

En ligne : <https://theconversation.com/la-fin-de-lena-et-la-recomposition-du-systeme-elitaire-francais-116617>

THE CONVERSATION

L'expertise universitaire, l'exigence journalistique

La fin de l'ENA et la recomposition du système élitare français

8 mai 2019, 21:34 CEST



Locaux de l'Ecole nationale de l'administration (ENA), dans la Commanderie Saint-Jean, à Strasbourg.
Shutterstock

Auteur



Luc Rouban

Directeur de recherche CNRS,
Sciences Po, Centre de recherches
politiques (CEVIPOF), CNRS, Paris,
France

Lors de sa conférence de presse du 25 avril 2019, le président de la République a confirmé sa volonté de supprimer non seulement l'École nationale d'administration (ENA) mais également les grands corps. Il s'agit sans doute du seul véritable coup de tonnerre dans la série de ses propositions à l'issue du grand débat national.

Alors que d'autres volets de la réforme de l'État, comme la suppression de 120 000 postes de fonctionnaires ou la fermeture d'hôpitaux et d'écoles, ont été écartés, tout indique donc que l'on est bien face à un changement radical du mode de formation de la haute fonction publique en France. Cela en dit long sur l'objectif politique de l'annonce.

Emmanuel Macron revient à son projet originel de 2017 visant une plus grande fluidité des carrières entre les secteurs public et privé. La suppression de l'ENA vient à point nommé également pour répondre aux « gilets jaunes ». Il s'agit de montrer que l'effort d'adaptation à la mondialisation ne sera plus réservé aux petites classes moyennes. Reste à savoir si cette décision va vraiment traumatiser les classes supérieures dont les enfants investissent de plus en plus les écoles de commerce... avant de faire l'ENA.

Cette annonce a suscité de multiples réactions et revirements dont le plus cocasse, diront les uns, le plus cynique, diront les autres, est celui de Nathalie Loiseau, ancienne directrice de l'ENA ayant toujours défendu « son » école contre toute remise en cause alors même qu'elle n'en était pas issue, se

déclarant « soulagée » de sa suppression après avoir applaudi au « coup pied dans la fourmilière ». Imagine-t-on un ancien directeur de l'École parler ainsi il y a vingt ans ?

Objectifs initiaux

Il semble donc bien que les élites politiques et sociales soient en train d'abandonner l'ENA et son modèle à son triste sort et c'est sans doute ici que l'on peut penser que ce dernier est bien scellé. L'ENA n'est plus l'expression de la modernité étatique qu'elle était à ses origines. Sa création par l'ordonnance, le 9 octobre 1945, visait à transformer le système de formation d'élites fort compromises après le désastre de 1940.

Elle s'inscrit dans un contexte très différent des années 2010, celui du passage d'un modèle rural à un modèle industriel. Rappelons-le, au sortir de la guerre, l'État reste la première force de changement social. Cette stratégie pouvait s'appuyer sur l'implantation des partis de gauche et notamment du Parti communiste français (PCF) au sein des mouvements de Résistance qui partageaient avec le gaullisme une mystique de l'État, outil d'émancipation tout autant que champ de pouvoir à contrôler.

La création de l'école fait suite à de longs débats, menés par la mission organisée à la demande du général de Gaulle et présidée par Michel Debré, et qui font émerger deux hypothèses de travail.

- La première piste consiste en un modèle de sélection professionnelle. Des fonctionnaires de tous grades et de toutes origines auraient été recrutés et formés dans un « Institut des hautes études administratives » qui les aurait préparés à des fonctions de direction fort variées – de postes en ministère à ceux de préfet ou recteur. L'idée était d'éviter une trop grande sélection sociale, et d'identifier des agents dynamiques sachant conduire des équipes. Au XIX^e siècle, déjà, les fonctionnaires de rang moyen ou modeste estimaient qu'un système de concours calé sur les épreuves universitaires favoriserait l'émergence d'un « mandarinat » intouchable.
- La seconde piste était de conserver un concours de type universitaire, mode de sélection ordinaire des hauts fonctionnaires, mais de lui associer une préparation en amont afin de diversifier les parcours.

Le gouvernement provisoire, en fait Michel Debré, a finalement retenu une formule intermédiaire, celle d'une école d'application administrative dont les élèves auraient été au préalable formés aux sciences économiques et sociales. Cela exigeait de conserver l'École libre des sciences politiques créée en 1872 par Émile Boutmy.

Cependant, cette dernière était très critiquée pour avoir organisé avant-guerre la formation des futurs hauts fonctionnaires, qui passaient alors des concours spécifiques à chaque grand corps, dans le cadre d'« écuries » dirigées... par les membres des corps en question. D'où une forme de cooptation au sein de l'entre-soi de la bourgeoisie parisienne. La solution, prônée d'ailleurs par le PCF, fut de nationaliser cette école qui devint l'Institut d'études politiques de Paris.

Le second changement provenait de l'unification des concours en un seul, l'accès à l'ENA, ouvert aux femmes comme aux hommes, se faisant soit par un concours étudiant soit par un concours interne,

réservé aux fonctionnaires de tous rangs.

Les objectifs de cette nouvelle école étaient clairs : attirer des talents bien formés intellectuellement mais diversifiés sur le plan social, s'inscrire dans un vaste plan de réforme de l'enseignement supérieur, axer la formation sur la pratique administrative grâce à des stages sur le terrain, homogénéiser le milieu de la haute fonction publique et célébrer le culte du service public. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Sélectivité sociale

Le débat sur la transformation de l'ENA a commencé très tôt, dès 1964, avec les propositions de Philippe Vianney, ancien délégué à l'Assemblée consultative ou en 1965 avec celles de Pierre Mendès-France, qui insistent tous deux sur le besoin d'élargir le recrutement interne et de sélectionner les élèves de l'ENA bien plus sur les services rendus que sur les diplômes.

Toutes les études sérieuses montrent en effet que le projet initial de l'ENA est abandonné au milieu des années 1960, et que de multiples réformes apparemment techniques, comme l'abaissement de la limite d'âge pour passer le concours, ont conduit à rendre l'ENA bien plus sélective sur le plan social et professionnel.

La question de la sélection sociale à l'entrée de l'école est vite tranchée. Les données produites par l'ENA elle-même montrent que la part des élèves provenant des catégories socioprofessionnelles supérieures oscille autour de 70 % dans les années 2010, alors qu'elle est de 15 % dans la population active française. Encore faudrait-il bien distinguer le concours externe des concours professionnels (concours interne et troisième concours ouvert aux professionnels non fonctionnaires) puisque ces derniers se révèlent plus diversifiés sur le plan social.

Il est vrai que cette distribution reflète la sociologie des élèves de Sciences Po Paris, qui reste une étape presque indispensable pour la réussite au concours externe, comme la sociologie de la plupart des grandes écoles. Il est également vrai que les **préparations** ouvertes aux candidats de milieux défavorisés (comme les classes ZEP ouvertes à Sciences Po en 2001 ou à l'ENA en 2009) n'ont pas donné de grands résultats : 8 admis à l'ENA sur les 142 candidats ayant suivi le cursus CP'ENA entre 1999 et 2019.

Au total, on est vite renvoyé à la constitution de parcours élitaires très sélectifs créant des filtres sociaux successifs qui minent la mise en œuvre de la méritocratie républicaine. Cela étant, positionner le débat en amont est également une bonne façon de ne prendre aucune responsabilité alors même que l'ENA a toujours eu la possibilité de modifier les épreuves ou l'organisation de ses concours. La sélection scolaire globale a servi de paravent pour ne pas tirer les conclusions du modèle académique qui reste celui de l'ENA depuis ses débuts.

Plusieurs ENA

La question de la différenciation des carrières à la sortie de l'École est bien moins connue mais encore plus significative. Car c'est là que s'affirment les contrastes sociaux entre les divers corps et que se confirme l'impact des profils scolaires.

Le classement de sortie est toujours resté l'élément intangible des multiples réformes qui ont modifié la scolarité à la marge. Or l'entrée dans les trois grands corps offerts aux 15 élèves les mieux classés (dans l'ordre de la hiérarchie sociale : l'Inspection générale des Finances, le Conseil d'État et la Cour des comptes) **détermine des carrières** qui s'avèrent se différencier fortement en quelques années de celles qui sont suivies par les membres de corps moins prestigieux, comme ceux du corps préfectoral ou des administrateurs civils.

L'entrée dans les grands corps ouvre des perspectives de reconversion dans le privé ou dans le réseau des entourages supérieurs (comme les cabinets de l'Élysée et de Matignon) qui ne sont pas ouvertes aux autres énarques. Et c'est là que se concentrent les élèves les plus jeunes, les plus diplômés, au parcours le plus élitare depuis l'enseignement secondaire et aux ressources familiales et sociales les plus étendues.

C'est sur ce point que l'échec du modèle initié par Michel Debré est patent et sans doute le plus difficile à corriger : il y a plusieurs ENA dans l'ENA, ce qui fait que les procès contre l'énarchie en général ratent leur cible et finissent par laisser dans l'ombre la puissance des corporatismes. Du reste, le classement de sortie a été régulièrement dénoncé par les élèves eux-mêmes, une différence de quelques points pouvant déterminer une vie professionnelle entière sur la base d'évaluations opaques.

Le projet de supprimer les grands corps au profit de filières d'excellence fait sauter cette étape essentielle dans le fonctionnement de l'ENA. Celle-ci, devenue au fil des ans une gare de triage social, a perdu sa raison d'être.

Mobilité entre public et privé

La sélection des hauts fonctionnaires s'inscrit désormais dans la perspective ouverte par le **projet de loi** sur la fonction publique en cours d'examen à l'Assemblée nationale. Cette réforme ouvre les emplois de direction à des recrutements contractuels, cassant ainsi la logique des carrières régulières menées jusqu'ici par les énarques qui pourront se voir désormais concurrencés par des candidats pouvant venir de tous les horizons y compris du secteur privé.

Mais la réforme envisage également de réduire la surface de l'État central au profit d'agences ou d'établissements publics gérés par des cadres connaissant le terrain et compétents en matière d'animation d'équipe. On retrouve ici le débat de 1944-45 et le besoin d'en revenir à une sélection professionnelle plus ouverte et donc plus diversifiée sur le plan social.

Néanmoins, et c'est là que le **macronisme** n'est pas le gaullisme, cette évolution doit également s'accompagner de transferts plus aisés entre le public et le privé, transferts d'organismes comme de personnels. Cette nouvelle donne ne pose pas que des questions déontologiques. Elle implique une dévalorisation sensible du statut de haut fonctionnaire transformé en « manager » plus technicien qu'intellectuel chargé de mettre en œuvre des stratégies décidées sans et au-dessus de lui. C'est bien la **fin de la technocratie**.

L'ENA a vécu car elle était liée au culte de l'État qui a commencé à s'effacer à partir des années 1980 lorsque les élites sociales ont commencé à redécouvrir les grandes entreprises, ont

poussé leurs enfants vers les écoles de commerce et se sont servies de l'ENA comme d'un tremplin.

On remarque que cette réforme est approuvée par 58 % des 9 000 enquêtés de la vague 3 de l'enquête électorale 2019 du Cevipof, cette moyenne variant peu selon les secteurs (54 % dans la fonction publique de l'État, 53 % dans les deux autres fonctions publiques) mais sensiblement suivant le niveau de diplôme (62 % pour les titulaires du Bac au maximum contre 48 % des diplômés de grande école).

En ce sens, la disparition de l'ENA pour une future nouvelle école de la haute fonction publique, venant sans doute intégrer d'autres écoles administratives, marque une étape historique dans la banalisation de l'État en France sur le modèle couramment développé dans les autres pays européens. Elle reste la dernière étape de la recomposition en cours des élites en France.

[histoire](#)[formation](#)[fonction publique](#)[réformes](#)[fonctionnaires](#)[Emmanuel Macron](#)[élites](#)[gilets jaunes](#)[grand débat national](#)