

Mort de l'E.N.A.

Le 8 avril 2021, à l'occasion de la convention managériale de l'Etat, le président de la République a rappelé les objectifs et les principes de la transformation de la fonction publique engagée depuis 2017. Il a présenté la réforme de la formation et du recrutement diversifié des cadres de la fonction publique. A notamment été annoncée la suppression de l'école nationale d'administration, appelée à être remplacée par l'institut du service public (I.S.P.) et de certains "grands corps" .

On dit souvent que l'E.N.A. a été créée en 1945. En fait une première école nationale d'administration, créée en mars 1848 par le ministre Carnot, n'avait pas survécu au départ de celui-ci du gouvernement. L'idée a revu le jour à la libération. C'est une ordonnance du Gouvernement provisoire de la République française, alors présidé par le Général de Gaulle, qui créera l'actuelle E.N.A., avec pour mission de démocratiser le recrutement des hauts fonctionnaires d'État et de professionnaliser leur formation. Initialement installée à Paris, l'école déménagera à Strasbourg en 1991, sous l'impulsion d'Edith Cresson.

L'histoire de l'E.N.A. est ponctuée de réformes du contenu de la scolarité destinées à adapter la formation aux exigences de l'évolution de la société ainsi que des concours d'accès. A plusieurs reprises ont été ouverts des filières et des concours destinés à élargir le recrutement : en 1990, l'ouverture d'un concours accessible aux salariés du privé et élus locaux, en 2001, d'un concours accessible aux ressortissants de l'UE, en 2009, d'une classe préparatoire au concours externe pour les jeunes issus de milieux sociaux modeste (classe préparatoire "égalité des chances"), en 2018, d'un concours spécial réservé aux titulaires d'un doctorat universitaire.

Depuis les années 80 surtout, on scrute la composition sociologique des élèves de cette école. Deux idées s'opposent : faciliter l'accès à l'école des plus méritants en réduisant les facteurs discriminants (sexe, territoire, milieu familial) ou réserver des places aux catégories désavantagées par ces facteurs. La première est dans l'esprit qui a conduit à la création de cette école prônant le mérite comme seul critère d'accès à des responsabilités publiques. La seconde est moins "républicaine" (même si les textes ont parfois prévu que le président d'un jury de concours peut, en fonction du niveau des candidats, ne pas pourvoir toutes les places offertes à un concours pour les reporter sur un autre).

16 février 2020 : le "rapport Thiriez"

Missionné pour proposer des pistes de réforme de la haute fonction publique et notamment de la formation par l'E.N.A., Frédéric Thiriez¹ avait remis le 18 février 2020 au Premier Ministre un rapport contenant de nombreuses propositions. Pour créer une "culture commune", le rapport Thiriez préconisait une formation initiale pour tous les futurs cadres supérieurs de sept grandes écoles de service public.

¹ ancien élève de l'E.N.A. Frédéric Thiriez a été successivement conseiller d'Etat, avocat au conseil d'Etat, président de la ligue de football professionnel et de l'association des ligues européennes de football

D'une durée de six mois, ce tronc commun comprendrait trois semaines de préparation militaire (Frédéric Thiriez a fait son service militaire, à sa demande, au 3ème régiment de parachutistes d'infanterie de marine) , trois semaines consacrées à l'encadrement des jeunes du service national universel et quatre mois de stage opérationnel. Il était proposé que l'école nationale d'administration devienne une école d'administration publique (EAP) envisagée comme une école "plateforme" sur le modèle de l'École normale supérieure (ENS), qui regrouperait les administrateurs d'État et les ingénieurs. Le rapport Thiriez était, par ailleurs, favorable à la suppression de la "botte" (tête de classement à la sortie de l'E.N.A. permettant de choisir l'un des trois grands corps prestigieux que sont le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes et l'Inspection générale des finances) ainsi qu'à la transformation des corps d'inspection (Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration) en emplois fonctionnels, sur lesquels des candidats seraient nommés en cours de carrière et pour une durée déterminée.

Le rapport déclinait ses propositions autour de trois idées :

- décloisonner la haute fonction publique (notamment par la suppression du classement de sortie de l' E.N.A. et des dispositifs d'affectation préalable sur le terrain)
- diversifier le recrutement (notamment l'organisation d'un concours spécial dit "égalité des chances" dans la limite de 10 à 15 % du volume des promotions, les élèves étant sélectionnés en combinant des critères sociaux et des critères de mérite, l'avancement de la parité par l'engagement du gouvernement de nommer 50 % de femmes etc...);
- dynamiser les carrières (incitation à la mobilité, évaluation plus systématique, formation à la culture du résultat et à la mobilisation des collaborateurs..Les travaux de cette mission ont donné lieu à d'âpres débats internes, préfigurant les résistances à l'évolution de certains statuts La mission avait , par exemple, proposé un regroupement par filières de métiers (administration/Justice et sécurité), mais elle a écarté cette piste face aux résistances de la magistrature, soucieuse de sa spécificité...

La réforme annoncée le 8 avril

Ce symbole de la haute administration française qu'est l'E.N.A. a été au coeur de la réforme et de toutes les difficultés que soulèvent les débats.

La réforme annoncée passera par la suppression de l'école nationale d'administration et la création de l'Institut du service public (I.S.P.). L'institut doit proposer un tronc commun à 13 écoles actuelles de service public. Il doit devenir l'institut de formation de l'ensemble des administrateurs de l'État et intégrera également les structures actuelles de formation continue. Dans son discours du 8 avril, le président de la République a souhaité que l'institut soit ouvert au monde académique et qu'il construise des partenariats forts avec les universités. Il délivrera des diplômes reconnus à l'échelle européenne et internationale.

Les critères de sélection à l'entrée de l'institut seront plus ouverts afin d'assurer un recrutement plus diversifié socialement.

Jean-Pierre Jouyet² interviewé sur l'annonce de la réforme, remarque d'abord que "d'autres réformes sont plus prioritaires", insiste beaucoup sur le fait qu'il faudrait s'attaquer aux effectifs pléthoriques des cabinets ministériels en France, s'inquiète du risque de nominations "politiques" dans la haute administration, critique enfin les carrières en cabinet ("si les hauts fonctionnaires veulent aller servir en cabinet ministériel, ils doivent se mettre en disponibilité pour une durée maximale de trois ans. S'ils sont élus au Parlement ou qu'ils deviennent membres du gouvernement, ils doivent démissionner de la fonction publique. Là il y aurait une vraie réforme de l'Etat"). Il considère que l'annonce de la disparition de l'E.N.A. et de l'Inspection générale des finances est un calcul purement politique ("C'est intelligent politiquement de pouvoir dire, à un an de l'élection présidentielle : je suis le premier à supprimer le corps dont je viens").

Sur la disparition de l'Inspection générale des finances (dont il est issu, comme le président) Jean-Pierre Jouyet s'irrite du fait que le président ne "s'amusera pas à toucher aux Conseil d'Etat ou à la Cour des comptes".

On pourrait s'étonner de l'évocation, dans ce débat, de ces deux corps de juridictions si on oubliait que le point commun entre ces deux institutions et celle de l'inspection générale des finances est d'être issues de la "botte" (tête de classement à la sortie de l'ENA³), d'où une petite rivalité de concurrence qui persiste entre les membres de ces trois institutions tout au long de leur carrière. Cette fois-ci l'inspection générale des finances a perdu.

² Jean-Pierre Jouyet : ancien élève de l'E.N.A., modèle de haut fonctionnaire parfaitement "plastique" qui a occupé de nombreux poste de responsabilité aux finances, et au sein de l'U.E, tour à tour (il le rappelle lui même pour souligner sa "neutralité") directeur de cabinet de Lionel Jospin, ministre de Nicolas Sarkozy, président de la Barclays, de l'Autorité des marchés financiers, Secrétaire général de l'Elysée (c'est un proche de François Hollande) directeur général de la Caisse des dépôt et consignations, ambassadeur de France au Royaume uni (un seul échec : candidat malheureux au poste de ministre d'Etat dans la principauté de Monaco qu'il convoitait en 2020...).

³ cette pratique a une base légale : la loi qui, pour les règles d'affectation des élèves sur leur premier poste, fait référence au classement. Elle résulte ensuite de la préférence légitime des élèves pour le "graal" que constituent les trois corps (plus en "lumière" et mieux payés) que sont le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances. L'école a créé, en son sein, un premier cercle de "super élite", les élèves du reste (85%) du classement se répartissant dans des administrations moins enviées, dans les tribunaux administratifs et enfin dans les préfectures.

Certains mauvais esprits pourraient rappeler que si les deux juridictions que sont le Conseil d'Etat et la Cour des comptes ont des charges de travail incompressibles, il n'en va pas de même pour l'inspection générale des finances.

C'est une évidence pour le Conseil d'Etat qui est à la fois le conseil juridique du Gouvernement pour tous ses projets et la juridiction administrative suprême, de même que pour la Cour des comptes qui, depuis plusieurs années est, en plus de ses missions historiques de contrôle, le certificateur de la comptabilité de l'Etat.

L'inspection générale des finances dispose de plus de souplesse d'activité, l'essentiel du travail étant souvent réalisé par les jeunes inspecteurs, les plus anciens, qui ont le titre de "général", n'étant que "superviseurs" des rapports des plus jeunes. L'inspection est également peuplée de fonctionnaires en fin ou en transition de carrière. Nombre de grands directeurs d'administration qui quittent leur poste visent, en effet, à y terminer leurs dernières années administratives ou, parfois, y sont placés en attente d'un nouveau poste, mais pour une période qui peut se prolonger, sans responsabilité fonctionnelle véritable. Enfin, l'inspection générale des finances est sans doute, de tous les grands corps, celui qui a le mieux joué le rôle de "bureau de placement" (meilleure carte de visite pour aller ensuite dans le milieu bancaire privé et parachute confortable pour un éventuel retour) évoqué par Amélie de Montchalin qui martèle dans son annonce : "c'est fini".

Enfin, la réforme devrait permettre de mettre fin à la faible appétence de certains élèves de l'E.N.A pour le service de l'Etat, l'école (surtout s'ils intègrent un grand corps ensuite) représentant, dans leur "plan de carrière", un tremplin pour l'accès à un privé doré, comme l'est un passage jugé parfois indispensable en cabinet ministériel. Les règles mises en place pour éviter ce "détournement" ne sont pas efficaces (cf. l'obligation pour les élèves quittant le service de l'Etat avant une période de 10 ans, de rembourser leurs frais de scolarité - ce qu'on appelle la "pantoufle"- ce remboursement ayant parfois été pris en charge par l'entreprise qui "débauche" le jeune fonctionnaire et se "paie" ainsi (à prix raisonnable...) un "énarque". Dans les années 80, un groupe d'élèves de l'E.N.A. avait publié dans le Monde un "appel" à cette "débauche" ("payez vous un énarque") qui avait choqué mais qui en disait long sur l'état d'esprit des intéressés.

La réforme permet au président (qui connaît bien la "maison" d'où il vient) de mettre un terme à un certain nombre d'anachronismes et de situations de confort.

Quelques précisions ont été publiées à la réforme annoncée par le président Macron le 8 avril (qui entrera en vigueur en 2022) :

La ministre de la Fonction et de la Transformation publiques, Amélie de Montchalin, a annoncé que 74 classes préparatoires ont été sélectionnées sur le territoire pour la préparation du futur concours d'entrée à l'Institut du service public (qui doit remplacer l'ENA). Ces classes préparatoires permettront à 1.700 élèves boursiers de préparer les concours donnant accès à des postes de responsabilité au sein de la fonction publique. "Vous aurez, au moins dans deux universités par région, une classe prépa

qui s'appelle Talents du service public, et qui préparera aux concours de la fonction publique et de l'encadrement de la fonction publique", a précisé Amélie de

Montchalin. La mise en place de ces classes de boursiers doit permettre d'endiguer les phénomènes de reproduction des élites.

Le concours d'entrée et le classement de sortie seront maintenus, pour favoriser le mérite mais auparavant, à la fin du cursus de deux ans, les meilleurs élèves de l'ENA intégraient souvent les grands corps d'Etat tels que la Cour des comptes.

Le président a annoncé que, désormais, les jeunes diplômés devront d'abord faire leurs preuves « sur le terrain » pour acquérir de l'expérience. Un tronc commun avec treize autres grandes écoles - comme l'Ecole nationale de la magistrature, Polytechnique, ou encore l'Institut national des études territoriales - sera également mis en place.

On sait aussi que l'I.S.P. accueillera le tronc commun de 13 écoles : l'école nationale d'administration, l'institut national des études territoriales, l'école des hautes études en santé publique, l'école nationale supérieure de sécurité sociale, l'école nationale d'administration pénitentiaire, l'école des officiers de la gendarmerie nationale, l'école normale supérieure, les Mines, les Ponts et 4 écoles d'application de Polytechnique.

Pour les amateurs de friandises juridiques :

Un think tank de juristes (le club des juristes) s'est interrogé sur la conformité à la constitution des diverses mesures déjà intervenues et qui se multiplient dans la réforme annoncée. La question peut en effet se poser s'agissant des mesures d'ouverture de la haute fonction publique inspirées du principe de discrimination positive (région, sexe, statut social...). Selon l'art 6 de la Déclaration de 1789 : « (...) *Tous les Citoyens sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* » .

Extraits d'une chronique⁴ de ce think tank du 14 avril 2021 ("Le projet d'ordonnance supprimant l'ENA est-il juridiquement irréprochable ?)

"La diversification des profils ne saurait justifier par exemple des quotas sociaux ou par origines (CC, 14 janvier 1983). L'égalité admissibilité aux emplois publics s'oppose à toute discrimination positive. Est inconstitutionnelle l'idée, un moment caressée en haut lieu, de places réservées par avance aux boursiers dans la fonction publique. C'est en amont de la sélection des candidats aux emplois publics

⁴ un des signataires est Jean-Éric Schoettl, Conseiller d'État honoraire, Ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel

qu'il faut combattre l'inégalité des chances, notamment par des dispositifs comme les bourses, le mentorat et les classes préparatoires et, bien sûr, par une vigoureuse réforme de l'enseignement initial, car celui-ci ne joue plus correctement son rôle d'ascenseur social.....

Que la fonction publique « représente mieux » la société peut être une conséquence heureuse et souhaitable de la démocratisation des formations, mais ce ne peut être un objectif en soi, surtout si pareil objectif devait fausser (et, *a fortiori*, évincer) la recherche des meilleurs profils du point de vue de l'intérêt général."

L'analyse de ces juristes respire le bon sens et l'esprit républicain :

"On demande aux professionnels de santé de bien soigner et non d'être le miroir sociologique de la nation. Pourquoi n'en serait-il pas de même des agents publics ?" Dans cette période de pandémie, la question ébranle.

<https://etudesetanalyses.fr>
Richard Lanteri