

RAPPORT

sur

LE STATUT DE L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

Etabli à la demande de M. Renaud DUTREIL, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, par M. Bernard STIRN, président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'Etat et M. Edouard CREPEY, auditeur au Conseil d'Etat

Remis le 22 novembre 2004

Sommaire

Introduction.....	3
1. LE STATUT ACTUEL.....	5
1.1. L'ENA est un établissement public administratif hors du champ du code de l'éducation.....	5
1.1.1. L'ENA est un établissement public administratif	5
1.1.2. Elle a vocation à accueillir des élèves aux statuts et aux besoins variés.....	6
1.1.3. Pour accomplir ses missions, elle dispose de personnels administratifs ayant le statut de fonctionnaires et d'enseignants exerçant leurs fonctions sous le régime de la vacation.....	6
1.2. Sans entraver le développement de l'établissement, ses règles d'organisation sont susceptibles de recevoir des adaptations.....	7
1.2.1. Le régime administratif, comptable et financier défini par le décret du 10 janvier 2002 n'appelle que des évolutions marginales.....	7
1.2.2. Le mode d'organisation de l'école, modifié à de nombreuses reprises, peut être amélioré.....	8
1.3. Les insuffisances du statut actuel se révèlent surtout en matière pédagogique.....	9
1.3.1. Le statut actuel rend difficile la constitution d'une équipe pédagogique suffisamment diversifiée.....	9
1.3.2. Il n'offre pas un cadre adapté pour la délivrance de diplômes reconnus nationalement et internationalement	10
2. LES ENJEUX D'UNE REFORME.....	12
2.1. La mission éducative de l'Ecole.....	12
2.2. L'attractivité.....	13
2.3. Formation permanente, recherche et publication.....	14
3. LES SOLUTIONS POSSIBLES	15
3.1. Transformer l'ENA en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.....	15
3.1.1. Le grand établissement.....	16
3.1.2. Le modèle des écoles normales supérieures.....	22

3.2. Aménager le statut d'établissement public administratif de droit commun.....	22
3.2.1. Des précédents.....	23
3.2.2. Des adaptations nécessaires.....	24
4. PROPOSITIONS.....	27
4.1. Le choix entre EPSCP et EPA aménagé n'est pas dicté par des contraintes extérieures.....	27
4.1.1. Le droit communautaire n'impose pas une solution déterminée.....	27
4.1.2. La question de l'arbitrage entre loi et décret se pose dans les mêmes termes pour les deux solutions.....	29
4.2. La formule du grand établissement paraît préférable.....	30
Conclusion.....	32
Annexe n° 1 : Lettre de mission.....	33
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	35

Introduction

Créée par l'ordonnance du 9 octobre 1945, l'Ecole nationale d'administration est à la veille de son sixantième anniversaire. Les discussions, les polémiques parfois dont elle est l'objet sont à la mesure de l'importance qu'elle a prise dans l'administration et même dans la société. Elle a connu plusieurs réformes, de portée variable. Son statut d'établissement public administratif est, en revanche, demeuré inchangé. Sans doute n'est-il pas par lui-même source de difficultés. Il n'en est pas moins justifié d'entreprendre une réflexion sur l'intérêt de le faire évoluer afin de donner à l'Ecole un meilleur cadre pour l'accomplissement de ses différentes missions.

Trois grandes tâches sont confiées à l'Ecole nationale d'administration. Il lui revient d'abord de recruter par concours des fonctionnaires appelés à occuper des emplois de responsabilité. Elle dispense en deuxième lieu à ses élèves une formation qui les prépare à l'exercice de leurs fonctions. Elle a enfin vocation à être un centre d'expertise et de recherche sur la gestion publique, contribuant, au travers de publications, d'actions de coopération internationale et d'activités de formation permanente, à la réflexion sur l'Etat et à la conduite des politiques de réforme.

D'emblée il est possible de constater que l'Ecole remplit bien la première de ces missions, que la deuxième demande des adaptations et que la troisième a, depuis l'origine, été marquée par de sérieuses insuffisances.

S'agissant du recrutement, deux points méritent d'être soulignés, qui concernent l'égalité et la qualité. Quelles que soient les critiques dont le concours peut être l'objet, il n'est pas d'autre procédé pour satisfaire, en ce qui concerne la haute administration, à l'exigence d'égal accès aux emplois publics rappelée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Avec ses deux puis ses trois concours d'entrée, l'Ecole a trouvé des modalités qui répondent du mieux possible à ce principe essentiel. Le concours de sortie est indispensable pour que les choix entre les différents corps auxquels l'Ecole prépare se fassent en fonction des seuls mérites. Au travers de ces concours, l'Ecole a garanti de manière constante des recrutements de grande qualité : il faut lui en rendre hommage et bien sûr veiller à préserver cet acquis.

Ecole d'application, l'ENA n'a pas à dispenser des savoirs fondamentaux qui doivent être acquis pour réussir aux différents concours d'entrée. Elle n'a pas non plus pour vocation de tout apprendre en deux ans et demi à des élèves qui arrivent déjà riches de formation et d'expérience. Mais il lui appartient de préparer à leurs fonctions et à leur carrière de futurs cadres de l'administration. Par les stages, elle donne depuis l'origine une bonne appréhension des réalités. Reposant sur des cas concrets, les enseignements ouvrent aussi à des méthodes d'analyse et à des pratiques qui ne s'acquièrent pas au cours des études d'universitaires. Des progrès sont néanmoins à rechercher dans deux directions principales : mieux enseigner, notamment dans une perspective de réforme, l'ensemble des grandes techniques, en particulier budgétaires et juridiques, qu'un fonctionnaire doit, quelle que soit son administration, maîtriser ; ouvrir davantage l'Ecole sur le monde international et sur l'Europe.

Les lacunes les plus marquantes portent sur la troisième grande mission de l'Ecole. Sans doute l'ENA a-t-elle su accueillir de nombreux étrangers, pour la scolarité elle-même ou pour d'autres cycles de formation, témoignant ainsi de son rayonnement et contribuant à créer

de par le monde un précieux réseau. Sans doute également participe-t-elle à divers programmes de coopération. Son rôle dans ce domaine s'est encore accru depuis la fusion avec l'Institut international d'administration publique. Mais les liens avec le monde universitaire demeurent faibles, l'Ecole publie peu, elle n'apporte que de modestes contributions à la formation permanente, que celle-ci s'adresse aux anciens élèves de l'Ecole ou à d'autres fonctionnaires et agents publics. Ces insuffisances, qui ont été constantes depuis 1945, ont des origines structurelles, qui tiennent certes pour une part aux caractéristiques de l'administration, mais qui ont aussi certaines sources à l'Ecole elle-même. Une réflexion pour l'avenir ne peut se construire sans rechercher des progrès sur ces divers points.

Ce premier constat se trouve en harmonie avec les trois axes retenus, à la suite du conseil des ministres du 22 octobre 2003, pour construire une réforme de l'ENA :

- recentrer l'Ecole sur sa vocation première d'école d'application, avec une scolarité organisée autour de trois ensembles principaux (territoires, Europe, gestion publique), comprenant chacun un stage, dont un stage d'entreprise, et le maintien, en fin de scolarité, du classement, gage d'objectivité et de neutralité, et débouchant sur le choix d'un corps – et non d'un poste ;

- ouvrir davantage l'Ecole, complètement installée à Strasbourg, sur les territoires et sur l'Europe ;

- renforcer, au travers de la recherche et de la formation permanente, le rôle d'expertise de l'Ecole en matière de réforme de l'Etat.

A ce stade, en revanche, aucune réforme du statut n'avait été envisagée, seule la composition du conseil d'administration ayant été modifiée. Le nouveau projet qui se dessine pour l'Ecole appelle toutefois une interrogation sur le statut. Le besoin de quelques enseignants permanents est en effet plus fort à Strasbourg qu'à Paris. La capacité à mener des recherches et l'attractivité de l'Ecole, notamment pour les étrangers, seraient accrues par la possibilité de délivrer des diplômes reconnus sur le plan international. Une politique de recherche et de publication, des actions d'envergure en matière de formation continue, une participation aux programmes internationaux de préparation à l'administration publique ne sont pas aisées à mener dans le cadre actuel.

C'est pourquoi le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a demandé une réflexion sur la possibilité de donner à l'ENA le statut de grand établissement d'enseignement supérieur. Tel est l'objet du présent rapport, qui :

- 1/ rappelle le statut actuel ;
- 2/ réfléchit aux enjeux d'une possible réforme ;
- 3/ présente les différentes options envisageables ;
- 4/ formule, après avoir pesé leurs avantages et leurs inconvénients, des propositions.

1. LE STATUT ACTUEL

La création de l'ENA par l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945, encore partiellement en vigueur, s'inscrivait dans un mouvement plus vaste de réorganisation de l'encadrement supérieur de l'administration. Le même texte instituait le corps des administrateurs civils et une direction de la fonction publique. Il créait enfin les Instituts d'études politiques, dont la mission était, aux termes de l'exposé des motifs, de « *donner à des étudiants (...) une culture politique ou administrative générale* ». L'ENA avait, pour sa part, « *une tâche très différente* » en tant qu'établissement d'application rassemblant des élèves déjà formés soit par l'enseignement supérieur, soit par les fonctions administratives qu'ils auraient exercées auparavant.

Le cadre fixé par celles des dispositions de l'ordonnance de 1945 qui sont encore en vigueur est très général. Aux termes de l'article 5 : « *Il est créé une Ecole nationale d'administration chargée de la formation des fonctionnaires qui se destinent au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes, aux carrières diplomatiques ou préfectorales, à l'inspection générale des finances, au corps des administrateurs civils ainsi qu'à certains autres corps ou services déterminés par décret après avis du Conseil d'Etat (...)* ». L'article 7 renvoie également à un décret en Conseil d'Etat la détermination des conditions d'entrée, l'organisation de la scolarité et des stages et les règles d'affectation des élèves à la sortie de l'école.

1.1 L'ENA est un établissement public administratif hors du champ du code de l'éducation

1.1.1 L'ENA est un établissement public administratif

Dans l'état actuel du droit, résultant notamment de la fusion entre l'ENA et l'Institut international d'administration publique, le régime de l'Ecole est, pour l'essentiel, défini par deux textes : d'abord, le décret n° 2002-49 du 10 janvier 2002, modifié en octobre 2004, relatif aux missions, à l'administration et au régime financier de l'Ecole, pris en Conseil d'Etat et en conseil des ministres mais pouvant, en vertu de son article 26, être modifié par décret en Conseil d'Etat¹ ; ensuite, le décret n° 2002-50 du même jour, modifié en mars 2004, pris en Conseil d'Etat et relatif aux conditions d'accès et au régime de la scolarité à l'ENA.

Le décret n° 2002-49 dispose, en son article 1^{er}, que l'ENA est, comme elle l'a toujours été, un établissement public de l'Etat à caractère administratif, doté de l'autonomie financière et placé sous la tutelle du Premier ministre. Elle ne se distingue pas, de ce point de vue, de la majorité des écoles de la fonction publique de l'Etat ou des collectivités locales qui ont, le plus souvent, le statut d'établissement public administratif de droit commun. Il en va de même pour l'Ecole nationale de la magistrature.

L'article 2 du décret du 10 janvier 2002 donne à l'ENA quatre grandes missions, pour l'accomplissement desquelles son statut est, comme on va le voir, inégalement adapté : la formation initiale de fonctionnaires français telle que définie à l'article 5 précité de l'ordonnance de 1945 ; la formation permanente de fonctionnaires français et le perfectionnement de fonctionnaires étrangers ; la coopération européenne et internationale

¹ Sauf en ce qui concerne les dispositions relatives à la durée du mandat du directeur.

dans le domaine de l'administration publique ; enfin, la recherche et la publication dans ces différents domaines.

1.1.2 Elle a vocation à accueillir des élèves aux statuts et aux besoins variés

Le décret n° 2002-50 du 10 janvier 2002 modifié opère une distinction entre plusieurs catégories d'élèves que le critère de la nationalité ne suffit plus à caractériser.

Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2004-313 du 29 mars 2004, les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen peuvent en effet, comme les personnes de nationalité française, se présenter à l'un des trois concours d'accès à l'ENA (externe, interne et troisième concours). En cas de succès, les uns comme les autres suivent une formation de vingt-quatre à vingt-sept mois, comportant des stages et des études, et à l'issue de laquelle ils sont, conformément à l'article 50 du décret du 10 janvier 2002, affectés dans le corps qu'ils choisissent selon l'ordre du classement sanctionnant cette scolarité. L'organisation de cette dernière est fixée par le règlement intérieur de l'Ecole.

Comme le prévoit l'article 7 de l'ordonnance du 9 octobre 1945, ces élèves ont la qualité de fonctionnaires stagiaires et sont régis par le statut de la fonction publique, sous réserve des mesures particulières prévues par le règlement intérieur de l'école. Ils sont soumis aux dispositions du décret n° 94-874 du 7 octobre 1994 modifié, qui fixe les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'Etat et de ses établissements publics. Ceux d'entre eux qui avaient déjà la qualité de fonctionnaires avant leur entrée à l'école sont placés en position de détachement.

Mais selon les articles 54 à 56 du décret n° 2002-50 du 10 janvier 2002, l'ENA a, par ailleurs, vocation à assurer, à la demande des administrations, toutes actions de formation permanente à destination des fonctionnaires, en particulier lorsqu'ils accèdent au corps des administrateurs civils par la voie de la promotion interne ou, de manière générale, lorsqu'ils prennent des responsabilités nouvelles.

Enfin, diverses actions de formation, comprenant des cycles de différentes durées, des sessions d'études et des séminaires sont, conformément aux articles 57 à 59 du décret du 10 janvier 2002, organisées à l'intention de ressortissants étrangers, qui ont souvent, mais pas nécessairement, la qualité de fonctionnaires dans leur pays d'origine. Dans le cadre d'un cycle international long, ils peuvent notamment, en qualité d'élèves étrangers, partager, dans la mesure du possible, la scolarité d'une promotion d'élèves issus des trois concours d'entrée à l'ENA, et passer des épreuves identiques à celles que subissent ces derniers. Le règlement intérieur détermine les conditions d'admission des intéressés ainsi que la nature, le contenu et l'évaluation de ces diverses formations.

1.1.3 Pour accomplir ses missions, elle dispose de personnels administratifs ayant le statut de fonctionnaires et d'enseignants exerçant leurs fonctions sous le régime de la vacation

Contrairement, par exemple, à l'Ecole polytechnique ou à l'Ecole nationale supérieure des Mines de Paris, qui recourent à des contractuels pour certains de leurs emplois d'enseignement et de leurs emplois scientifiques, techniques et administratifs de recherche, l'ENA n'est pas au nombre des établissements figurant sur la liste fixée par le décret n° 84-38

du 18 janvier 1984 modifié et pour lesquels il peut, en vertu du 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, être dérogé, en raison du caractère particulier de leur mission, à la règle fixée à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, selon lequel les emplois permanents de l'Etat et de ses établissements publics administratifs doivent être occupés par des fonctionnaires.

Le personnel administratif et de service de l'ENA est donc, pour l'essentiel, constitué de fonctionnaires titulaires. Certains occupent des emplois ou appartiennent à des corps propres à l'école, dont les statuts particuliers sont définis, d'une part, par le décret n° 58-989 du 28 août 1958 modifié (directeur, directeur des études, directeur des stages, directeur de la formation permanente, ainsi que leurs adjoints) et, d'autre part, par le décret n° 99-911 du 21 octobre 1999 (secrétaire général, attachés administratifs et secrétaires administratifs). Les autres ont été intégrés par ce dernier décret dans les corps ou emplois à statuts communs relevant des services généraux du Premier ministre.

S'agissant du personnel en charge de la formation proprement dite, l'Ecole a fait le choix, dès l'origine, de privilégier les enseignements dispensés, selon le régime de la vacation, par des hauts fonctionnaires en activité, mieux à même d'apprécier les réalités de l'action administrative et ses contraintes. Marquant ainsi sa vocation première d'école d'application, l'ENA n'a jamais disposé d'enseignants à demeure.

1.2 Sans entraver le développement de l'établissement, ses règles d'organisation sont susceptibles de recevoir des adaptations

1.2.1 Le régime administratif, comptable et financier défini par le décret du 10 janvier 2002 n'appelle que des évolutions marginales

En vertu des dispositions combinées de l'article 10 du décret du 10 janvier 2002 et du décret n° 99-975 du 8 juillet 1999, les délibérations du conseil d'administration comportant une décision sont exécutoires, à défaut d'approbation expresse déjà notifiée, à l'expiration d'un délai d'un mois partant de la date de réception par le ministre chargé du budget et le ministre chargé de la fonction publique, de la délibération et des documents correspondants, à moins que l'une ou l'autre de ces autorités n'y fasse opposition pendant ce délai.

L'ENA a ainsi bénéficié de l'allègement général de la tutelle de l'Etat sur ses établissements publics. Dans le régime antérieur, défini par le décret n° 72-791 du 23 août 1972, les délibérations du conseil d'administration de l'ENA portant sur le budget, les décisions modificatives, le compte financier, les emprunts et les acquisitions, les aliénations et les échanges d'immeubles ne devenaient exécutoires qu'après avoir fait l'objet d'une approbation expresse.

A la différence d'un grand nombre d'établissements publics administratifs, l'ENA peut en outre créer des filiales.

En matière comptable et financière enfin, l'ENA est, en vertu de l'article 16 du décret du 10 janvier 2002 et dans des conditions qui ne soulèvent de difficultés ni pour la direction ni pour la tutelle, soumise aux textes généraux applicables aux établissements publics administratifs, à savoir l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, relatif à la responsabilité des comptables publics, les articles 14 à 25 du décret n° 53-1227 du 10 décembre 1953 et les articles 151 à 189 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962.

Plus problématiques semblent être, dans le fonctionnement quotidien de l'établissement, les modalités du contrôle financier sur l'Ecole. Celui-ci est actuellement assuré par le contrôleur financier placé auprès des services du Premier ministre ; or la délocalisation du siège de l'ENA entraîne des flux de documents comptables entre Strasbourg et Paris qui rendraient préférables, d'un point de vue pratique, la mise en œuvre d'un contrôle financier déconcentré.

1.2.2 Le mode d'organisation de l'école, modifié à de nombreuses reprises, peut être amélioré

Par les équilibres qu'elle reflète, la composition du conseil d'administration d'un établissement public est souvent l'expression de choix politiques. Sans doute est-ce la raison pour laquelle celle du conseil d'administration de l'ENA a été remodelée à de nombreuses reprises depuis 1945. Parmi les modifications d'inégale portée, et parfois contradictoires, qui en sont résultées, deux éléments méritent plus particulièrement l'attention.

On notera, en premier lieu, que la volonté d'assurer, au niveau du conseil d'administration, des liens aussi étroits que leurs missions respectives le permettaient entre l'Ecole et le monde universitaire avait inspiré les auteurs de l'ordonnance du 9 octobre 1945, mais a ensuite été progressivement perdue de vue.

L'article 6 de l'ordonnance prévoyait ainsi, dans sa rédaction initiale, que le conseil d'administration serait présidé – comme il n'a jamais cessé de l'être – par le vice-président du Conseil d'Etat, mais aussi qu'il serait composé, en parties égales, de recteurs d'académie ou professeurs d'université, de membres de l'administration et de personnes n'appartenant pas aux services publics. La dissociation s'est faite en deux étapes.

Le décret n° 64-770 du 23 juillet 1964 a commencé par abroger, dans l'ordonnance, les dispositions relatives à la composition du conseil d'administration, tout en reprenant, mais avec une première inflexion, une architecture proche de celle qu'elle avait définie. Cinq membres sur les seize que comptait le conseil d'administration, compte non tenu de ses trois membres de droit, devaient encore être choisis parmi les membres de l'Université, dont un directeur d'Institut d'études politiques.

Le lien s'est ensuite nettement distendu avec le décret n° 82-819 du 27 septembre 1982, qui a refondu le statut de l'Ecole et dont l'article 49 instituait un conseil d'administration composé de vingt-quatre membres, dont deux seulement choisis parmi les enseignants-chercheurs ou chercheurs, l'un d'entre eux étant nécessairement directeur d'un Institut d'études politiques².

Le second élément marquant, dans cette longue séquence de réformes, est l'absence continue de représentants élus des enseignants à l'école, exception faite d'une courte parenthèse entre 1982 et 1987.

Ces deux caractéristiques se retrouvent dans la composition actuelle du conseil d'administration, telle que fixée par l'article 4 du décret n° 2002-49 du 10 janvier 2002 modifié par le décret n° 2004-1134 du 22 octobre 2004. Outre le vice-président du Conseil

² On relèvera cependant que, parmi les quatre membres de droit, figurait le directeur général de l'enseignement supérieur.

d'Etat, le conseil compte désormais vingt-deux membres, dont aucun représentant des enseignants de l'Ecole et aucun représentant de l'université sinon, au hasard des nominations, parmi les sept personnalités choisies en raison de leur expérience – dont quatre sont, en tout état de cause, en fonctions dans les administrations auxquelles prépare l'Ecole. A ces sept personnalités et au directeur général de l'administration et de la fonction publique s'ajoutent un membre du Parlement européen, un député et un sénateur, ainsi que cinq élèves ou anciens élèves français et étrangers, quatre membres nommés sur proposition des fédérations syndicales de fonctionnaires représentées au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et deux représentants élus du personnel administratif et de service en fonctions à l'école. Sur vingt-trois personnalités, cinq sont élues.

Le conseil d'administration présente ainsi le paradoxe d'être nombreux dans sa composition tout en ne comportant aucun représentant des personnes assurant un enseignement à l'ENA.

Son autre trait marquant est de souffrir d'un contraste entre le prestige des personnalités qui le composent et la faiblesse de son influence dans la vie réelle de l'Ecole. On relèvera par exemple, mais on y reviendra, qu'il n'a pas le pouvoir d'arrêter le règlement intérieur fixant le régime des études : il ne donne qu'un avis sur le projet établi par le directeur et soumis pour approbation expresse au ministre chargé de la fonction publique.

L'équilibre entre le conseil d'administration et le directeur de l'Ecole n'a, pour sa part, pas connu de bouleversement majeur. Nommé par décret pour une période de cinq ans renouvelable une fois, le directeur prend toutes mesures utiles à l'exécution des délibérations du conseil d'administration, représente l'Ecole en justice et dans tous les actes de la vie civile, ordonne les recettes et les dépenses et nomme à toutes les fonctions pour lesquelles aucune autre autorité n'a reçu pouvoir de nomination. Le conseil d'administration se réunit au moins trois fois par an.

1.3 Les insuffisances du statut se révèlent surtout en matière pédagogique

1.3.1 Le statut actuel rend difficile la constitution d'une équipe pédagogique suffisamment diversifiée

Rien ne ferait obstacle, sur le plan juridique, à ce que soient créés au bénéfice de l'Ecole, dans son statut actuel d'établissement public administratif, un nombre limité d'emplois budgétaires à temps complet à pourvoir par des enseignants-chercheurs (maîtres de conférences ou professeurs des universités) qui y seraient affectés par détachement de leur corps d'origine, comme l'article 15 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires qui leur sont applicables les y autorise. Il pourrait également être recouru à la procédure dite de délégation, qui est propre aux corps d'enseignants-chercheurs, et qui permet à ces derniers, à des fins d'intérêt général, de continuer à percevoir leur rémunération et à bénéficier de l'ensemble des droits attachés à la position d'activité tout en étant placés auprès d'un organisme public ou privé, selon des modalités diverses.

Le statut actuel de l'ENA est, en revanche, moins adapté pour l'accueil de professeurs et maîtres de conférence associés ou invités.

D'une part, l'article 5 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ne prévoit, par dérogation à la règle fixée à l'article 3 de la loi de 1983 rappelé plus haut, que des emplois permanents à temps complet d'enseignants-chercheurs puissent être occupés par des personnels associés ou invités n'ayant pas le statut de fonctionnaire que dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche ; or une telle qualification ne va pas de soi pour l'actuelle ENA. On peut notamment remarquer qu'elle n'est pas mentionnée dans le livre VII du code de l'éducation relatif, précisément, aux établissements d'enseignement supérieur. Si, par ailleurs, l'article L. 123-1 du code de l'éducation définit le service public de l'enseignement supérieur comme « *comprenant l'ensemble des formations post-secondaires relevant des différents départements ministériels* », il n'est pas certain que l'ENA doive, pour autant, être regardée comme s'y rattachant³.

D'autre part, les décrets n° 85-733 du 17 juillet 1985 et n° 91-267 du 6 mars 1991 modifiés n'ont fixé les modalités d'application de cette règle dérogatoire que pour des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche relevant du ministère de l'éducation nationale.

L'Ecole est ainsi privée d'un vivier d'intervenants qui seraient en situation d'enrichir les enseignements qui y sont dispensés. C'est notamment vrai pour le droit et l'administration comparés, matières dans lesquelles l'article 2 du décret du 10 janvier 2002 prévoit pourtant que l'ENA assure des activités de recherche et de publication : des enseignants invités pour des périodes d'un mois à un an et recrutés parmi des personnes exerçant des fonctions d'enseignement ou de recherche dans un établissement étranger auraient un rôle à jouer dans ce domaine.

1.3.2 Il n'offre pas un cadre adapté pour la délivrance de diplômes reconnus nationalement et internationalement

L'article 58 du décret n° 2002-50 du 10 janvier 2002 mentionne qu'un « *diplôme international d'administration publique* » sanctionnant les cycles d'une durée au moins égale à trois mois peut être délivré aux auditeurs étrangers. L'article 59 prévoit également un tel diplôme pour les élèves étrangers qui partagent la scolarité des futurs fonctionnaires de l'administration française.

En pratique, l'école délivre effectivement, aux auditeurs et élèves étrangers, un certain nombre de diplômes revêtant des contenus et des dénominations divers. Tous ont cependant en commun de ne pas bénéficier d'une reconnaissance internationale, ni même nationale suffisante.

Sur le plan européen, la procédure d'accréditation des diplômes délivrés par l'ENA n'a pu aboutir, l'Ecole n'apparaissant pas, à l'étranger, comme un véritable établissement de formation. Cette situation n'est pas sans lien avec l'impossibilité dans laquelle elle se trouve, sur le plan interne, d'être habilitée à délivrer des diplômes nationaux, c'est-à-dire des diplômes conférant l'un des grades ou titres universitaires dont l'Etat a le monopole de la collation, et dont la liste est établie par décret⁴.

³ Rappelons d'ailleurs qu'aucune condition de diplôme n'est fixée par l'article 15 du décret n° 2002-50 pour l'accès au concours interne et au troisième concours.

⁴ Dans l'état actuel de la réglementation, il s'agit, pour l'essentiel, de la licence, du master et du doctorat.

Sans doute la loi ne fait-elle pas obstacle, par elle-même, à ce que des établissements ne relevant pas du code de l'éducation délivrent des diplômes nationaux. L'article L. 613-1 du code de l'éducation réserve cette possibilité, sans plus de précisions, à ceux qui ont été habilités à cet effet par le ministre chargé de l'enseignement supérieur après avis du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche⁵.

Mais le décret n° 2002-481 du 8 avril 2002, pris pour l'application de ces dispositions, dispose que seuls les établissements « *qui jouissent de l'autonomie pédagogique et scientifique* » peuvent être autorisés à délivrer, au nom de l'Etat, les diplômes nationaux, par une décision d'habilitation prise dans les conditions fixées par la réglementation propre à chacun d'eux et à l'issue d'une évaluation nationale de leurs dispositifs de formation⁶. Même si la jurisprudence n'a pas eu l'occasion de donner un contenu plus précis à cette notion, il paraît difficile de soutenir que l'ENA, dans son statut actuel, entrerait dans cette catégorie.

⁵ Cet article précise aussi que peuvent seuls participer aux jurys des enseignants-chercheurs, des enseignants, des chercheurs ou, dans des conditions et selon des modalités prévues par voie réglementaire, des personnalités qualifiées ayant contribué aux enseignements ou choisies en raison de leurs compétences. Mais, compte tenu de ce qui a été dit plus haut, cette condition ne paraît pas dirimante pour l'ENA, même dans son statut actuel.

⁶ L'arrêté du 25 avril 2002 relatif au diplôme de master précise ainsi que celui-ci est délivré par les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel habilités à cet effet ou, par dérogation, par les établissements d'enseignement supérieur relevant de la tutelle de ministres autres que celui chargé de l'enseignement supérieur. De même, l'arrêté du même jour relatif aux études doctorales prévoit que les diplômes d'études approfondies sont délivrés par les établissements publics d'enseignement supérieur habilités, et le doctorat par les universités, les écoles normales supérieures et les établissements publics d'enseignement supérieur autorisés seuls ou conjointement par arrêté des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire.

2. LES ENJEUX D'UNE REFORME

Derrière les aspects statutaires apparaissent des enjeux liés à la mission éducative de l'école, à son attractivité et à sa capacité à être un centre de formation permanente, de recherche et de publication.

2.1 La mission éducative de l'Ecole

L'ENA doit sans conteste demeurer, pour les élèves qu'elle recrute, une école d'application. Cela signifie que, sans revenir sur les enseignements fondamentaux dont les concours d'entrée sanctionnent la maîtrise, il lui appartient d'une part de permettre l'acquisition des techniques dont tout fonctionnaire de responsabilité a besoin, d'autre part de donner une ouverture suffisante sur le monde et, en particulier, sur l'Europe, dans la perspective d'une évolution du rôle de l'Etat et d'une réforme de ses moyens d'intervention.

Pour ce qui concerne les grandes techniques administratives, quatre domaines, qui correspondent à des questions qu'un jour où l'autre, tout élève issu de l'Ecole aura à traiter, doivent en particulier être couverts :

- la préparation et l'exécution d'un budget ;
- la rédaction des textes normatifs et, notamment, des lois, ordonnances et décrets ;
- la gestion des agents publics, au regard tant du droit applicable que d'une bonne politique des ressources humaines ;
- la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics, le recours aux délégations de service public, au regard du droit national des marchés et de la concurrence comme des exigences communautaires.

Des enseignements sont aujourd'hui dispensés sur les deux premiers points. Les deux suivants ne sont en revanche que partiellement traités.

L'ouverture européenne appelle pour sa part trois séries d'éléments :

- les politiques communautaires et la prise de décision au sein de l'Union européenne ;
- les règles issues de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- les administrations des autres pays européens et les réformes qui y sont menées.

L'enseignement existe à l'heure actuelle sur le premier point. Malgré la présence de l'Ecole à Strasbourg, le deuxième est, en revanche, à peine abordé tandis que le troisième est très insuffisamment traité.

Ces observations sur la mission pédagogique conduisent à rechercher des formules qui, tout en reposant pour l'essentiel, comme aujourd'hui, sur des enseignants qui interviennent en plus de leurs fonctions administratives sur des sujets dont ils sont les praticiens (budget, rédaction de textes, marchés, politique communautaire) permettent, d'une

part, d'avoir sur les sujets les plus lourds quelques enseignants davantage présents, comme professeurs associés ou même, pour quelques-uns, comme enseignants permanents, d'autre part de bénéficier, pour des interventions ponctuelles ou une participation plus prolongée, d'intervenants, souvent étrangers, ayant une connaissance et la pratique des administrations des autres pays européens, qui pourraient en particulier être reçus comme professeurs invités.

Ces évolutions propres à l'École sont à concevoir en liaison avec les partenariats noués avec, d'une part, le Centre des études européennes de Strasbourg et, d'autre part, avec l'Institut national des études territoriales (INET), qui apportent de fructueuses coopérations, appelées à se renforcer.

2.2 L'attractivité de l'École

Les concours d'entrée ont toujours su attirer vers l'administration d'excellents candidats. Rien n'est pourtant définitivement acquis, d'autant que l'École, qui n'a jamais eu de monopole dans le recrutement de la haute fonction publique, se trouve de plus en plus en situation de concurrence, tant avec d'autres voies d'accès à l'administration – des concours spécifiques sont ainsi organisés, parallèlement à celui de l'ENA, pour le recrutement des membres des corps des conseillers de tribunaux administratifs, des sous-préfets et des conseillers des affaires étrangères – qu'avec d'autres formations, en France ou dans les universités étrangères. L'Institut d'études politiques de Paris a ainsi le projet de créer, en partenariat avec la London School of Economics et l'Université américaine de Columbia, le premier master européen de *public administration* (MPA).

Indépendamment des questions liées à l'intérêt pour les carrières administratives en général, le rayonnement intellectuel de l'École est important pour continuer à éveiller des vocations parmi les meilleurs étudiants.

De ce point de vue, il serait stimulant qu'en dehors des élèves, l'École puisse accueillir des étudiants qui suivraient une formation ou entreprendraient des recherches sur des questions touchant à la gestion publique. Il y a d'autant plus une place pour l'ENA dans ce domaine que les activités universitaires en matière de science administrative et d'administration comparée demeurent modestes. De telles formules supposent que des diplômes soient délivrés à ceux qui viendraient dans ce cadre à l'École. On peut en particulier songer à une école doctorale, accréditée sur le fondement d'un partenariat avec d'autres centres de recherche, universités ou instituts d'études politiques, sous l'égide de laquelle quelques thèses seraient menées. Une bonne interaction, dans les deux sens, entre les travaux des élèves, qui recueillent eux-mêmes nombre d'informations et de réflexions, et les recherches des étudiants en thèse serait particulièrement intéressante. L'École polytechnique abrite ainsi une école doctorale ouverte à bien d'autres que ses anciens élèves ; l'École normale supérieure reçoit également nombre d'étudiants non normaliens.

La délivrance de diplômes reconnus est plus nécessaire encore pour attirer à l'École des élèves étrangers qui viendraient y suivre soit la scolarité elle-même, indépendamment des Européens reçus aux concours d'entrée, soit un cycle particulier de formation. L'enjeu est d'autant plus important pour eux que, plus que pour les élèves français, l'installation complète de l'École à Strasbourg peut être un facteur de moindre attrait. Un master pourrait être la sanction d'au moins certaines de ces formations.

2.3 Formation permanente, recherche et publication

Les limites du statut actuel sont sans doute l'une des raisons pour lesquelles l'Ecole n'a jamais réussi à mener dans ces domaines d'actions d'envergure.

Sans doute la formation des fonctionnaires est-elle, de manière générale, davantage orientée, en France, vers la formation initiale. Celle-ci représenterait la moitié des dépenses de formation de la fonction publique, en tout cas de la fonction publique de l'Etat. Cette situation n'est certes pas unique. Mais il est à noter que, sur les vingt-cinq Etats membres de l'Union européenne, sept seulement ont fait le choix de dispenser une formation initiale d'application aux fonctionnaires qu'ils recrutent (France, Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Royaume-Uni, Pologne). Dans les autres pays, l'Etat employeur s'appuie, pour la formation initiale, sur les universités ; il n'organise ensuite que la formation continue.

Les besoins de formation continue sont en tout cas réels et, avec l'accélération des évolutions de toute nature, vont en s'accroissant. Pour ses anciens élèves comme pour d'autres fonctionnaires et agents publics, l'Ecole doit être en mesure d'y répondre. Un catalogue de formation, comprenant des programmes d'ampleur et de durée variables, pourrait être établi et des actions particulières menées à la demande de telle ou telle administration. A titre d'exemple, il est arrivé qu'un ministère cherche à organiser pour les membres, choisis en dehors de l'administration, d'un cabinet ministériel récemment constitué des séances de présentation synthétique des grandes données relatives à la hiérarchie des normes ainsi qu'à la procédure budgétaire. Dans l'état actuel des choses, ce n'est pas vers l'ENA qu'il s'est tourné à cette fin.

Sans doute serait-il également souhaitable que l'ENA soit, davantage qu'aujourd'hui, en mesure d'assurer, en coopération avec les administrations intéressées, des formations interministérielles courtes à destination de ceux des membres des corps dont le recrutement est normalement assuré par la voie de l'ENA qui y ont accédé par concours spécial (sous-préfets, conseillers de tribunaux administratifs et cours administratifs d'appel et conseillers des affaires étrangères). Il existe déjà des actions pour les fonctionnaires qui accèdent au corps des administrateurs civils par la promotion interne ; mais qu'il s'agisse de conduire l'action de l'Etat dans les territoires, d'exercer un contrôle juridictionnel sur les collectivités publiques ou de représenter la France à l'étranger, une connaissance minimale du fonctionnement de l'administration dans ses diverses composantes paraît indispensable. Des modules comportant notamment des stages pourraient ainsi être imaginés par la voie, par exemple, de conventions avec les corps concernés. Les élus qui le souhaitent pourraient aussi être accueillis à l'Ecole pour certains stages, que des modules conçus pour des fonctionnaires leur soient ouverts ou que des actions spécifiques soient conçues pour eux.

Les travaux et les expériences des élèves permettent enfin de rassembler de nombreux éléments ; ils pourraient être valorisés en étant intégrés à des recherches susceptibles de déboucher sur des publications. Celles-ci prendraient place dans un ensemble à développer : même accrues au cours des dernières années, les publications de l'Ecole demeurent d'une diffusion modeste.

Pour mener et assurer un suivi de ces différentes activités, une équipe pédagogique permanente paraît nécessaire.

3. LES SOLUTIONS POSSIBLES

Il résulte de ce qui précède que deux objectifs concrets doivent, au-delà de la dynamique qui est susceptible de s'engager à cette occasion, être intégrés dans toute réflexion sur une éventuelle réforme du statut de l'ENA. Le premier est de permettre à l'École de disposer, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, d'une équipe pédagogique permanente, certes resserrée mais diverse dans sa composition, et faisant notamment toute leur place à des professeurs associés ou invités. Le second est de la mettre à même de délivrer, à tout le moins en partenariat avec des établissements de type universitaire ou des Instituts d'études politiques, des diplômes nationaux.

Deux réformes d'ampleur inégale paraissent pouvoir être envisagées dans cette perspective. La plus ambitieuse, consistant à transformer l'ENA en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, peut être conduite selon deux modalités voisines (3.1) ; mais une évolution plus modeste, se bornant à aménager le statut d'établissement public administratif de droit commun, est également concevable (3.2).

3.1 Transformer l'ENA en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel

Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) sont définis par l'article L. 711-1 du code de l'éducation, issu de l'article 20 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984, comme des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière ; le même article précise qu'ils sont « *gérés de façon démocratique avec le concours de l'ensemble des personnels, des étudiants et de personnalités extérieures* ».

Les principes applicables à leur organisation et à leur fonctionnement, tels que fixés par le titre premier du livre VII du code, offrent à l'évidence un cadre adapté pour l'accueil d'enseignants-chercheurs et de professeurs associés ou invités ainsi que pour la délivrance de diplômes nationaux.

Si les dispositions relatives aux EPSCP ne s'appliquent, en principe, qu'à des établissements relevant de l'autorité ou du contrôle du ministre chargé de l'éducation nationale, l'article 11 de la loi du 26 janvier 1984, aujourd'hui repris à l'article L. 711-6 du code de l'éducation, permet de les étendre par décret en Conseil d'Etat, en totalité ou en partie, et avec, le cas échéant, les adaptations nécessaires, aux établissements relevant d'autres ministres.

Une telle extension, subordonnée à l'avis conforme du conseil d'administration de l'établissement concerné et à l'accord de la tutelle, peut donc se faire par la voie réglementaire. Le législateur n'intervient nécessairement que dans le cas où il est envisagé de déroger aux règles constitutives des EPSCP, le Conseil constitutionnel ayant jugé que ceux-ci forment une « *catégorie d'établissements publics* » au sens de l'article 34 de la Constitution (CC, 28 juillet 1993, n° 93-322 DC, Rec. p. 204).

L'article L. 711-2 du code de l'éducation distingue trois grands types d'EPSCP : les universités, les écoles et instituts extérieurs aux universités et, enfin, les écoles normales supérieures, les écoles françaises à l'étranger et les grands établissements. Les deux premiers

sont, à l'évidence, inadaptés pour un établissement tel que l'ENA. La transformation de cette dernière en EPSCP ne pourrait donc se faire que sous la forme d'un grand établissement (3.1.1) ou sur un modèle proche de celui de l'Ecole normale supérieure (3.1.2).

3.1.1 Le grand établissement

L'affirmation de principe selon laquelle les grands établissements relèvent de la catégorie des EPSCP laisse une très grande marge de manœuvre au pouvoir réglementaire pour prévoir des modalités particulières d'organisation et de fonctionnement.

L'unique article législatif du code de l'éducation relatif aux grands établissements (article L. 717-1) dispose en effet que : « *Des décrets en Conseil d'Etat fixent les règles particulières d'organisation et de fonctionnement des grands établissements dans le respect des principes d'autonomie et de démocratie définis par le présent titre./ Ils peuvent déroger aux dispositions des articles L. 711-1, L. 711-4, L. 711-5, L. 711-7, L. 711-8, L. 714-2, L. 719-1, L. 719-2 à L. 719-5, L. 719-7 à L. 719-11, en fonction des caractéristiques propres de chacun de ces établissements./ Les dispositions des articles L. 712-4, L. 811-5, L. 811-6, L. 952-7 à L. 952-9 sont applicables aux établissements mentionnés aux présent article, sous réserve des dérogations fixées par décret en Conseil d'Etat, compte tenu de leurs caractéristiques propres* ».

Le décret n° 2000-250 du 15 mars 2000 modifié portant classification d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel distingue ainsi seize grands établissements aux statuts très divers⁷, auxquels il faut ajouter l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées⁸ et, à brève échéance, la future Ecole des hautes études en santé publique à instituer en vertu de l'article L. 756-2 nouveau du code de l'éducation, issu de l'article 84 de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. Cette école, qui reprendra, avec des missions élargies, les fonctions de l'actuelle Ecole nationale de la santé publique, est qualifiée par la loi d'EPSCP placé sous la tutelle des ministres chargés de la santé, des affaires sociales, de l'éducation et de la recherche, ses règles particulières d'organisation et de fonctionnement devant être fixées par décret en Conseil d'Etat dans les conditions prévues à l'article L. 717-1 précité.

- i) *La souplesse offerte par le régime applicable aux grands établissements permettrait de ne pas porter atteinte aux spécificités qu'il convient de préserver*

Les dispositions auxquelles il est loisible au pouvoir réglementaire de déroger – sous réserve, d'une part, que soient respectés les principes d'autonomie et de démocratie et, d'autre part, que les dérogations soient justifiées par les caractéristiques propres de l'établissement – concernent des éléments essentiels dans le fonctionnement de ce dernier.

⁷ Collège de France, Conservatoire national des arts et métiers, Ecole centrale des arts et manufactures, Ecole des hautes études en sciences sociales, Ecole nationale des chartes, Ecole nationale supérieure des arts et métiers, Ecole nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, Ecole pratique des hautes études, Institut d'études politiques de Paris, Institut de physique du globe de Paris, Institut national d'histoire de l'art, Institut national des langues et civilisations orientales, Muséum d'histoire naturelle, Observatoire de Paris, Palais de la Découverte et Université de technologie en sciences de l'organisation et de la décision de Paris-Dauphine.

⁸ Celle-ci ne figure pas sur la liste figurant dans le décret mentionné ci-dessus, sans doute pour marquer que les dispositions de l'article L. 717-1 ne lui ont été étendues que par application de l'article L. 711-6.

Il en va en premier lieu ainsi, et il n'est pas indifférent de le souligner, en matière de tutelle : l'article L. 711-8, qui prévoit que le recteur d'académie assiste ou se fait représenter aux séances des conseils d'administration des EPSCP et reçoit sans délai communication de leurs délibérations, ainsi que des décisions des présidents et directeurs – lorsque ces délibérations et ces décisions ont un caractère réglementaire – et l'article L. 719-8 donnant au ministre chargé de l'enseignement supérieur un pouvoir de substitution en cas de carence des organes de l'établissement, sont au nombre des dispositions visées au deuxième alinéa de l'article L. 717-1.

Bien qu'il ne s'agisse pas, loin s'en faut, de la formule la plus usuelle, il pourrait donc être envisagé de conserver la tutelle de l'ENA au Premier ministre alors même que l'Ecole serait transformée en grand établissement.

On notera ainsi que le décret n° 93-1289 du 8 décembre 1993 portant statut de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées dispose que celle-ci constitue un grand établissement tout en donnant compétence au ministre chargé de l'équipement, sans que l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, qui a examiné ce texte, ait trouvé à y redire, pour exercer les attributions habituellement dévolues, pour les EPSCP, au ministre chargé de l'enseignement supérieur ou au recteur d'académie⁹.

Un choix intermédiaire a été fait pour l'Institut national d'histoire de l'art et le Muséum d'histoire naturelle, qui ont également le statut de grand établissement : le premier est, en vertu du décret n° 2001-621 du 12 juillet 2001, placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la culture, le second étant, pour sa part, soumis à la tutelle conjointe des ministres chargés de l'enseignement supérieur, de l'environnement et de la recherche en application du décret n° 2001-916 du 3 octobre 2001.

Il n'y guère de doute, dans le cas de l'ENA, que les caractéristiques propres de l'établissement, et notamment la dimension interministérielle de ses fonctions de recrutement et de formation de hauts fonctionnaires, seraient de nature à justifier légalement le maintien de la tutelle au Premier ministre.

L'adoption du régime de grand établissement ne serait, en deuxième lieu, pas davantage de nature à porter atteinte au statut propre à chacune des différentes catégories d'élèves, celui-ci étant indépendant de la forme juridique de l'établissement dans lequel ils sont formés, ni à leur diversité.

C'est ainsi que l'Ecole nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, qui constitue, en vertu du décret n° 92-25 du 9 janvier 1992 modifié, un grand établissement au sens du code de l'éducation, accueille tout à la fois, en application des articles 3 à 5 du même décret, des conservateurs et bibliothécaires stagiaires, qui y reçoivent la formation initiale d'application prévue par les statuts particuliers des corps dont ils relèvent, des élèves non fonctionnaires qui y préparent des diplômes nationaux ou des diplômes propres à l'établissement et, enfin, des auditeurs libres. De même, l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées forme non seulement des ingénieurs-élèves du corps des Ponts-et-

⁹ L'Ecole des Ponts-et-Chaussées est le premier établissement d'enseignement supérieur ne relevant pas du ministère de l'éducation nationale à s'être intégré, en application des dispositions rappelées plus haut de l'article 11 de la loi du 26 janvier 1984, au système mis en place par cette dernière.

Chaussées, mais aussi des élèves ingénieurs, des élèves chercheurs, des stagiaires, des participants à des actions de formation continue et des auditeurs¹⁰.

Si, en troisième lieu, le statut de grand établissement se prête à l'évidence, sans d'ailleurs l'imposer, au recrutement d'enseignants-chercheurs ayant vocation à exercer des fonctions pédagogiques et de recherche à titre permanent, aucune remise en cause du rôle des enseignements dispensés, selon le régime de la vacation, par des hauts fonctionnaires en exercice n'est à en craindre. La faculté de l'ENA de recourir à des praticiens resterait naturellement inchangée, comme le montre, parmi d'autres, l'exemple de l'Institut d'études politiques de Paris, qui a le statut de grand établissement et où l'on trouve des enseignants-chercheurs affectés, mais aussi, voire surtout, des universitaires attachés à d'autres établissements, des hauts fonctionnaires et des personnalités diverses de la société civile.

Cette formule permettrait en outre à l'ENA de recruter des professeurs associés ou invités. Certes, les décrets n° 85-733 du 17 juillet 1985 modifié et n° 91-267 du 6 mars 1991 ne prévoient cette possibilité, ainsi qu'il a été dit plus haut¹¹, que pour des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche relevant du ministère de l'éducation nationale. Mais ces décrets ont été pris pour l'application des dispositions de l'article L. 952-1 du code de l'éducation¹², qui sont au nombre de celles qui peuvent, en application de l'article L. 711-6, être étendues aux établissements d'enseignement supérieur relevant d'autres ministères. Le décret fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du grand établissement que serait l'ENA pourrait donc prévoir de tels recrutements dans des conditions fixées par référence aux décrets de 1985 ou 1991.

Enfin, l'adoption d'un statut de type « *grand établissement* » n'aurait pas de conséquences pour le personnel administratif de l'Ecole. Comme l'actuelle ENA, les EPSCP sont des établissements publics à caractère administratif et le régime applicable à leurs agents est donc essentiellement le même. Une évolution possible vers l'intégration des corps de fonctionnaires propres à l'Ecole dans des corps de plus grande envergure, offrant des carrières plus diversifiées et des perspectives de mobilité accrue, n'est en aucune manière déterminée par le statut de l'établissement lui-même.

Pour conclure, il convient de préciser que, si les EPSCP présentent normalement, en vertu de l'article L. 711-1 du code de l'éducation, un caractère pluridisciplinaire, rien ne fait obstacle, pour un grand établissement, à une relative spécialisation dans des domaines tels que la gestion publique ou l'administration comparée. Les dispositions de l'article L. 711-1 sont au nombre de celles auxquelles les grands établissements peuvent déroger.

¹⁰ Le régime disciplinaire applicable aux différentes catégories d'élèves pourrait sans doute, le cas échéant, continuer à être défini par le règlement intérieur de l'Ecole : le troisième alinéa de l'article L. 717-1 du code de l'éducation rend applicables aux grands établissements les dispositions des articles L. 811-5 et L. 811-6 du même code sur l'exercice du pouvoir disciplinaire à l'égard des « *usagers* », mais donne au pouvoir réglementaire le pouvoir d'y déroger.

¹¹ Cf. *supra* 1.3.1.

¹² Cet article, issu de l'article 54 de la loi du 26 janvier 1984 et s'appliquant aux établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'éducation nationale, dispose que : « *Le personnel enseignant comprend des enseignants-chercheurs appartenant à l'enseignement supérieur, d'autres enseignants ayant également la qualité de fonctionnaires, des enseignants associés ou invités et des chargés d'enseignement./ Les enseignants associés ou invités assurent leur service à temps plein ou à temps partiel. Ils sont recrutés pour une durée limitée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat (...)* ».

ii) Les quelques contraintes imposées par ce statut se traduiraient par des évolutions souhaitables pour l'Ecole

Pour importante qu'elle soit, la latitude laissée à l'autorité réglementaire pour définir les modalités particulières d'organisation et de fonctionnement des grands établissements n'est pas sans limites. Les principes d'autonomie et de démocratie, expressément mentionnés à l'article L. 717-1 du code de l'éducation, encadrent l'exercice de ce pouvoir et ne sauraient être vidés de leur substance. Il en résulte un certain nombre de contraintes qui, dans le cas de l'ENA, apparaissent comme autant d'évolutions souhaitables.

Deux questions peuvent être identifiées à cet égard : la première touche à la composition du conseil d'administration, la seconde à ses pouvoirs.

Sur le premier point, les articles L. 719-1 à L. 719-3 du code de l'éducation, applicables aux EPSCP en général, déterminent la qualité des personnalités extérieures pouvant être membres de leur conseil d'administration et fixent l'élection comme mode de désignation des membres autres que les personnalités extérieures. Ces dispositions sont, il est vrai, susceptibles de faire l'objet de dérogations dans le cas d'un grand établissement ; mais les principes d'autonomie et de démocratie s'accommoderaient mal d'une situation dans laquelle, d'une part, la proportion de membres élus, sans être nécessairement majoritaire, ne serait pas significative et, d'autre part, les enseignants, quel que soit leur statut, ne seraient pas représentés. Des aménagements devraient donc être apportés au régime actuel afin de prendre en compte ces exigences.

On notera que la circonstance que la majorité des personnes assurant un enseignement à l'ENA n'auraient, même dans un cadre rénové, pas la qualité d'enseignants-chercheurs affectés à titre permanent, mais celle de vacataires ayant par ailleurs une activité principale, ne serait pas de nature à faire obstacle à leur représentation adéquate. Comme le montre l'exemple de l'Institut d'études politiques de Paris, des modalités particulières de désignation pourraient être envisagées à cet effet, étant précisé que celles-ci devraient garantir le respect du principe fondamental reconnu par les lois de la République de l'indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur, qui exige notamment que ceux-ci disposent d'une représentation propre et authentique ; le Conseil d'Etat statuant au contentieux y veille (voir par exemple, dans le cas précisément d'un grand établissement, CE, SSR 4/1, 29 mai 1992, *Association amicale des professeurs titulaires du muséum d'histoire naturelle*, Rec. p. 217).

Les principes d'autonomie et de démocratie peuvent aussi trouver une traduction dans le mode de désignation du président du conseil d'administration. Si l'élection par les membres du conseil est la voie privilégiée par la majorité des grands établissements¹³, elle n'est pas la seule. Dans le cas de l'ENA, la présidence de droit par le vice-président du Conseil d'Etat est importante pour l'autorité de l'Ecole comme pour celle de son conseil d'administration et elle constitue, eu égard à la nature des fonctions du vice-président, une garantie particulièrement forte, qui répond de la meilleure manière aux impératifs qui découlent du principe d'autonomie ; il convient de la préserver¹⁴. Les autres membres, moins nombreux que dans le statut actuel, devraient être plus directement impliqués dans la vie de l'Ecole.

¹³ C'est le cas, par exemple, de l'Ecole nationale des chartes, de l'Ecole centrale des arts et manufactures ou encore de l'Ecole nationale supérieure d'arts et métiers. Voir respectivement les décrets n° 87-832 du 8 octobre 1987, n° 90-361 du 20 avril 1990 et n° 90-370 du 30 avril 1990 modifiés.

¹⁴ Il va par ailleurs de soi que rien ne fait obstacle à ce que le directeur d'un grand établissement soit nommé par décret, après avis, le cas échéant, du conseil d'administration. Le Conseil d'Etat l'a expressément jugé dans le

Concernant, en second lieu, les prérogatives des organes de direction de l'établissement par rapport à l'autorité de tutelle, il paraîtrait, ainsi que l'avait estimé en 1993 l'Assemblée générale du Conseil d'Etat à propos du projet de décret relatif à l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées, peu conforme aux principes d'autonomie et de démocratie que le régime des études, les conditions d'attribution des éventuels diplômes ou encore les modalités de recrutement du personnel enseignant soient fixés par arrêté ministériel. Le statut de grand établissement exigerait donc que soit modifiée la disposition qui figure aujourd'hui à l'article 10 du décret n° 2002-49 du 10 janvier 2002, et selon laquelle le règlement intérieur, qui fixe notamment l'organisation de la scolarité, est, certes, établi par le directeur de l'école et soumis à l'avis du conseil d'administration, mais approuvé expressément par arrêté du ministre chargé de la fonction publique. Les conditions d'accès des élèves pourraient en revanche continuer à être déterminées par décret ou arrêté, comme tend à le montrer l'exemple de l'Ecole normale supérieure.

Qu'il s'agisse de la composition du conseil d'administration ou de ses prérogatives, aucune des contraintes inhérentes à l'adoption du statut de grand établissement ne paraît devoir dissuader de conduire un tel projet. L'autonomie accrue dont bénéficierait l'Ecole serait en tout état de cause de nature à favoriser son développement en redonnant au conseil d'administration une véritable capacité d'impulsion.

iii) Pour le reste, les dispositions législatives relatives au statut de grand établissement laissent au pouvoir réglementaire une grande liberté

C'est si vrai qu'il ne serait sans doute pas souhaitable, dans une telle hypothèse, de faire usage de toutes les possibilités de dérogation offertes par le régime des grands établissements par rapport au droit commun des EPSCP.

Rien, par exemple, ne rendrait absolument nécessaire de déroger au principe d'autonomie statutaire énoncé à l'article L. 711-7 du même code, selon lequel les EPSCP « *déterminent, par délibérations statutaires prises à la majorité des deux tiers des membres en exercice du conseil d'administration, leurs statuts et leurs structures internes conformément aux dispositions du présent code et des décrets pris pour son application (...)* ». La responsabilisation souhaitable du conseil d'administration de l'Ecole se trouverait renforcée par la pleine mise en œuvre de ce principe.

Il pourrait notamment revenir au conseil de définir, en concertation avec les différents partenaires concernés, les modalités d'un rapprochement organique, aujourd'hui souhaitable, de l'Ecole avec le Centre des études européennes de Strasbourg, qui a aujourd'hui la forme d'un groupement d'intérêt public.

De même, si l'avis préalable du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, prévu par l'article L. 711-4 du code de l'éducation pour les créations d'EPSCP, ne doit pas nécessairement être recueilli dans le cas des grands établissements, une telle procédure serait, en l'espèce, à recommander. Elle permettrait de faire connaître le projet de l'ENA dans le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche, au sein duquel l'Ecole

cas des écoles normales supérieures, dont le statut est, comme on le verra ci-après (cf. *infra* 3.1.2), très proche de celui des grands établissements (CE, SSR 4/6, 19 février 2003, *Danthony*, inédit au Recueil, req. n° 233985). Cet arrêt juge également qu'aucun principe n'impose que le président du conseil d'administration d'une école normale supérieure soit élu et non nommé.

devra nouer des partenariats en vue, notamment, de la délivrance de diplômes nationaux. L'article L. 719-10 permettant aux EPSCP de conclure entre eux ou avec d'autres établissements publics ou privés des conventions de coopération devrait, dans la même perspective, être étendu à l'ENA.

Des choix auraient enfin à être faits concernant, d'une part, le régime budgétaire et, d'autre part, les modalités du contrôle administratif et financier sur l'établissement.

Sur le premier point, le régime budgétaire des EPSCP, défini par les articles L. 719-4 à L. 719-6 du code de l'éducation, précisés et complétés par le décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 modifié, diffère de celui des établissements publics administratifs de droit commun tant au stade de l'approbation qu'à celui de l'exécution.

Alors que, comme on l'a vu plus haut, les décisions financières des EPA sont exécutoires à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de leur transmission à la tutelle, à moins que celle-ci n'y fasse opposition dans ce délai, les EPSCP bénéficient de modalités d'approbation plus souples : leur budget est, réserve faite de deux cas particuliers¹⁵, exécutoire de plein droit dès la transmission à l'autorité de tutelle. Le gestionnaire dispose ensuite d'une plus grande marge de manœuvre pour l'exécuter. L'article 37 du décret du 14 janvier 1994 l'autorise, sous certaines conditions, à effectuer des virements de crédits entre chapitres s'il a reçu délégation du conseil d'administration à cet effet, alors que l'ordonnateur principal d'un EPA de droit commun ne peut le faire qu'entre articles d'un même chapitre, les virements entre chapitres ne pouvant intervenir qu'en vertu d'une décision modificative approuvée dans les mêmes conditions que le budget lui-même.

Le fonctionnement actuel de l'Ecole ne suscitant de critiques ou de demandes d'assouplissement ni de la part de la direction ni de celle du ministère de la fonction publique, l'adoption du régime propre aux EPSCP, qui n'est pas obligatoire dès lors que les grands établissements peuvent y déroger, ne s'impose pas nécessairement. Tout au plus peut-on relever que les règles applicables aux EPSCP paraissent plus conformes aux principes d'une gestion moderne et efficace des crédits, dans le contexte, notamment, de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

Les dispositions des articles L. 719-7 à L. 719-9 du code de l'éducation, qui fixent le régime applicable aux EPSCP en matière de contrôle administratif et financier, sont également susceptibles de faire l'objet d'aménagements particuliers pour les grands établissements.

Le contrôle financier qui, par dérogation à la règle habituelle, s'y exerce en principe *a posteriori*, peut comporter une part de contrôle *a priori*. Un contrôle mixte, suivant la nature des actes en cause, a ainsi été retenu pour l'Institut national d'histoire de l'art ou le Muséum d'histoire naturelle.

Il serait en revanche envisageable de prévoir l'application, sans restrictions particulières, de la règle posée à l'article L.719-7 du code de l'éducation, en vertu de laquelle les décisions autres que budgétaires des organes dirigeants des EPSCP entrent en vigueur sans

¹⁵ En vertu des articles 20 et 24 du décret du 14 janvier 1994, la tutelle peut exiger que le budget soit soumis à son approbation lorsque le projet de budget ne lui a pas été communiqué quinze jours au moins avant sa présentation au conseil d'administration, ou lorsque le budget n'est pas en équilibre ou n'ouvre pas les crédits nécessaires au respect des obligations et engagements de l'établissement.

approbation préalable, à l'exception des délibérations relatives aux emprunts, prises de participations et créations de filiales¹⁶.

3.1.2 Le modèle des écoles normales supérieures

L'adoption pure et simple du statut de grand établissement prévu à l'article L. 717-1 du code de l'éducation n'est pas la seule voie possible pour transformer l'Ecole en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Il pourrait également être envisagé, sur le modèle de ce qui a été fait pour les écoles normales supérieures¹⁷ avec l'article L. 716-1 et pour les écoles françaises à l'étranger¹⁸ avec l'article L. 718-1, de donner au statut de l'ENA un fondement législatif propre, qui permettrait d'affirmer l'originalité de ses missions. Il peut en effet être soutenu qu'un simple ajout de l'ENA sur la liste déjà longue des grands établissements ne rendrait pas totalement justice à la spécificité de l'Ecole telle qu'on la conçoit.

A vrai dire, aucune différence ne serait cependant à attendre, du point de vue du fonctionnement pratique de l'établissement, d'une solution du type de celle qui a été retenue pour les écoles normales supérieures.

On peut en effet noter que l'article L. 716-1, qui donne à ces dernières un statut à part, est, quant à son contenu, strictement identique à l'article L. 717-1 relatif aux grands établissements : la liste des dispositions législatives auxquelles leurs règles d'organisation et de fonctionnement peuvent déroger et les conditions dans lesquelles elles peuvent le faire sont les mêmes. On peut donc penser que les considérations de prestige n'ont pas été totalement étrangères au choix de traiter à part le cas des écoles normales supérieures. Il y a là, en outre, un effet de codification puisque les articles L. 716-1 à L. 718-1 du code de l'éducation sont tous issus de l'article 37 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, qui mentionnait distinctement, mais dans une même phrase, les écoles normales supérieures, les grands établissements et les écoles françaises à l'étranger.

Au demeurant, le régime applicable aux grands établissements est, comme on l'a vu plus haut, d'une souplesse telle que l'on voit mal ce que le recours à la loi permettrait d'apporter, concrètement, au statut de l'Ecole.

3.2 Aménager le statut d'établissement public administratif de droit commun

Les deux options définies plus haut, très proches dans leur contenu sinon dans leurs modalités de mise en œuvre, visent à transformer l'ENA en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Il convient toutefois de signaler qu'une réforme aussi ambitieuse n'est pas strictement nécessaire s'il ne s'agit que d'atteindre les objectifs concrets qui ont été identifiés plus haut, à

¹⁶ Lesquelles sont possibles en vertu de l'article L. 711-1 du code de l'éducation, comme d'ailleurs, dans le régime actuel, en vertu de l'article 3 du décret n° 2002-49 du 10 janvier 2002.

¹⁷ Cette catégorie comprend l'Ecole normale supérieure (de la rue d'Ulm), l'Ecole normale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud, l'Ecole normale supérieure de Lyon et l'Ecole normale supérieure de Cachan.

¹⁸ Sont visées par cette dénomination : l'Ecole française d'archéologie d'Athènes, l'Ecole française d'Extrême-Orient, l'Institut d'archéologie orientale du Caire, la Casa de Velasquez (à Madrid) et l'Ecole française de Rome.

savoir donner à l'Ecole la possibilité de délivrer des diplômes nationaux et d'accueillir en son sein une équipe pédagogique diversifiée.

3.2.1 Des précédents

Tous les établissements d'enseignement supérieur ne sont pas constitués sous la forme d'EPSCP. Il existe également des établissements publics administratifs de droit commun, au statut moins précisément défini mais se différenciant notamment de celui des EPSCP, fussent-ils des grands établissements, en ce que les principes d'autonomie et de démocratie ne trouvent pas à s'y appliquer.

Le livre VII du code de l'éducation distingue en effet cinq types d'établissements d'enseignement supérieur : les EPSCP donc, régis par les dispositions figurant au titre premier, mais aussi les instituts universitaires de formation des maîtres (titre II), les établissements d'enseignement supérieur privés (titre III), les établissements d'enseignement supérieur à caractère administratif placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur (titre IV) et, enfin, les établissements d'enseignement supérieur dits « *spécialisés* » (titre V).

On trouve dans cette dernière catégorie¹⁹ des établissements relevant de huit chapitres, concernant des écoles aux vocations et aux statuts divers : enseignement supérieur agricole, écoles d'architecture, écoles de commerce, écoles nationales des mines²⁰, écoles supérieures militaires, écoles sanitaires et sociales, écoles nationales de la marine marchande et, enfin, Fondation nationale des sciences politiques.

C'est ainsi, par exemple, que les articles L. 755-1 à L. 755-3 du code de l'éducation, issus de la loi n° 70-631 du 15 juillet 1970, renvoient à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les règles relatives à l'organisation et au régime administratif et financier de l'Ecole polytechnique, précisant toutefois que celle-ci est placée sous la tutelle du ministre de la défense et qu'elle est soumise, sauf dérogation prévue par le décret, aux dispositions réglementaires concernant l'administration et le contrôle financier des établissements publics à caractère administratif²¹.

Or la mission de l'Ecole polytechnique est définie à l'article L. 675-1²² comme consistant à « *donner à ses élèves une culture scientifique et générale les rendant aptes à occuper, après formation spécialisée, des emplois de haute qualification ou de responsabilité à caractère scientifique, technique ou économique, dans les corps civils ou militaires de l'Etat et dans les services publics et, de façon plus générale, dans l'ensemble des activités de la nation* ».

Ainsi que le précise le décret n° 2002-622 du 12 juillet 2001, elle accueille à cet effet plusieurs catégories d'étudiants. Les élèves officiers recrutés par concours et une catégorie particulière d'étudiants étrangers suivent la « *formation polytechnicienne* » proprement dite, à l'issue de laquelle certains d'entre eux ont vocation à intégrer les corps civils et militaires de

¹⁹ Le terme n'est pas employé ici dans son sens constitutionnel.

²⁰ Pour mémoire, car ce chapitre ne comporte pas de dispositions de niveau législatif, et la partie réglementaire du code n'a pas encore été adoptée.

²¹ Voir le décret n° 96-1124 du 20 décembre 1996 modifié.

²² Si le livre VII du code de l'éducation est consacré aux établissements d'enseignement supérieur, les dispositions relatives aux enseignements dispensés par ces établissements sont, en principe, codifiées au livre VI.

l'Etat. Mais l'Ecole polytechnique dispense également une formation par la recherche et diverses formations spécialisées de troisième cycle, ouvertes non seulement aux étudiants diplômés de l'école, mais aussi à des étudiants titulaires d'un diplôme de deuxième cycle ou équivalent. Habilitée à délivrer seule le diplôme de doctorat par arrêté du 27 juin 1985, elle abrite notamment une école doctorale.

De même, le statut de l'Ecole nationale supérieure des mines de Paris, tel que défini par le décret n° 91-1033 du 8 octobre 1991, est celui d'établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'industrie et doté de l'autonomie administrative et financière. L'Ecole reçoit des ingénieurs-élèves du corps des mines mais aussi – ou surtout, en termes quantitatifs – d'autres élèves titulaires ou stagiaires, des auditeurs libres et des élèves chercheurs. Elle a été habilitée à délivrer le diplôme de doctorat par l'arrêté du 27 juin 1985 mentionné plus haut.

On mentionnera enfin le cas du Groupe des écoles de télécommunications, auquel le décret n° 96-1177 donne le statut d'établissement public à caractère administratif doté de l'autonomie financière et placé sous la tutelle du ministre chargé des télécommunications. L'Ecole nationale des télécommunications, qui en relève, accueille à la fois, en vertu de l'article 16 du même décret, des ingénieurs-élèves ayant vocation à appartenir à des corps d'ingénieurs de l'Etat et, en particulier, au corps interministériel des ingénieurs des télécommunications, et des élèves ou auditeurs libres n'ayant pas la qualité de fonctionnaires, tant en formation initiale qu'en formation par la recherche. Elle a également été habilitée à délivrer des doctorats par l'arrêté du 27 juin 1985.

3.2.2 Des adaptations nécessaires

Le maintien, pour l'ENA, d'un statut d'établissement public administratif de droit commun supposerait toutefois, si les orientations dégagées dans la deuxième partie du présent rapport devaient être suivies, quelques aménagements.

Certes, le pouvoir réglementaire dispose, dès lors que les principes d'autonomie et de démocratie ne s'appliquent pas en tant que tels, d'une plus grande liberté pour fixer, dans un tel cadre, la composition du conseil d'administration. Les évolutions envisagées plus haut dans le cas de l'adoption du statut d'EPSCP, sans naturellement être interdites, ne seraient donc pas toutes indispensables sur le plan juridique. En contrepartie, d'ailleurs, l'établissement disposerait d'une moindre autonomie administrative et financière.

Deux modifications du statut paraissent cependant, même dans une telle perspective, nécessaires au bon exercice des missions actuelles et futures de l'Ecole.

La première touche au statut du personnel enseignant. Comme il a été dit plus haut, rien ne fait obstacle, en l'absence de toute modification statutaire, à ce que soient créés à l'Ecole quelques postes budgétaires d'enseignants à temps complet, ayant vocation à être occupés par des enseignants-chercheurs, des chercheurs voire, à titre subsidiaire, par des fonctionnaires relevant d'autres corps et effectuant une mobilité dans ce cadre. La richesse de l'équipe pédagogique et de recherche ainsi mise en place risquerait toutefois d'être insuffisante, compte tenu notamment du champ disciplinaire dans lequel elle serait amenée à intervenir – finances publiques, gestion publique et administration comparée notamment – si l'Ecole était privée de la possibilité de faire appel à des professeurs associés ou invités, en offrant à ces derniers des conditions d'accueil suffisamment stables et attractives.

Faute pour l'Ecole d'entrer dans le champ d'application des décrets n° 85-733 du 17 juillet 1985 et n° 91-267 du 6 mars 1991 modifiés, qui ne visent que les établissements relevant du ministre en charge de l'éducation nationale, et en l'absence de tout décret fixant, dans un cas tel que celui de l'ENA, les conditions d'application de la règle dérogatoire selon laquelle, dans les établissements d'enseignement supérieur, des emplois d'enseignants-chercheurs peuvent être occupés par des personnels associés ou invités n'ayant pas le statut de fonctionnaire, il pourrait être envisagé, de manière plus souple, d'inscrire, comme c'est d'ailleurs le cas pour l'Ecole polytechnique ou l'Ecole nationale supérieure des Mines de Paris, les emplois d'enseignement ou de recherche de l'ENA sur la liste annexée au décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 modifié. Ce décret, prévu au 2° de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984, fixe la liste des établissements publics de l'Etat à caractère administratif non soumis au principe selon lequel les emplois civils permanents sont occupés par des fonctionnaires.

Il n'y aurait pas de difficulté, pour un objet aussi limité, à reconnaître aux missions de l'ENA le « *caractère particulier* » requis par la loi de 1984. Sans doute le juge administratif exerce-t-il un entier contrôle en la matière, et le Conseil d'Etat statuant au contentieux a, par exemple, estimé que les missions du Centre national de la cinématographie, « *d'ailleurs assimilables à celles d'une direction d'administration centrale* », ne présentaient aucun caractère particulier de nature à permettre une dérogation à la règle selon laquelle les emplois permanents sont occupés par des fonctionnaires²³. Mais il a aussi, par deux décisions successives, admis l'inscription, sur la liste annexée au décret de 1984, de toutes les catégories de personnel de l'Institut national de la propriété intellectuelle, considérant que les tâches dévolues à ce dernier requièrent des connaissances spéciales en matière juridique, technique, commerciale et financière²⁴.

Sans bénéficier du même régime que les professeurs associés ou invités relevant aujourd'hui des décrets de 1985 et 1991²⁵, les intéressés pourraient alors se voir offrir des conditions adaptées à leurs contraintes.

La seconde réforme à envisager, dans un tel cadre, consisterait à aménager le statut de l'Ecole de manière à lui donner « *l'autonomie pédagogique et scientifique* » requise par le décret n° 2002-481 du 8 avril 2002 pour qu'un établissement puisse être autorisé, par habilitation, à délivrer des diplômes nationaux au nom de l'Etat. Bien que la jurisprudence n'ait, semble-t-il, jamais pris parti sur la portée exacte de cette notion, l'ENA actuelle pourrait difficilement être regardée comme répondant à ce critère.

La présence à titre permanent d'un certain nombre de professeurs d'université, dont l'indépendance est constitutionnellement garantie, pourra, à statut inchangé, favoriser une qualification d'établissement disposant de l'autonomie pédagogique et scientifique. La création récente, par le décret du 22 octobre 2004, d'un comité d'orientation pédagogique, constitue également un pas dans la bonne direction.

²³ CE, SSR 10/2, 5 juillet 1989, *Syndicat national des affaires culturelles Force ouvrière et autre*, T. p. 745.

²⁴ Voir CE, SSR 7/9, 10 juin 1992, *Syndicat national des cadres techniques de l'institut national de la propriété industrielle et autre*, Rec. p. 226, et CE, SSR 10/7, 12 février 1993, *Syndicat CFDT des personnels des ministères chargés de l'industrie, de la recherche, de l'énergie, du commerce et de l'artisanat et autre*, T. p. 842.

²⁵ Et qui implique notamment que les professeurs associés soient nommés par décret du Président de la République (CE, Section, 20 mars 1981, *Syndicat général de l'Education nationale CFDT*, Rec. p. 157).

Il n'est toutefois pas certain que ces évolutions soient suffisantes. Le renforcement des prérogatives du conseil d'administration par rapport à la tutelle serait, dès lors, de nature à rendre plus sûres d'un point de vue juridique les décisions par lesquelles le ministre chargé de l'enseignement supérieur habiliterait l'ENA à délivrer, seule ou, plus vraisemblablement, conjointement avec d'autres établissements d'enseignement supérieur, des diplômes de doctorat, voire des masters.

Ainsi, et bien qu'on puisse trouver des contre-exemples²⁶, la fixation par arrêté ministériel, même sur proposition du directeur et après avis du conseil d'administration, du règlement intérieur qui détermine, notamment, l'organisation de la scolarité des élèves proprement dits et la nature, le contenu et l'évaluation des formations offertes aux autres publics de l'Ecole, apparaît en décalage avec l'idée d'autonomie pédagogique et scientifique. A l'Ecole polytechnique, le ministre de la défense n'arrête, en application de l'article 5 du décret du 20 décembre 1996 modifié, que les orientations générales pour l'organisation des cours et les méthodes d'enseignement, à charge pour le conseil d'administration de les mettre en œuvre.

On peut également penser qu'un conseil d'administration faisant, dans la mesure du possible, une place aux personnes assurant un enseignement à l'Ecole, entrerait de manière positive dans l'appréciation du degré d'autonomie pédagogique et scientifique de l'établissement.

Il serait enfin envisageable de prévoir l'inscription de l'établissement public administratif rénové qui serait l'ENA dans le livre VII du code de l'éducation, relatif aux établissements d'enseignement supérieur. Une telle opération pourrait se faire par la création, au sein du titre V sur les établissements d'enseignement supérieur spécialisé, où figurent déjà l'Ecole polytechnique, les Ecoles nationales supérieures des Mines ou encore la Fondation nationale des sciences politiques, d'un chapitre IX nouveau, consacré à l'ENA. Ceci pourrait se faire, mais on y reviendra dans un instant (cf. *infra* 4.1.2), sans modification de la partie législative, à l'occasion de l'adoption à venir du livre VII de la partie réglementaire²⁷.

²⁶ Ainsi, à l'Ecole supérieure des Mines de Paris, le régime des études est, en vertu de l'article 4 du décret du 8 octobre 1991 déjà mentionné, fixé par arrêté du ministre de l'industrie, y compris en ce qui concerne la formation par la recherche.

²⁷ A ce jour, seuls les titres I et II de la partie réglementaire ont été codifiés.

4. PROPOSITIONS

Deux grandes options sont donc envisageables pour donner à l'ENA les moyens juridiques d'accomplir, dans les meilleures conditions, l'ensemble des missions qui seront les siennes dans les années à venir. Indépendamment des potentialités ou des limites intrinsèques de chacune de ces formules, il faut se demander, au préalable, si et dans quelle mesure des contraintes externes déterminent la solution à retenir. Ni les exigences inhérentes au droit communautaire ni celles résultant de la répartition faite par les articles 34 et 37 de la Constitution entre les matières législatives et réglementaires ne sont toutefois de nature à fermer l'alternative entre le statut d'EPSCP et le statut d'EPA de droit commun rénové (4.1). C'est donc en fonction de leurs mérites propres qu'il convient de se prononcer (4.2).

4.1 Le choix entre EPSCP et EPA n'est pas dicté par des contraintes extérieures

4.1.1 Le droit communautaire n'impose pas une solution déterminée

Par un récent arrêt *Burbaud*, rendu sur renvoi préjudiciel de la cour administrative d'appel de Douai et largement commenté par la doctrine, la Cour de justice des Communautés européennes a tiré des conséquences inédites du principe de libre circulation des travailleurs²⁸.

Les discussions relatives aux conséquences du droit européen sur la fonction publique des Etats membres s'étaient jusqu'alors essentiellement concentrées sur la question du champ des corps ou emplois auxquels l'accès devait être ouvert, en début de carrière, aux ressortissants communautaires. Avec l'arrêt *Burbaud*, les juges de Luxembourg ont, pour la première fois, estimé que le fait de leur donner la possibilité de se présenter aux épreuves externes de recrutement ne suffisait pas à assurer le respect des exigences découlant du traité et des textes de droit dérivé pris pour son application. Exploitant toutes les potentialités intégratrices de ces derniers, la CJCE s'est prononcée, pour la première fois, sur le problème de l'accès à la fonction publique en cours de carrière.

Mme Burbaud, de nationalité portugaise, avait obtenu en 1983 le titre d'administrateur hospitalier de l'Ecole nationale de la santé publique de Lisbonne avant d'exercer, pendant plus de six ans, des fonctions d'administrateur d'hôpital dans la fonction publique portugaise. S'étant établie en France, elle a présenté au ministre chargé de la santé une demande d'intégration dans le corps des directeurs d'hôpitaux ; cette demande a fait l'objet d'une décision de refus, au motif qu'elle aurait supposé la réussite préalable au concours d'entrée à l'Ecole nationale de la santé publique (ENSP).

Saisie de diverses questions soulevées par le litige, la CJCE a d'abord dit pour droit que la constatation de la réussite à l'examen de fin de formation à l'ENSP, qui n'a pas d'autre traduction concrète que l'intégration des intéressés dans le corps des directeurs d'hôpitaux, devait pourtant être regardée comme un diplôme au sens de la directive n° 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur.

²⁸ CJCE, 9 septembre 2003, *Burbaud*, aff. n° C-285/01, Rec. p. I- 8219, Actualité juridique – Droit administratif (AJDA) 2003 p. 1734, note Gervasoni.

Elle a ensuite jugé que, dans le cas où il ressortirait d'une appréciation concrète, prenant notamment en compte la durée des études et les matières enseignées, qu'un ressortissant communautaire aurait obtenu dans son pays d'origine un diplôme équivalent à celui de l'ENSP, la France ne pouvait refuser l'intégration de l'intéressée au seul motif qu'elle ne se serait pas présentée au concours d'admission à l'ENSP.

S'il est certes important, cet arrêt ne doit pas, pour autant, être interprété de manière erronée. La CJCE n'a pas entendu remettre en cause le principe du recrutement par concours. Elle l'a d'ailleurs clairement indiqué en affirmant expressément, au point 96 de son arrêt, que l'obligation faite aux postulants de réussir un concours pour accéder à un emploi de la fonction publique ne saurait, par elle-même, constituer une entrave à la libre circulation des travailleurs. Elle ne peut, le cas échéant, le devenir que dans le cas de travailleurs déjà qualifiés et expérimentés.

C'est donc dans le développement, à leur intention, de formules de type « *troisième voie* » ou « *tour extérieur* » que la réponse aux exigences du droit communautaire paraît devoir être recherchée. L'expérience des dispositifs qui existent déjà en la matière montre que, tout en diversifiant les viviers de recrutement, ils n'ont pas porté atteinte au concours comme voie principale d'accès à la fonction publique.

Il est par ailleurs permis de s'interroger sur l'opportunité de maintenir, dans la mise en œuvre du principe d'ouverture de l'accès des corps et emplois de la fonction publique aux ressortissants communautaires, la réserve des emplois de souveraineté. Si une telle restriction n'est pas critiquable en droit, à condition toutefois de ne pas être exercée de manière abusive²⁹, les développements de la construction communautaire la rendent contestable dans son principe même.

Des progrès sont, certes, récemment intervenus avec l'ouverture des concours d'accès à l'ENA aux ressortissants communautaires³⁰. Les conditions dans lesquelles ces derniers seront admis à postuler aux différents corps ou postes offerts à la sortie de l'Ecole restent toutefois à clarifier et l'on peut souhaiter, à cet égard, une attitude exempte de toute frilosité. Faut-il rappeler que le statut de la fonction publique prévoit des sanctions disciplinaires à l'encontre de ceux qui viendraient à manquer à leur obligation de loyauté ?

Quoi qu'il en soit, la jurisprudence *Burbaud* est sans incidence sur l'option à prendre, pour l'ENA, entre le statut d'EPSCP et le statut d'EPA de droit commun aménagé. Il ne peut en effet être soutenu que l'adoption du statut d'EPSCP exposerait l'Ecole à des risques particuliers quant à la pérennité de sa fonction de recrutement.

Outre que, comme il vient d'être dit, l'arrêt *Burbaud* ne porte pas en germe la remise en cause du recrutement par concours dans les fonctions publiques nationales, l'examen précis de l'affaire montre que la CJCE ne s'arrête pas au statut de l'Ecole concernée. En août 1993, date du litige, l'ENSP avait, en vertu du décret n° 93-703 du 27 mars 1993, ultérieurement codifié aux articles R. 1415-1 et suivants du code de la santé publique, le statut d'établissement public administratif de droit commun. Si, d'autre part, elle avait la faculté, en vertu de l'article 3 du décret de 1993, de délivrer certains diplômes, au sens habituel du terme, telle n'était pas l'hypothèse visée en l'espèce puisque, comme l'a relevé la Cour au point 51

²⁹ On sait que la jurisprudence de la CJCE est, sur ce point aussi, de plus en plus rigoureuse (voir notamment CJCE, 30 septembre 2003, *Anker et autres*, Rec. p. I-10447).

³⁰ Cf. *supra* 1.1.1.

de son arrêt, la réussite à l'examen de fin de formation à l'ENSP n'était sanctionnée par aucun document – ce qui ne l'a pas empêchée d'y voir un diplôme au sens de la directive.

4.1.2 La question de l'arbitrage entre loi et décret se pose dans les mêmes termes pour les deux solutions

Pas plus que le droit communautaire, une éventuelle préférence d'ordre politique concernant l'instrument juridique de mise en œuvre de la réforme – loi ou décret – ne serait de nature à dicter la solution entre le statut d'EPSCP et celui d'EPA aménagé. Dans un cas comme dans l'autre, le recours à la loi est possible sans être nécessaire.

L'ordonnance du 9 octobre 1945 qui a créé l'ENA est encore partiellement en vigueur. Sa place dans la hiérarchie des normes fixée par la Constitution de 1958 n'était pas évidente *a priori*. Force est cependant de constater qu'elle a été implicitement mais nécessairement considérée comme de nature réglementaire³¹.

On sait que la jurisprudence du Conseil constitutionnel range, parmi les règles de création de catégories d'établissements publics devant être fixées par la loi, la détermination et le rôle de leurs organes de direction et d'administration, les conditions de leur élection ou de leur désignation, la détermination des catégories de personnes représentées au sein des conseils, celle des catégories de ressources dont ils peuvent bénéficier ainsi que la nature et les fonction de leurs composantes internes. Le fait que la récente refonte du statut de l'ENA à la suite de sa fusion avec l'Institut international d'administration publique, comme d'ailleurs les réformes antérieures, sont intervenues par décret en Conseil d'Etat, implique donc que l'Ecole n'est pas considérée comme une catégorie d'établissements publics à elle seule.

Il ne semble pas que les réformes envisagées doivent conduire à remettre en cause cette appréciation.

On a vu plus haut³² que la transformation de l'ENA en EPSCP pouvait se faire par la voie réglementaire : dès lors que les EPSCP sont une catégorie d'établissements publics, l'adoption de ce statut ne se traduirait pas par la création d'une nouvelle catégorie.

Le code de l'éducation donne, il est vrai, au pouvoir réglementaire une marge de manœuvre telle, pour aménager les règles d'organisation et de fonctionnement des grands établissements, qu'il ne serait pas abusif de parler d'établissements *sui generis* : à une exception près³³, les rares dispositions législatives auxquelles ils ne peuvent pas déroger sont, en tout état de cause, sans objet à leur égard. Mais le Conseil d'Etat statuant au contentieux a expressément jugé qu'un grand établissement ne constituait pas, à lui seul, une catégorie d'établissements publics au sens de l'article 34 de la Constitution (CE, SSR 4/1, 29 mai 1992, *Association amicale des professeurs titulaires du muséum d'histoire naturelle*, Rec. p. 217).

Quant à l'option consistant à aménager le statut d'EPA de droit commun, elle n'implique pas non plus, par elle-même, le recours à la loi. Il n'en irait autrement que si les évolutions envisagées devaient conduire à faire regarder l'établissement nouveau comme une catégorie à soi seul, comme la jurisprudence en a reconnu la possibilité.

³¹ Du moins en tant qu'elle concerne l'ENA puisque, comme on l'a indiqué en commençant, elle avait un objet plus large.

³² Cf. *supra* 3.1.

³³ Il s'agit de l'article L. 719-6 du code, relatif aux modifications dans les dotations en emplois.

Même s'il est vrai que le modèle proposé s'éloigne quelque peu, quoi que de manière circonscrite, du modèle le plus traditionnel de l'école de fonction publique, il serait difficile, compte tenu de la modestie des réformes concrètes à mener dans cette hypothèse, de soutenir qu'une nouvelle catégorie serait ainsi créée.

Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat comme du Conseil constitutionnel, doivent être considérés comme entrant dans une même catégorie des établissements publics dont l'activité s'exerce territorialement sous une même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue³⁴. Or en l'espèce, les missions statutaires de l'ENA, telles que définies, actuellement, à l'article 2 du décret du 10 janvier 2002, ne seraient pas substantiellement modifiées. Il s'agit seulement de donner à l'Ecole les moyens juridiques de les assurer dans des conditions optimales. Ajoutons que, comme on l'a vu plus haut, la coexistence, au sein d'un même établissement, d'un cursus de formation d'application pour des fonctionnaires stagiaires et de cycles de formation visant des publics plus larges, et notamment de formation par la recherche, n'est pas sans précédents.

Au total, il apparaît que le problème du recours à la loi ou au décret est de nature plus politique que juridique. Le fait, pour l'Ecole, de disposer d'un fondement législatif spécifique, soit en tant qu'EPSCP, à la manière des écoles normales supérieures, soit en tant qu'EPA de droit commun, à la manière de l'Ecole polytechnique, ne serait pas sans importance symbolique, mais n'aurait guère d'incidences sur son fonctionnement pratique.

La seule question est donc de savoir s'il est opportun que le Parlement ait un débat sur l'Ecole et apporte sa sanction au modèle proposé ; il n'appartient pas au présent rapport de la trancher.

4.2 La formule du grand établissement paraît préférable

En définitive, le choix dépend principalement de considérations qui touchent à la portée et à l'efficacité de la réforme.

Rénover le statut d'établissement public administratif présente des avantages. Cette formule s'inscrit dans la continuité. Elle donne un cadre qui, comme le montrent notamment le cas de l'Ecole polytechnique et celui de l'Ecole nationale supérieure des mines de Paris, permet d'atteindre les objectifs recherchés. Elle est en harmonie avec la tradition de rattachement de l'ENA, école d'application chargée d'abord du recrutement de hauts fonctionnaires, aux structures administratives de la fonction publique. Elle peut enfin sembler correspondre au mieux aux caractéristiques d'une Ecole dont les élèves, au cursus déjà étoffé, suivent une ultime formation avant d'exercer leurs responsabilités. De ce point de vue l'ENA est proche de l'Ecole nationale de la magistrature, dont le caractère d'établissement public administratif ne paraît pas mis en question.

Mais la formule a aussi ses limites. Elle rend plus difficile le resserrement souhaitable des liens avec le monde universitaire, en vue tant de l'affectation de quelques enseignants permanents à l'Ecole que de la délivrance de diplômes nationaux. Elle rend plus incertaine la réalité de l'affirmation des principes d'autonomie et de démocratie. Surtout sans doute elle contribue moins à créer l'élan nouveau dont l'Ecole a aujourd'hui besoin.

³⁴ Voir notamment : CC, 13 septembre 1979, n° 79-109 L, Rec. p. 47.

Aussi la formule de l'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel paraît-elle en définitive répondre le mieux à l'ensemble des aspirations aujourd'hui ressenties. Pour l'adopter, la voie la plus simple consiste à inscrire, par décret en Conseil d'Etat, l'ENA sur la liste des grands établissements. Le statut de l'Ecole maintiendrait celle-ci sous la tutelle du Premier ministre et donnerait à son conseil d'administration, présidé par le vice-président du Conseil d'Etat, une composition et des attributions propres à satisfaire aux exigences d'autonomie et de démocratie.

Il est vrai que l'on peut songer, surtout pour des questions de prestige, à la voie d'une disposition législative spécifique pour l'ENA, à l'image de l'article L. 716-1 du code de l'éducation relatif aux écoles normales supérieures. Mais dès lors que cela n'est en rien nécessaire, mieux vaut sans doute, au moins dans un premier temps, retenir la solution du grand établissement, quitte à évoluer ultérieurement vers un statut davantage « sur mesure », fondé sur une disposition législative propre à l'ENA.

Dans la perspective de la transformation de l'Ecole en grand établissement, deux questions méritent d'être signalées.

La première est celle des conditions d'entrée à l'Ecole par la voie du concours étudiant. A l'heure actuelle, il est dans certains cas possible, en vertu de l'article 9 du décret n° 2002-50 du 10 janvier 2002, de se présenter à ce concours avec un diplôme sanctionnant trois années d'enseignement supérieur. Cette exigence était parfaitement adaptée à la situation antérieure, en particulier à l'époque où les diplômes des Instituts d'études politiques s'obtenaient eux-mêmes en trois années. Elle est progressivement devenue en décalage avec la réalité, presque tous les candidats reçus ayant suivi plus de trois années d'enseignement supérieur. Elle est aujourd'hui de caractère purement théorique dès lors notamment que le diplôme de l'Institut d'études politiques de Paris, comme d'ailleurs celui des autres instituts d'études politiques, prend maintenant la forme d'un master sanctionnant cinq années d'études supérieures. Dans le paysage actuel de l'enseignement supérieur, elle constitue en outre un facteur de confusion quant au niveau de l'Ecole, en particulier à l'étranger. Aussi paraît-il souhaitable de mettre le droit en harmonie avec les réalités et de mieux affirmer le niveau de l'Ecole en prévoyant que le concours externe suppose un master, ou une formation reconnue équivalente sanctionnant cinq années d'études supérieures.

La seconde question touche aux droits d'inscription susceptibles d'être demandés à ceux qui viendraient suivre une formation à l'Ecole sans en être élèves, qu'il s'agisse d'une formation en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'actions de formation continue. Des formules souples, permettant de faire supporter aux intéressés, au moins dans certains cas, le coût effectif de la formation sont à privilégier. Des réflexions complémentaires, qui vont au-delà du cadre statutaire du présent rapport, sont nécessaires sur ce point.

Conclusion

Il est difficile d'apporter une véritable conclusion à ce rapport, tant il est vrai que bien des sujets qu'il évoque appellent des compléments d'analyse.

De vifs remerciements doivent au moins être adressés à tous ceux qui ont bien voulu prendre de leur temps pour éclairer une réflexion qui n'aurait pu être menée sans eux. Ce rapport doit également beaucoup au soutien attentif et actif du directeur général de l'administration et de la fonction publique et du directeur de l'Ecole nationale d'administration.

Dans son domaine, l'ENA assure un recrutement et dispense une formation au meilleur niveau. En à peine soixante ans d'existence, elle s'est inscrite aux côtés de ces pôles d'excellence que constituent depuis plus de deux siècles l'Ecole polytechnique et l'Ecole normale supérieure. Comme ces écoles, elle doit s'appuyer sur ses acquis pour s'adapter aux exigences actuelles qui imposent des partenariats, un esprit d'innovation, une ouverture internationale, une dimension européenne.

Dans ce contexte, donner à l'ENA le statut de grand établissement d'enseignement supérieur paraît la meilleure formule pour que l'Ecole, à laquelle il incombe à titre principal de recruter par concours des élèves et de leur dispenser une formation d'application en vue de l'exercice de fonctions de responsabilité dans l'administration, occupe la place qui lui revient dans l'enseignement, la réflexion, la recherche et les publications sur l'administration publique et ses évolutions.

Il peut en découler une réelle stimulation pour les élèves en même temps qu'une valorisation, dans l'intérêt de tous, du potentiel de l'Ecole qui, s'appuyant sur sa forte réputation internationale, a une vocation naturelle à constituer un pôle pour la formation, initiale et continue, à la gestion publique et pour la conception, dans le cadre national et européen, des stratégies de réforme. Un large consensus existe sur ces perspectives. Il est le meilleur gage de la possibilité de les mettre en œuvre.

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

LE MINISTRE

Paris, le - 6 AOUT 2004

Monsieur le Conseiller d'État,

Le gouvernement s'est engagé dans une importante réforme de la haute fonction publique qui doit constituer l'un des principaux leviers de la réforme de l'État. Les orientations en ont été exposées au conseil des ministres du 22 octobre dernier. Il s'agit de rénover profondément les méthodes de gestion de l'encadrement supérieur à qui incombe la responsabilité de conduire la réforme de l'État et d'en diffuser les principes.

Dans ce cadre, la réforme de l'école nationale d'administration (ENA) qui commence à se mettre en œuvre, tient une place essentielle. Trois orientations guident la réforme de l'ENA : recentrer celle-ci sur sa vocation première d'école d'application, lui donner une nouvelle perspective en l'ouvrant sur l'administration des territoires et l'Europe, faire de l'école un centre d'expertise pour la réforme de l'État.

Plusieurs mesures ont été décidées pour appliquer ces orientations : définition d'une nouvelle scolarité qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2006, adossement du centre des études européennes de Strasbourg (CEES) à l'ENA et rapprochement avec l'institut national des études territoriales (INET), regroupement à Strasbourg de l'essentiel des services de l'ENA.

Si, pour l'heure, ce dernier point a été étudié sous ses aspects structurels (personnels, locaux, activités), le regroupement à Strasbourg n'a pas encore fait l'objet d'un examen d'un point de vue institutionnel. Or, je crois qu'il est nécessaire d'engager une réflexion sur cet aspect, car il peut conditionner la réussite de ce transfert, qui se traduira pour l'école par un éloignement de son vivier traditionnel d'intervenants et des ambassades qui entretiennent les liens avec les élèves étrangers.

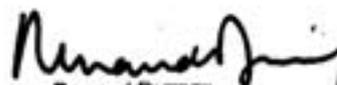
Une réforme donnant à l'école un statut plus souple et lui permettant de s'inscrire dans les cursus internationaux de formation et de délivrer des diplômes peut être un élément susceptible de préserver, voire de renforcer, son attractivité. Cette réforme éventuelle doit, in fine, viser à orienter l'ENA dans la voie d'une école de management public plus ouverte sur le secteur international de la formation. C'est le sens de la mission que je souhaite vous confier.

M. Bernard Stim
Conseiller d'État
1, place du Palais Royal
75100 PARIS 01 SP

Il s'agit de s'interroger sur l'adéquation du statut actuel de l'École avec les objectifs qui lui sont fixés et, notamment, d'examiner la possibilité de doter l'ENA du statut de grand établissement d'enseignement supérieur. Il me paraît qu'une analyse de type « bilan avantages-inconvénients » serait la mieux à même de permettre l'appréciation de cette formule juridique au regard des différents aspects qu'il convient d'aborder : le statut et la gouvernance de l'établissement, le statut des élèves et des personnels, l'organisation administrative et financière ainsi que la délivrance de diplômes, notamment dans le contexte du droit européen. Cette étude sur l'évolution du statut de l'ENA doit, enfin, permettre d'en dégager les conditions de faisabilité et de proposer un calendrier de mise en œuvre.

Pour mener à bien votre mission, dont les conclusions devront m'être rendues pour la fin de l'année 2004, vous aurez toute liberté d'y associer les personnes de votre choix. Vous pourrez compter sur l'appui de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de l'École nationale d'administration. Vous disposerez auprès de ces deux organismes de toutes les informations qui vous apparaissent nécessaires à la réalisation de votre mission.

Je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller d'État, à l'assurance de mes sentiments distingués.


Renaud DUTREIL

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

ENA

M. Renaud Denoix de Saint-Marc, vice-président du Conseil d'Etat, président du conseil d'administration de l'Ecole nationale d'administration

M. Antoine Durrleman, directeur de l'Ecole nationale d'administration

M. Arnaud Teyssier, directeur de l'Association des anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration

M. François Pesneau, M. Jean-François Pactet, M. Edouard Geffray, président et membres de la délégation des élèves de la promotion « Romain Gary »

Mlle Bérénice Delpal, membre de la section CFDT des élèves de l'ENA

M. Yiseang Chhiv, élève du cycle international long

Administrations de l'Etat

M. Thierry-Xavier Girardot, directeur des affaires juridiques au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Mme Christine Le Bihan-Graf, directeur, adjoint au directeur général de l'administration et de la fonction publique

M. Jean-Marc Monteil, directeur de l'enseignement supérieur

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

M. Dominique Schmitt, préfet, directeur général des collectivités locales

Elus

Mme Fabienne Keller, sénateur-maire de Strasbourg

Autres établissements d'enseignement

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

M. Gérard Druesne, directeur général de l'Institut européen d'administration publique de Maastricht

M. Gabriel Ruget et Mme Marylène Meston de Ren, directeur et secrétaire générale de l'Ecole normale supérieure