur du Centre d'études européennes de Strasbourg (CEES).

Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale.

Marc Deby, responsable du service carrières de l'Association des anciens élèves de l'Ena.

Bruno Delaye, directeur général de la coopération internationale et du développement (ministère des Affaires étrangères).

Délégation de la promotion René Cassin.

Délégation de la promotion Léopold Sédar Senghor.

Renaud Denoix de Saint Marc, vice-président du Conseil d'État, président du conseil d'administration de l'Ena.

Richard Descoings, directeur de l'Institut d'études politiques de Paris.

Renaud Dorandeu, directeur adjoint des études de l'Ena.

Bernard Dreyfus, directeur-adjoint du cabinet du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire. Ancien directeur général des Services du conseil général de Seine-Maritime.

Rémy Duchêne, inspecteur de l'administration.

Pierre-Mathieu Duhamel, directeur du Budget au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Jean Duron, représentant CGT du personnel de l'Ena.

Antoine Durrleman, directeur de l'Ena.

Bernard Even, président du Syndicat de la juridiction administrative (SJA).

Jean-Michel Eymeri, sociologue. Maître de conférences à la Sorbonne.

Marc Fayet, vice-président de l'Union générale des attachés (UGA).

Jacques Fanouillaire, conseiller diplomatique du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire. Président du groupe « fonction publique » des anciens élèves d'HEC.

Roger Fauroux, ancien ministre. Ancien président de Saint-Gobain. Ancien directeur de l'Ena.

François Fayol, secrétaire général des cadres CFDT.

Raymond Fekik, inspecteur général de l'administration.

Agnès de Fleurieu, présidente de section au conseil général des Ponts et Chaussées.

Robert Fouchet, professeur à l'université d'Aix-Marseille III.

Jean-Michel Fourgous, député des Yvelines.

Roland Gaillard, secrétaire général de l'Union interfédérale FO des agents de la fonction publique.

Yves Gauthier, directeur de l'IEP de Strasbourg.

Denis Gautier-Sauvagnac, vice-président, délégué général de l'Union des industries métallurgiques et minières du Medef, président du club Ena-entreprises.

Pascal Girault, secrétaire général de l'Ena.

Louis Giscard d'Estaing, député du Puy-de-Dôme.

François Goulard, député du Morbihan.

Isabelle Gravière-Troadec, conseillère référendaire à la Cour des comptes.

Robert Grossmann, président de la Communauté urbaine de Strasbourg.

René Groussard, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes.

Patrick Hallinger, secrétaire de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT (UGFF-CGT). Membre conseil d'administration de l'Ena.

Sir John Holmes, ambassadeur de Grande-Bretagne en France.

Nicolas Jacquet, délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale. Préfet.

Jean-Pierre Jouyet, directeur du Trésor au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Pierre Joxe, membre du Conseil constitutionnel. Ancien ministre. Ancien premier président de la Cour des comptes.

Jacques Julliard, historien. Chroniqueur. Ancien membre du Conseil d'administration de l'Ena.

Fabienne Keller, maire de Strasbourg.

Dorothée de Kermadec, responsable commission « fonction publique » de l'Association des anciens élèves de l'Ena.

Marie-Claude Kervalla, secrétaire générale Union des fédérations de la CFDT des fonctions publiques et assimilés (FFA-CFDT). Membre du conseil d'administration de l'Ena.

Jean-François Kesler, professeur des universités. Ancien directeur de la formation permanente et de la recherche de l'Ena.

Karin Kneissl, journaliste autrichienne. Ancienne élève.

Alain Lambert, ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire.

Tanneguy Larzul, directeur de l'IEP Rennes.

Claudy Le Breton, président du conseil général des Côtes-d'Armor. Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Raymond-François Le Bris, préfet honoraire. Ancien directeur de l'Ena.

Jean-Marc Legrand, directeur général des services du conseil général de Maine-et-Loire. Président de l'Association des administrateurs territoriaux de France.

Pierre-René Lemas, directeur général de l'administration du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales.

Sylvie Lemmet, conseillère référendaire à la Cour des comptes.

Daniel Limodin, chef du service de l'Inspection générale de l'administration.

François Logerot, premier président de la Cour des comptes.

Martine Lombard, professeur de droit à Paris II. Membre des jurys des trois concours 2002.

Sylvie Lovy, directrice adjointe des relations internationales de l'Ena.

Didier Maus, conseiller d'État. Ancien directeur de l'Institut international d'administration publique (IIAP).

Myriem Mazodier, présidente de la Commission de réforme de l'État de l'AAEENA. Inspectrice générale l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

Marie-Christine Meininger, directrice adjointe de la recherche et des publications de l'Ena.

Francis Mer, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Christian Mestre, président de l'université Robert-Schuman de Strasbourg.

Antoine Michon, président de l'association Agir pour la réforme de l'Ena.

Roger Morin, directeur de l'Institut national des études territoriales (Inet) de Strasbourg.

Hervé Novelli, député d'Indre-et-Loire.

Philippe Parini, secrétaire général du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Céline Paule, représentante CFDT au conseil d'administration de l'Ena.

Michel Pébereau, président de BNP-Paribas.

Bernard Pêcheur, conseiller d'État. Ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique. Ancien secrétaire général du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Jeanne Penaud, administratrice civile honoraire.

Frédéric Petitbon, directeur général du cabinet de consultants IDRH.

Jean Picq, conseiller maître à la Cour des comptes. Ancien secrétaire général de la Défense nationale.

Jean-Luc Placet, président directeur général du cabinet de consultants IDRH.

Marcel Pochard, conseiller d'État. Rapporteur général de la section du rapport et des études. Ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique.

Jean-Marie Poirot, Union nationale des syndicats autonomes (Unsa).

Nicole Prud'homme, vice-présidente de la Fédération des fonctionnaires CFTC. Vice-présidente de la Confédération française des travailleurs chrétiens. Présidente de la Caisse nationale d'allocations familiales. Présidente de la Prefon.

Michèle Puybasset, conseiller d'État honoraire. Présidente de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada). Ancienne présidente du jury du concours d'entrée à l'Ena.

Benoît Quenedey, président de la délégation de la promotion René Cassin de l'Ena. Administrateur du Sénat.

Pierre Romain, président de la délégation de la promotion Léopold Sédar Senghor de l'Ena.

Olivier Rateau, président de l'Union syndicale des administrateurs civils (Usac).

Jacky Richard, directeur général de l'administration et de la fonction publique.

Fabrice Rigoulet-Roze, directeur adjoint des stages de l'Ena.

Claude Robert, inspecteur général honoraire de l'Équipement.

Pierre Rocca, président de section à la chambre régionale des comptes d'Île-de-France. Représentant du Syndicat des juridictions financières (SJF).

André Rossinot, ancien ministre. Maire de Nancy. Président du Centre national de la fonction publique territoriale.

Ségolène Royal, ancienne ministre. Députée des Deux-Sèvres.

Maurice Rozet, PDG de l'entreprise de conseil en recrutement Alexandre Hugue International.

Gabriel Ruget, directeur de l'École normale supérieure.

Sabine Saint-Germain, présidente de l'Union syndicale des magistrats administratifs (Usma).

Gilbert Santel, ancien directeur général de l'Administration et de la Fonction publique. Ancien directeur du personnel au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Michel Sapin, ancien ministre. Conseiller général. Maire d'Argenton-sur-Creuse.

Jean-Marc Sauvé, Secrétaire général du Gouvernement.

Hans-Jürgen Schmeer, administrateur principal de la Commission européenne. Service des ressources humaines.

Lucille Schmid, chef du service de l'évaluation et de la modernisation de l'État au Commissariat général au Plan.

Bernard Spitz, conseiller d'État.

Ezra Suleiman, professeur de sciences politiques. Directeur du Centre d'études européennes et du Centre des études françaises à l'université de Princeton, USA.

Brice Teinturier, directeur du département Politique et Opinion de Taylor Nelson Sofres.

Nicolas Tenzer, ancien chef du service de l'évaluation et de la modernisation de l'État au Commissariat général au Plan.

Arnaud Teyssier, président de l'Association des anciens élèves de l'Ena (AAENA).

Sylvie Toraille, conseillère référendaire à la Cour des comptes.

Georges Tron, député de l'Essonne.

Dominique de Villepin, ministre des Affaires étrangères.

Jacques Voisin, président de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).

Jean-Pierre Weiss, directeur du personnel, des services et de la modernisation du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.

Francis Wolff, directeur adjoint de l'ENS.

Dominique Wolton, directeur de recherches.

Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace. Président de l'Institut de décentralisation.

D'autres auditions sont prévues dans le cadre du second rapport demandé à la commission.

Bibliographie

Rapports

Sur l'Ena

Association des Anciens élèves de l'Ena, *L'Ena et sa réforme*, décembre 1968.

Association des Anciens élèves de l'Ena, *Annuaire des anciens élèves de l'École nationale d'administration*, Imprimerie nationale, Imprimerie nationale, Édition 2003.

Marie-Françoise Bechtel, *Rapport sur la mise en œuvre de la fusion Ena – IIAP*, 2001.

François Bloch-Lainé, *Rapport de la commission d'étude des problèmes de l'Ena*, La Documentation française, avril 1969.

Anne-Marie Boutin, Jean-François Kesler, Jean Magniadas, *Propositions pour une réforme de l'Ena et de la gestion des corps de catégorie A*, Rapport d'orientation, janvier 1982.

Gilles Cazanave, *Les corps de fonctionnaires auxquels prépare l'École nationale d'administration*, 1995.

Fabien Charnomordic, *L'évolution des profils des candidats et des admis à l'Ena depuis 1945 : âge, origines démographiques, disciplinaires, et sociales*, rapport de stage de 2^e année de l'Ensa, 1995.

Ena, *Cycles d'approfondissement et d'actualisation des connaissances, programme des cycles courts 2003*, novembre 2002.

Ena, *L'évolution des profils des candidats et des admis à l'Ena depuis 1945 : âge, origines géographiques disciplinaires et sociales*, 1995.

Ena, *La diversification du recrutement à l'Ena : trois concours, trois viviers, trois axes de diversification*, 2002.

Ena, *Les actions internationales de l'Ena*, 2003.

Ena, *Livret d'accueil*, décembre 2002.

Ena, *Statistiques concours 2000*.

Ena, *Statistiques concours 2001*.

- Ena, *Statistiques concours 2002*.
- Ena, *Rapport des trois concours d'entrée*, 1998.
- Ena, *Rapport des trois concours d'entrée*, 1999.
- Ena, *Rapport des trois concours d'entrée*, 2000.
- Ena, *Rapport des trois concours d'entrée*, 2001.
- Ena, *1848-1945 ou la création de l'Ena*, 1998.
- Rapport établi par les élèves de l'Ena, *Pour une réforme de l'Ena*, juin 1968.
- Robert Fossaert, *Démocratiser et moderniser la haute fonction publique française*, rapport au Premier ministre, novembre 1981.
- Jean-François Kesler, *École nationale d'administration : bilan de la formation permanente 1983-1996*, Ena, 1996.
- Le Gorgeu, Deroy, Joxe, *Rapport au Secrétaire d'État à la Présidence du Conseil et aux Finances*, 7 juillet 1952.
- Laurent Olleon, *Études sur les carrières des anciens élèves de l'École nationale d'administration*, rapport réalisé pour le directeur de l'Ena, septembre 2000.
- Valérie Pecresse, *Étude sur la carrière des anciens élèves de l'Ena*, Ena, 1995.
- Jeanne Penaud, *Le suivi des anciens auditeurs et élèves étrangers de l'Institut international d'administration publique et de l'École nationale d'administration*, Ena, 1997.
- Alain Pichon, *L'École nationale d'administration, son environnement européen et international*, rapport au Premier ministre, janvier 1992.
- Michèle Puybasset, *Rapport concernant les concours d'entrée à l'Ena et leur préparation ; rapport concernant la formation initiale à l'École nationale d'administration* au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la décentralisation, 1998.
- Pierre Racine, *Rapport sur la réforme de l'Ena*, Ena, 1970.
- Henri Roson, *Rapport sur la fusion de l'École nationale d'administration et de l'institut international d'administration publique*, 1997.
- Christian Vigouroux, *Rapport*, Ena, décembre 1993.

Sur la fonction publique et son encadrement supérieur

- Michel Bauer, *Production et gestion de la ressource dirigeante*, séminaire Fonction publique / entreprise et personnel, septembre 2000.
- Michel Bauer, Bénédicte Bertin-Mourot et Pascal Thobois, *La gestion de la ressource dirigeante : levier et/ou frein de la modernisation de*

l'administration. Comparaison France, Grande-Bretagne, Italie, rapport de l'Observatoire des dirigeants, LSCI – CNRS, octobre 2002.

Claire Bazy-Malaurie, *Évaluation des personnels d'encadrement supérieur de l'État*, décembre 1999.

Hélène Bernard, *Propositions pour une harmonisation de la gestion des personnels de direction des administrations centrales de l'État*, Rapport au ministre de la Fonction publique, mars 2002.

Sylviane Carr, *Les fonctionnaires de l'État « hors échelle »*, DGAFP, juin 1996.

Cerdes, *Étude sur l'évolution démographique du corps des administrateurs civils*, DGAFP, 2001.

Bernard Cieutat, *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, rapport du Commissariat général du Plan, La Documentation française, 2000.

Anne-Marie Colmou, *L'encadrement supérieur de la fonction publique : vers l'égalité entre les hommes et les femmes*, Rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, La Documentation française, 1999.

Conseil d'État, Section du rapport et des études, *Le système français de fonction publique*, rapport annuel 2003 (en particulier le fascicule n° 7, *Fonctions publiques comparées*).

DGAFP, *Les corps de fonctionnaires recrutés par la voie de l'Ena*, La Documentation française, 1992.

DGAFP, *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, guide méthodologique*, juin 2001.

Laurent Dufétel & associés, *Enquête sur les salaires 1995 des anciens élèves de l'Ena*, 1996.

Équipe Recherche, études, veille de l'IGPDE (François Waintrop, Céline Chol, Brigitte Coué, Olivier Girardin, Michel Maréchal), *Réformer l'encadrement supérieur : l'expérience de sept pays*, février 2003.

Jean-Michel Eymeri et Julien Pavillard, *Les administrateurs civils, fin de carrière et débouchés*, La Documentation française, 1997.

Jean-Michel Eymeri, *Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : variations sur le thème de la carrière*, DGAFP, 2000.

Max-David Mamou, *Rapport d'étude sur la mise en œuvre du troisième accord-cadre dans ses dispositions relatives à la formation continue des cadres de l'État*, Ena, 1999.

Jean Picq, *L'État en France, Servir une nation ouverte sur le monde, rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 1995.

Jean Prada, *Rapport sur l'encadrement supérieur*, 1993.

Jacques Rigaudiat, *Gérer l'emploi public*, 1994.

François Scheer, *Rapport d'une mission de réflexion sur l'ouverture internationale de l'École nationale d'administration (Ena) et de l'Institut international d'administration publique (IIAP)*, 1992.

Jean-Claude Thoenig (sous la dir.), *Les administrateurs civils dans les services centraux de l'État face à leur carrière et à leur travail*, La Documentation française, 1992.

Jean-Pierre Weiss, *L'encadrement supérieur des administrations de l'État, rapport à monsieur le Premier ministre sur les prévisions d'évolution*, décembre 1996.

Sur des sujets annexes

Comité stratégique de la Datar, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France, rapport au Premier ministre*, 29 janvier 2003.

Bernard Dreyfus, *La formation des cadres supérieurs territoriaux à l'institut de Strasbourg*, rapport au président du CNFPT, 2002.

Paul Helms, Ghislaine Soulet, Karine Auriol, *Étude de faisabilité portant sur la création à Strasbourg d'un pôle européen d'administration publique*, Université Robert Schuman, Strasbourg, octobre 2002.

Amiral Jacques Lanxade, *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, rapport du Commissariat général du Plan, La Documentation française, 2002.

Gérard Vlamynck, Gérard Layole, *Cnesss, Réforme de la scolarité, la 40^e promotion : évolution des nouvelles pratiques*, juillet 2002.

Livres, articles, thèses

Sur l'Ena

Michel Bauer, Bénédicte Bertin-Mourot, Catherine Laval, *L'Ena est-elle une business school ? Études sociologiques sur les énarques devenus cadres d'entreprise de 1960 à 1990*, L'Harmattan, 1997.

Irène Bellier, *L'Ena comme si vous y étiez*, Le Seuil, 1993.

Jean-Michel Blanquer, Jérôme Cordelier, *Le sérail : histoire d'une promotion de l'Ena*, Perrin, 1995.

Jean-Luc Bodiguel, *Les anciens élèves de l'Ena (L'École nationale d'administration)*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978.

Jean Coussirou, *Faut-il supprimer l'Ena ? Pour une école au service de l'État et des citoyens*, Organisation, 1996.

- Camille Dubac, *Meurtres à l'Ena*, Calmann-Lévy, 1987.
- Renaud Dorandeu, *Le cercle magique, quelques remarques sur les élites de la République* in *Pouvoirs* (1994).
- Jean Michel Eymeri, *Les gardiens de l'État, une sociologie des énarques*, Université de Paris I, 1999.
- Jean Michel Eymeri, *La fabrique des énarques*, Economica, 2001.
- Jean-Michel de Forges, *L'École nationale d'administration*, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », n° 2455, 1989.
- José Freches, *L'Ena, voyage au centre de l'État*, Conti-Fayolle, 1981.
- Jean-Michel Gaillard, *L'Ena, miroir de l'État. De 1945 à nos jours*, Complexe, 1995.
- Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre, Le salut*, Gallimard, coll. de La Pléiade, 2000.
- Jean-François Kesler, *L'Ena, la société, l'État*, Berger-Levrault, 1985.
- Marie-Christine Kessler, *La politique de la fonction publique (l'École nationale d'administration)*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978.
- Marcel Jullian, *Courte supplique au roi pour le bon usage des énarques*, Mazarine, 1979.
- Pierre Legendre, *Miroir d'une nation : l'École nationale d'administration*, Arte Éditions, Éditions Mille et une nuits, 1999.
- Jacques Mandrin (Jean-Pierre Chevènement et alii), *L'énarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*, La Table ronde, 1967.
- Michel Mangenot, « Une école européenne d'administration ? L'improbable conversion de l'Ena à l'Europe », in *Politis*, n° 43, 1998.
- Pierre Milloz, *Faut-il normaliser l'Ena ?*, Economica, 1987.
- Jean-Pierre Rioux, « Pourquoi l'Ena fut créée en 1945 ? », in *Esprit*, n° 10, octobre 1997.
- Luc Rouban, « Les énarques en cabinets : 1984-1996 », in *Cahiers du Cevipof*, n° 17, 1997.
- Rémy Schwartz, « La délocalisation de l'École nationale d'administration », in *Revue française de droit administratif*, n° 4, août 1993.
- Michel Schifres, *La désertion des énarques : du pantouflage en République*, Stock, 1999.
- Nicolas Tenzer, « À quoi l'Ena doit-elle servir ? », in *Les élites de la République sur la sellette*, *Esprit*, octobre 1997.
- Guy Thuillier, *L'Ena avant l'Ena*, Presses universitaires de France, 1983.
- Odon Vallet, *L'École ou la vanité considérée comme un mode de gouvernement*, Albin Michel, 1991.

Cécile Vernadet, *L'École nationale d'administration et l'Europe aujourd'hui*, C. Vernadet, 1992.

« L'Ena », *Pouvoirs*, n° 80, janvier 1997.

« Le cinquantenaire », *Ena mensuel*, n° 255, septembre-octobre 1995.

Sur la fonction publique et son encadrement supérieur

Marc Olivier Baruch et Vincent Duclert, (sous la dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, La Découverte, 2000.

Pierre Birnbaum, *Les sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Le Seuil, 1994.

Jean-Luc Bodiguel et Jean-Louis Quermonne, *La haute fonction publique sous la V^e République*, Presses universitaires de France, 1983.

Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Éditions de Minuit, 1989.

Joël Cauden et Isabelle Cauden-Criquet, *La formation dans les trois fonctions publiques*, Berger-Levrault, 2002.

Dominique Chagnollaude, *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIII^e-XIX^e siècle*, Fayard, 1991.

Michel Crozier, *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Interéditions, 1995.

Jean-Yves Dormagen, « Pourquoi il n'y a plus de haute fonction publique en Italie ? », in *Pour une science politique de l'administration : retour vers le futur*, VII^e congrès de l'Association française de science politique, Lille, 2002.

Vincent Dubois et Delphine Dulong (sous la dir.), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.

Jean-Michel Eymeri, « Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : variations sur le thème de la carrière », in *Pour une science politique de l'administration : retour vers le futur*, VII^e congrès de l'Association française de science politique, Lille, 2002.

Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'État*, Presses universitaires de France, 1994.

Marie-Christine Kessler, « Les grands corps de l'État à l'horizon 2000 », in *Revue administrative*, n° 301, janvier 1998.

Henri Mendras et Ezra Suleiman (sous la dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, La Découverte, 1995.

Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administratif de l'État*, Le Seuil, 1991.

Luc Rouban, « Des cadres supérieurs en devenir », in *Revue française d'administration publique*, n° 70, juin 1994.

Luc Rouban, « Les hauts fonctionnaires sous la V^e République : idées reçues et perspectives analytiques », in *Pour une science politique de l'administration : retour vers le futur*, VII^e congrès de l'Association française de science politique, Lille, 2002.

Alexandre Siné, « L'Ordre des budgétaires, organisation et culture de la direction du Budget », in *Pour une science politique de l'administration : retour vers le futur*, VII^e congrès de l'Association française de science politique, Lille, 2002.

Lucile Schmid, *Crise et réforme de la haute fonction publique*, Notes de la Fondation Saint-Simon, mai 1997.

Ezra Suleiman, *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Le Seuil, 1979.

Ezra Suleiman et Henri Mendras (sous la dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, La Découverte, 1995.

« Les élites de la République sur la sellette », *Esprit*, octobre 1997.

« Les écoles de la fonction publique », in *Service public*, n° 51, octobre 1997.

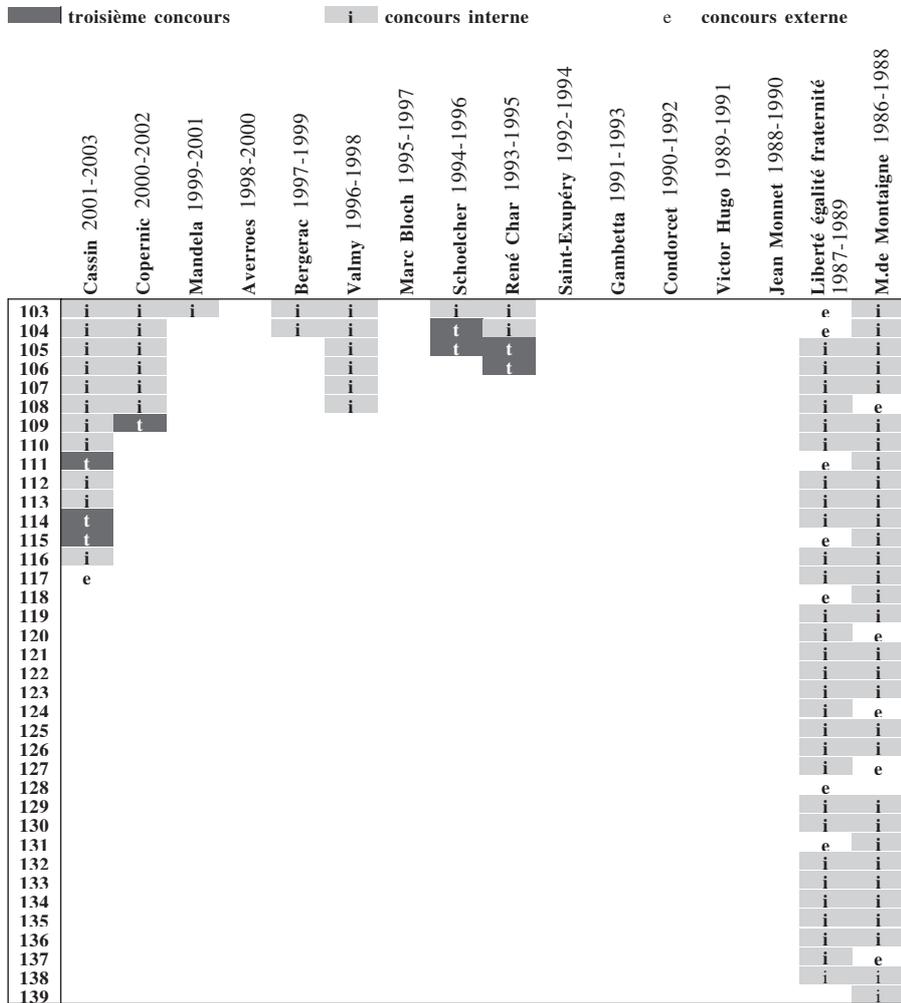
« La formation et le recrutement des hauts fonctionnaires dans le monde : convergences et spécificités », in *Revue administrative*, numéro spécial, 1996.

« La coopération administrative internationale », in *Revue française d'administration publique*, n° 100, octobre-décembre 2001.

« Moderniser les administrations publiques », *Cadres CFDT*, n° 399, mai 2002.

« Quelle haute fonction publique pour un État efficace ? », *Cadres CFDT*, n° 394, décembre 2000.

	troisième concours	i concours interne	e concours externe
	Cassin 2001-2003	Copernic 2000-2002	Mandela 1999-2001
	Averroès 1998-2000	Bergerac 1997-1999	Valmy 1996-1998
	Marc Bloch 1995-1997	Schoelcher 1994-1996	René Char 1993-1995
	Saint-Exupéry 1992-1994	Gambetta 1991-1993	Condorcet 1990-1992
	Victor Hugo 1989-1991	Jean Monnet 1988-1990	Liberté égalité fraternité 1987-1989
	M.de Montaigne 1986-1988		
41	e	t	i
42	i	e	e
43	t	e	i
44	i	e	i
45	i	i	e
46	e	t	e
47	i	e	e
48	e	i	e
49	t	i	e
50	e	i	e
51	i	e	e
52	e	e	e
53	e	e	e
54	e	i	e
55	i	e	e
56	e	e	e
57	e	t	e
58	e	i	e
59	e	e	e
60	e	t	i
61	t	e	i
62	i	e	e
63	e	t	e
64	e	i	e
65	e	i	e
66	e	e	e
67	i	i	i
68	i	e	e
69	e	t	i
70	e	i	e
71	t	e	e
72	e	t	e
73	e	e	i
74	i	e	i
75	i	i	t
76	e	e	i
77	e	i	i
78	e	i	i
79	i	i	i
80	e	e	i
81	i	i	t
82	e	i	i
83	e	t	t
84	e	i	e
85	e	e	i
86	i	i	i
87	i	i	i
88	i	e	i
89	i	i	i
90	i	i	i
91	i	i	i
92	i	i	i
93	i	i	i
94	i	i	i
95	e	i	i
96	e	i	i
97	i	i	i
98	i	i	i
99	t	i	i
100	t	i	i
101	i	t	i
102	i	t	i



Source : Ena.

Note sur les épreuves au concours d'entrée

1 – Au concours externe figurent à l'écrit trois compositions générales (droit, économie, culture générale) à coefficient quatre, une note de synthèse au choix entre questions européennes et questions sociales, également à coefficient quatre, et une épreuve de spécialité à coefficient deux, soit de langue (thème, version, questions) soit une composition à choisir parmi une dizaine de matières techniques¹. À l'oral, le candidat passe une épreuve de langues (lecture, traduction et conversation) à coefficient trois, trois épreuves techniques à coefficient deux (finances publiques, questions internationales et, soit questions européennes soit questions sociales en fonction du choix de l'écrit) et un entretien avec un jury (« grand oral ») à coefficient six. À celles-ci s'ajoute une épreuve sportive obligatoire fidèle à la tradition romaine rappelée par l'adage de Juvénal « *mens sana in corpore sano* », mais son coefficient est faible (coefficient un).

2 – Le concours interne est bâti sur la même architecture. Toutefois, une réforme de 1999 a transformé les types d'épreuves à l'écrit. Sauf en culture générale, la note de synthèse à partir d'un dossier a remplacé les compositions. Par ailleurs à l'écrit, l'épreuve de spécialité du concours externe est remplacée par une épreuve de valorisation des acquis professionnels (étude de cas sur dossier à coefficient quatre) à choisir parmi quatre disciplines (gestion des administrations centrales et des services déconcentrés de l'État, gestion des collectivités territoriales, gestion des établissements publics, gestion du système éducatif). À l'oral, seuls les coefficients changent par rapport au concours externe : les épreuves techniques sont à coefficient trois.

3 – Enfin, le troisième concours, pour lequel la note de synthèse a également remplacé la traditionnelle composition dans les épreuves générales, est assez similaire au concours interne. Les différences portent sur les disciplines pouvant être choisies pour l'épreuve de valorisation des acquis professionnels (sociologie des organisations, gestion des entreprises, gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, relations sociales) et sur les coefficients des épreuves écrites (toutes à coefficient trois).

(1) Droit des affaires, droit civil, droit pénal, géographie économique et humaine, histoire, science politique et administrative, sociologie, gestion comptable et financière des entreprises, technologies de l'information et de la communication, mathématiques, statistique.

Description de la scolarité

(Extrait décret n° 2002-50 du 10 janvier 2002 relatif aux conditions d'accès et aux régimes de formation à l'École nationale d'administration)

TITRE III DE LA FORMATION INITIALE DES ÉLÈVES ISSUS DES TROIS CONCOURS

Article 45

La scolarité à l'École nationale d'administration dure vingt-quatre mois. Elle pourra être portée jusqu'à vingt-sept mois par arrêté du ministre chargé de la fonction publique après avis du conseil d'administration. Cet arrêté doit être pris avant le début de la scolarité.

La scolarité comporte des stages et des études. Elle débute par un entretien d'orientation et de bilan. Postérieurement au choix de carrière, il est dispensé une formation d'adaptation à la prise de poste.

Elle est sanctionnée par un classement.

Article 46

Les stages s'effectuent dans des administrations, dans des entreprises ou dans des organismes d'intérêt général, en France ou à l'étranger, selon des modalités définies par le directeur de l'école.

Un jury composé d'une personnalité extérieure à l'école, désignée par le directeur de l'école, et du directeur des stages attribue à chaque élève une note de stages. Le jury fonde son appréciation sur les fiches de notation établies par les maîtres de stage, les informations recueillies lors des visites de stage et la lecture des rapports de stage. Avant d'arrêter sa décision, il auditionne chaque élève ; le directeur adjoint des stages participe à cette audition.

Article 47

Les modalités d'organisation des études sont définies par le règlement intérieur de l'école.

Les enseignements dispensés au cours des études font l'objet d'une notation qui peut comprendre des notes de travaux et des notes d'épreuves de classement.

Les notes de travaux sont arrêtées, suivant les modalités prévues par le règlement intérieur, par le directeur de l'école, compte tenu des propositions formulées par les maîtres de conférences.

Le nombre des épreuves de classement, la nature, le programme et le coefficient de chacune d'entre elles sont fixés par le règlement intérieur.

Pour apprécier la valeur de ces épreuves, il est constitué par le directeur de l'école un ou plusieurs jurys comprenant un président et deux ou quatre membres, à moins que la nature des épreuves ne justifie un nombre de membres plus élevé.

Des examinateurs spéciaux peuvent être nommés par le directeur de l'école pour apprécier certaines épreuves.

À l'exception de l'attribution des notes prévues au troisième alinéa du présent article, aucun maître de conférences de la promotion à laquelle appartiennent les élèves intéressés et de la promotion antérieure ne peut être membre d'un jury ni examinateur.

Article 48

Un classement général des élèves est établi d'après le total des points obtenus par chacun d'eux à partir des éléments suivants :

Note de stages.....	30
Notes d'études.....	70
Total.....	100

Si deux ou plusieurs élèves ont obtenu le même total de points au classement général, l'élève ayant obtenu la meilleure note de stage est classé en premier.

Si besoin est, en cas de nouvelle égalité, le partage est fait sur la base du total des notes d'études diminué des notes de langue vivante et d'éducation physique et sportive.

Enfin, si les procédures prévues aux deux alinéas précédents conduisent à une nouvelle égalité, la décision de partage est prise par une commission. Cette commission est composée des présidents de trois des jurys prévus à l'article 47 et choisie par le président de l'école. Cette commission statue au vu du dossier de chacun des élèves concernés, le cas échéant, après les avoir entendus.

Article 49

Dans le cas où le directeur de l'école constate l'insuffisance des résultats obtenus par un élève, il peut, après avis du conseil d'administration, saisir du cas de cet élève le ministre chargé de la fonction publique, lequel peut décider soit que l'élève intéressé doit accomplir à nouveau la partie de la scolarité consacrée aux études, soit qu'il peut être proposé pour une nomination dans le corps des attachés d'administration centrale, soit qu'il est exclu définitivement de la scolarité.

Article 50

Six mois au moins avant la fin de la scolarité, le Premier ministre détermine par arrêté les postes offerts aux élèves de la promotion dans chacun des corps recrutés par la voie de l'école.

Les élèves exercent leur choix entre les postes offerts selon l'ordre de leur classement. L'entrée dans le corps diplomatique et dans le corps de l'expansion économique à l'étranger est subordonnée à la pratique de deux langues vivantes sanctionnée par des épreuves dont les modalités sont fixées par le règlement intérieur.

Les élèves sont affectés dans l'ordre de leur classement dans le corps de leur choix par un arrêté du ministre chargé de la fonction publique, à condition d'avoir signé l'engagement de servir à compter de leur nomination pendant dix ans au moins :

1. Dans un corps recruté par la voie de l'École nationale d'administration ;

2. Pour les anciens élèves qui n'ont pas été nommés dans le corps des administrateurs de la ville de Paris :

a) En service détaché au sens des 1°, 2°, 3°, 6°, 7°, 8°, 10°, 11°, 12° et 13° de l'article 14 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions de fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions ;

b) En service détaché au sens des 4°, 5° et 9° de l'article 14 précité lorsque ces services sont effectués auprès d'une administration de l'État, d'un établissement public de l'État, d'une entreprise publique du secteur non concurrentiel, d'un organisme de caractère associatif assurant des missions d'intérêt général ou d'un groupement d'intérêt public ;

3. Pour les anciens élèves nommés dans le corps des administrateurs de la ville de Paris :

a) En service détaché au sens des 1°, 2°, 4°, 7°, 8°, 9°, 10°, 13°, 14°, 15°, 16°, 17°, 18° et 19° de l'article 2 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadre, de disponibilité et de congé parental des fonctionnaires territoriaux ;

b) En service détaché au sens des 3°, 6° et 11° de l'article 2 précité lorsque ces services sont effectués auprès d'une entreprise du secteur public non concurrentiel, d'un organisme de caractère associatif assurant des missions d'intérêt général ou d'un groupement d'intérêt public.

Article 51

Lorsqu'un élève est contraint de renouveler tout ou partie de sa scolarité pour raison de santé ou cas de force majeure, les notes qui lui sont attribuées au cours de la période de renouvellement se substituent aux notes correspondantes obtenues précédemment dans la période correspondante de scolarité.

Article 52

L'élève qui, pour quelque motif que ce soit, ne termine pas sa scolarité ou qui ne signe pas l'engagement prévu à l'article 50 peut se voir

refuser la qualité d'ancien élève de l'École nationale d'administration par décision du directeur de l'école prise après avis du conseil d'administration.

Article 53

Dans les cas prévus à l'article 52, l'élève doit rembourser le montant des traitements et indemnités qu'il a perçus au cours de sa scolarité. Il peut être dispensé en tout ou partie de cette obligation par arrêté du ministre chargé de la fonction publique, pris sur proposition du directeur de l'école et après avis du conseil d'administration de celle-ci. L'élève à la scolarité duquel il est mis fin pour cause d'inaptitude physique en est dispensé de plein droit.

Source : Journal officiel n° 10 du 12 janvier 2002, page 714.

Note sur les quinze derniers jours de la scolarité

Le long parcours de l'élève de l'Ena¹ connaît un dénouement à forte intensité émotionnelle, voire dramatique : réunis dans l'amphithéâtre de la rue de l'Université, les élèves choisissent, l'un après l'autre, leur administration d'affectation et signent leur engagement de servir l'État pendant une durée minimale de dix ans. L'action se déroule en deux temps, espacés de quinze jours :

À la mi-mars, les élèves prennent connaissance de leur évaluation individuelle faite par l'école. Comme tout établissement de formation, l'Ena est conduite à porter un jugement sur la valeur de chacun de ses élèves. Celui-ci se résume, toutefois, en dépit de la durée de la scolarité, en la délivrance de deux chiffres :

- le premier chiffre rend compte de la valeur absolue de chacun : la somme pondérée des notes obtenues aux épreuves dites de classement, lesquelles sont également communiquées aux élèves ;
- le second chiffre fait prendre conscience à l'élève de sa valeur relative : il s'agit de son classement au sein de la promotion, calculé à partir de la note globale de chacun.

Quinze jours plus tard, les élèves sont appelés à choisir un corps et une affectation dans un ministère, une direction ou un bureau, dans l'ordre du classement ainsi établi. L'employeur public n'a, en principe, pas son mot à dire : l'élève seul, muni de son classement, est juge de sa meilleure affectation, en fonction de son rang de sortie et des places disponibles, qu'il s'agisse d'une juridiction, d'une fonction opérationnelle ou de contrôle, et ce pour les années ou décennies à venir.

(1) Vingt sept mois de scolarité, auxquels il convient d'ajouter les trois mois de déroulement du concours d'entrée, les éventuelles années de préparation et, jusqu'à une période récente, l'année de service militaire entre le concours d'entrée et l'année de stage.

Note sur la hiérarchie implicite des postes

Le système de sortie par le classement est, en outre, aggravé par la cote qui s'attache à chaque poste proposé : dans la grande majorité des cas, les élèves déterminent leur choix en fonction de la réputation des postes auxquels ils peuvent prétendre au regard de leur classement, tout particulièrement parmi les quarante premiers, et, *a fortiori*, pour les quinze ou seize de tête qui peuvent prétendre aux « grands corps »¹.

Cette hiérarchie est relativement stable, comme si le choix des élèves s'opérait en croisant la courbe du classement et celle des corps. Il n'est pas rare ainsi qu'un ou plusieurs élèves par promotion, entré à l'Ena dans l'espoir de devenir ambassadeur et convaincu par la scolarité de cette vocation, choisisse finalement d'aller dans un « grand corps » parce que leur classement le leur permet et que ce corps est plus prestigieux.

De la même façon, de fins juristes échouant de peu aux portes du Conseil d'État se dirigent vers la Cour des comptes plutôt que de choisir un poste en tribunal administratif. Là aussi, il est question de réputation et d'anticipation de carrières plus intéressantes, plus rapides, mieux rémunérées. La commission souligne que les critiques ont été nombreuses à l'égard d'un système qui, au lieu de former en fonction d'une vocation ou de l'intérêt d'un métier, sélectionne à des fins de carrière.

Pour reprendre l'expression utilisée par une personne auditionnée par la commission, l'École se révèle être ainsi un « *assessment centre* », procédant à des tests pendant plus de vingt-sept mois mais dont aucun enseignement n'est tiré pour permettre la meilleure adéquation possible entre les élèves et les postes proposés.

Cette fonction de classement privilégie trois corps de l'État considérés par les élèves comme les plus prestigieux : le Conseil d'État, l'Inspection des finances et la Cour des comptes. En effet, les postes qu'ils offrent sont systématiquement choisis par les premiers du classement, à quelques rares exceptions près. Sur les dix dernières promotions, seuls quatre élèves dont le classement permettait de choisir l'un de ces corps, ont opéré un autre choix, en faveur du Quai d'Orsay (soit 2,5 % de la population concernée).

(1) Appellation traditionnelle pour le Conseil d'État, la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances.

Certains observateurs en arrivent à la conclusion que si ces trois corps ont fini par accepter cette École qui avait été érigée, en 1945, en partie, contre eux, c'est parce qu'ils ont su la détourner à leur profit, tout en se servant de principes d'égalité républicaine ! La critique est excessive, mais elle était présente dans les remarques d'un certain nombre de personnalités auditionnées.

Quelles sont les raisons de cette attractivité de ces trois corps de l'État, auxquels il convient d'ajouter, dans une moindre mesure, outre le Quai d'Orsay, les autres inspections générales et certaines directions du ministère de l'économie et des finances ?

Au-delà du prestige attaché aux fonctions, trois raisons principales sont apparues à la commission :

- l'intérêt du travail effectué ;
- les rémunérations perçues, soit directement (par les différences de grilles indiciaires et indemnitaires), soit indirectement (par la plus grande facilité qu'offrent ces postes pour des occupations annexes). Ces différences, notables dès les premières années, s'accroissent fortement au cours de la carrière dans le corps ;
- les perspectives de carrière et de parcours professionnels offertes : probablement est-ce même là le motif le plus déterminant. Ces corps facilitent un accès privilégié aux cabinets ministériels, emplois de direction, carrières politiques ou dans le secteur privé. Plusieurs études ont été réalisées en ce sens, notamment à la demande de l'Ena¹. Les derniers chiffres fournis par certains corps le confirment : la moitié des inspecteurs des finances des cinq dernières promotions² ont quitté le corps dès l'issue de leurs quatre années de « tournée » vers des cabinets ministériels ou des entreprises du secteur concurrentiel (sous statut public ou privé)

(1) Notamment : Laurent Olleon, *Études sur les carrières des anciens élèves de l'École nationale d'administration*, rapport réalisé pour le directeur de l'Ena, septembre 2000 ; Valérie Pecresse, *Étude sur la carrière des anciens élèves de l'Ena*, Ena, 1995 ; Luc Rouban, « Les énarques en cabinets : 1984-1996 », in *Cahiers du Cevipof*, n° 17, 1997...

(2) Promotions 1995 à 1999.

Table des matières

Introduction	9
Partie I	
Les compétences attendues d'un administrateur public	11
Les limites des compétences traditionnelles	14
Les compétences nécessaires à une administration moderne	15
Les enseignements des systèmes étrangers	16
Partie II	
L'insuffisante réponse apportée par l'Ena	19
Un « produit » d'excellence contesté...	21
apprécié par les administrations employeur...	22
peu préparé à exercer certaines responsabilités...	22
souvent frustré...	23
de plus en plus prompt à la critique...	23
fustigé et dénoncé par certains leaders d'opinion	24
Un recrutement républicain, diversifié et pourtant critiquable	25
Le respect du principe d'égalité républicaine	25
Une application limitée de ce principe	26
– <i>Trois concours</i>	26
– <i>Des préparations trop formatées</i>	26
– <i>Des épreuves trop académiques</i>	27
Un bilan contrasté du recrutement	28
– <i>Une bonne qualité intellectuelle des admis</i>	28
– <i>Quelques insuffisances sérieuses</i>	28
– <i>Une absence de diversité dans les profils des admis</i>	28
– <i>Les élèves étrangers : un recrutement sans vraie cohérence</i>	30
Une école de classement plutôt que de formation	31
Une sortie qui irradie toute une scolarité	32
Une formation qui nie toute originalité	33
– <i>Le mythe de l'égalité</i>	34
– <i>Le conformisme</i>	35
– <i>La marginalisation de tout ce qui ne concerne pas le classement</i>	35
Une école atypique	37
– <i>La sortie</i>	37
– <i>La pédagogie</i>	37
– <i>L'organisation et le mode de fonctionnement</i>	38

Partie III	
Les voies de réforme possibles	41
La suppression de l'Ena	43
Les motifs d'une suppression	43
Les modalités de substitution	44
– <i>Le recours à des concours spécialisés</i>	45
– <i>L'organisation d'un concours unique</i>	45
– <i>Le libre jeu du marché</i>	45
L'aménagement du système actuel	47
Les principes de la réforme	47
– <i>Ouvrir l'École sur le monde</i>	48
– <i>Individualiser la formation par la création de « dominantes »</i>	48
– <i>Allier attractivité et enjeux de formation</i>	48
– <i>Améliorer l'adéquation entre profil des élèves et métiers à la sortie de l'École</i>	49
– <i>Renforcer l'interministérialité et la mobilité</i>	49
– <i>Rapprocher la fonction publique de l'État de la fonction publique territoriale</i>	50
Les modalités	51
– <i>Le concours d'entrée</i>	51
– <i>L'affectation dans une dominante</i>	52
– <i>L'organisation de la scolarité</i>	53
– <i>La sortie de l'Ena</i>	53
Une transformation du système	55
Le principe : l'introduction de la concurrence entre deux voies de recrutement pour les emplois supérieurs de l'administration	55
Les justifications complémentaires	56
– <i>La forte évolution du vivier des candidats à l'Ena sur les cinquante dernières années</i>	56
– <i>Le risque de perte d'attractivité du service public</i>	56
Les modalités	57
– <i>Une Ena remodelée, inscrite dans le système 3-5-8</i>	57
– <i>L'accès à bac +5</i>	59
Partie IV	
Les conditions de réussite des réformes proposées	61
L'organisation administrative et géographique de l'Ena	63
Unifier le site de l'École	63
Rapprocher l'Ena du centre de formation des cadres supérieurs du CNFPT (Inet)	65
Modifier l'organisation de l'École	66
La formation permanente de l'encadrement supérieur de l'État	67
L'action internationale de l'École	69
– <i>Un centre d'expertise et d'ingénierie administrative</i>	69
– <i>L'« européanisation » de l'École</i>	70
– <i>La coopération internationale</i>	71
La gestion des carrières de l'encadrement supérieur de la fonction publique	72
– <i>Gérer la ressource humaine</i>	72
– <i>Revoir les décrets sur la mobilité</i>	74
– <i>Normaliser les relations entre le monde politique et l'encadrement supérieur</i>	75
Conclusion	77

Annexes	79
Annexe 1 Lettre de mission de la commission	81
Annexe 2 Composition de la commission	85
Annexe 3 Personnalités auditionnées par la commission	87
Annexe 4 Bibliographie	93
Rapports	93
Sur l'Ena	93
Sur la fonction publique et son encadrement supérieur	94
Sur des sujets annexes	96
Livres, articles, thèses	96
Sur l'Ena	96
Sur la fonction publique et son encadrement supérieur	98
Annexe 5 Statistiques sur le classement de sortie des quinze dernières promotions	101
Annexe 6 Note sur les épreuves au concours d'entrée	105
Annexe 7 Description de la scolarité	
Extrait du décret n° 2002-50 du 10 janvier 2002	107
Annexe 8 Note sur les quinze derniers jours de la scolarité	111
Annexe 9 Note sur la hiérarchie implicite des postes	113