

Résumé de la rencontre-débat « *Que sont les énarques devenus ?* »
Présentation des résultats d'une enquête sur le parcours des anciens élèves (1985-2015) 24
novembre 2015, ENA.

Nathalie LOISEAU, Directrice de l'ENA, a accueilli les participants à cette rencontre en indiquant que cette dernière prenait place parmi les nombreux événements organisés pour célébrer le 70^{ème} anniversaire de la création l'Ecole nationale d'administration.

Elle précise que l'étude a été commandée par l'ÉNA et menée en toute indépendance, par deux chercheurs de l'EHESS, François DENORD et Sylvain THINE, en collaboration avec le Centre d'expertise et de recherche administrative de l'École qui travaille sur ces questions depuis plusieurs années. La réalisation d'une étude scientifique était nécessaire pour sortir des idées préconçues et des contre-vérités qui sont trop souvent véhiculées à propos de l'École. L'étude présentée dans le cadre de cette rencontre-débat est tout à fait représentative puisqu'elle retrace le parcours de dix promotions complètes de l'ENA depuis le milieu des années 1980 jusqu'en 2009. Cela étant, l'image qu'elle livre est avant tout le reflet d'une situation qui appartient en partie au passé et ne tient pas compte des réformes qui ont été introduites ces dernières années.

En effet, de nos jours les promotions sont davantage diversifiées qu'auparavant, à l'instar de l'actuelle promotion W. Churchill qui comporte 45 % de femmes. Le fait que les deux derniers majors de promotion soient des femmes, mères de famille, issues du concours interne pour l'une, du troisième concours pour l'autre, permet à lui seul de contredire certains clichés.

Dans le discours d'ouverture, en tant que président du conseil d'administration de l'ENA, Jean-Marc Sauvé dresse dans un état des lieux de l'ENA, soixante-dix ans après sa création. Comme il le relève en pratique, il s'agit d'une école en perpétuel mouvement.

Jusqu'à aujourd'hui, en effet, l'École a expérimenté quinze formats différents de scolarité des élèves en formation initiale et la durée des études a varié de trois ans en 1945 à vingt-quatre mois aujourd'hui (la moyenne sur les 70 dernières années ayant davantage tendu vers vingt-sept mois). Il en est de même pour la taille des promotions qui a culminé à 166 en 1987 pour connaître un étiage bas dans les dernières années à 80 élèves (jusqu'au relèvement de l'an dernier à 90). Quant à la forte sélectivité des concours, elle a n'a jamais été inférieure à un reçu pour huit candidats et s'élève aujourd'hui à un pour quinze. Les stages, marque de fabrique de l'école, ont eux-aussi beaucoup varié : c'est ainsi que le stage en entreprise qui existait dès 1945 (pour une durée de deux mois et demi) fut supprimé puis réintroduit ; que le stage à l'international n'est apparu qu'en 1971 et que le stage en préfecture a fluctué de cinq à douze mois pleins. De même l'unité de la scolarité n'a pas toujours été la règle : deux périodes y ont fait exception, de 1945 à 1958 et de 1971 à 1982. Le profil des élèves lui-même a beaucoup évolué : depuis les anciens prisonniers ou résistants des toutes premières heures, en passant par la création très rapide de deux voies, le concours externe et le concours interne, jusqu'à la mise en place de la troisième voie en 1983, devenue troisième concours en 1990.

Après ce rappel historique, le vice-président du Conseil d'État présente la réforme des concours d'entrée et celle de la scolarité adoptées en 2014 et mises en œuvre cette année pour la première

et à partir de janvier 2016 pour la seconde. Il en souligne les nouveautés et les enjeux entre termes de qualité du recrutement et de la formation pour répondre aux besoins de l'État.

Enfin, il rappelle que l'École remplit bien d'autres missions dont l'importance n'est pas moindre dans le domaine de la formation à l'action publique : il s'agit de la formation permanente (à partir de 1982), des formations européennes, des formations internationales, de la formation en classe préparatoire mais aussi de l'apport de la recherche (portée par son Centre d'expertise et de recherche administrative à l'origine de l'étude présentée lors de cette rencontre).

Lors de la présentation des résultats de l'enquête portant sur la carrière et le profil des anciens élèves issus de 10 promotions (Leonard de Vinci 1983-1985 à Willy Brandt 2007-2009), Fabrice LARAT, Directeur du Centre d'expertise et de recherche administrative de l'ENA ainsi que François DENORD et Sylvain THINE, chercheurs de l'École des hautes études en sciences sociales précisent en premier lieu l'objectif de l'étude qui est fondée sur des données statistiques complètes couvrant trois décennies et combinant des informations sur le profil des élèves de l'ENA et sur leur devenir professionnel.

L'enquête fait tout d'abord ressortir les modifications qu'a connues la morphologie des élèves de l'ENA au cours des dernières décennies. La part des femmes a ainsi augmenté. On constate en effet que de 1985 à 2009, leur part dans le recrutement a sensiblement augmenté mais de manière irrégulière voire erratique, passant de 20 à 35 %.

Quand bien même un très grand nombre d'élèves est passé par Science-po Paris, il convient de relever que le nombre de diplômés d'institut d'études politique de province a de son côté sensiblement augmenté, notamment chez les élèves issus du concours interne, c'est-à-dire chez ceux ayant intégré l'ENA après avoir déjà servi plusieurs années dans la fonction publique.

Pour ce qui est du profil sociologique, si la part importante d'enfants de cadres est comparable à celle que l'on trouve dans les autres grandes écoles, le concours interne et le troisième concours réservés aux personnes ayant déjà une expérience professionnelle continuent leur mission de contribuer à la diversité des profils et des origines sociales des élèves.

Lorsque l'on regarde les parcours professionnels, l'étude permet de dégager plusieurs types de trajectoires. En fonction du concours d'accès à l'ENA par lequel les élèves sont passés, des études supérieures suivies, du premier poste occupé à sa sortie, voire de l'âge et du sexe, le parcours professionnel est plus ou moins marqué par la mobilité en direction de certains corps ou ministères. Il en va de même pour la probabilité de s'orienter hors de l'administration à un moment ou à un autre de la carrière.

Une typologie, fondée statistiquement, fait apparaître de manière schématique 7 parcours-types qui ne sauraient résumer à eux seuls la diversité des cas existants mais qui donnent une idée des grandes directions prises par la carrière des énarques : (1) la masse des jeunes célibataires sans enfants devenus administrateurs civils dans les ministères économiques, financiers ou sociaux ; (2) les hommes qui, plus âgés et chargés de famille, sont internes et font carrière au ministère de l'intérieur, et pour certains, en partie en province ; (3) les femmes qui – relativement âgées, d'origine modeste et n'ayant pas fréquenté les grandes écoles – deviennent administrateurs civils dans les autres ministères que ceux précités ; (4) les élèves des 2^e et 3^e concours qui,

relativement âgés et moins bien classés, deviennent des membres des juridictions administratives ou financières de premier ressort situées en province ; (5) les externes plutôt bien classés, qui issus de Science-po et de sexe masculin, deviennent conseillers des affaires étrangères et passent en cabinet ; (6) les internes eux aussi bien classés devenus membres de l'IGA et de l'IGAS qui restent durablement au service de l'État ; (7) Les élèves les mieux classés qui, externes, cumulent toutes les ressources efficaces de carrière en amont (bac scientifique, Paris, grandes écoles) et en aval de l'école en intégrant la botte (Inspection générale des finances, Conseil d'État, Cour des comptes), passent rapidement en cabinet et connaissent des mobilités spécifiques (entreprise, privé).

La prise en compte de ces trajectoires dans leur ensemble permet notamment de mieux mesurer la mobilité vers le privé. L'étude montre ainsi que la proportion des anciens élèves ayant définitivement quitté le service public est limitée à 8%. 22% des énarques des promotions étudiées acquièrent par ailleurs une expérience dans le secteur privé à un moment ou un autre de leur carrière, mais retournent dans le secteur public.

S'agissant du passage par les cabinets ministériels, un tiers des anciens élèves de l'ENA en a fait l'expérience. Mais il convient de garder à l'esprit que les énarques ne représentent qu'un quart des membres des cabinets ministériels, où ils sont donc loin d'être dominants.

En ce qui concerne l'engagement politique, moins de 5% des anciens élèves exercent des responsabilités politiques, ce qui contredit le cliché souvent repris d'une école « antichambre de la politique ». Comme le montrent les résultats de l'enquête, la très grande majorité des énarques se consacre donc au service de l'État.

La table ronde qui a suivi la présentation des résultats a été l'occasion pour un panel d'intervenants de haut niveau d'échanger sur la place et le rôle des élèves de l'ENA dans l'administration d'aujourd'hui. Thierry Le GOFF, directeur général de l'administration et de la fonction publique, remarque qu'il n'est pas anodin de rappeler que l'ENA et la DGAFP possèdent un objectif et une histoire commune puisque l'ordonnance de 1945 crée, dans le même temps, l'une et l'autre, avec la même ambition d'une formation interministérielle ainsi que la professionnalisation et la diversification de l'encadrement supérieur. À cet égard, la DGAFP a participé, dans le cadre de la tutelle qu'elle exerce sur l'ENA, à sa réforme adoptée en 2014 dans le sens notamment d'une plus grande ouverture de son recrutement. C'est en poursuivant le même objectif que la DGAFP a décidé d'accroître le nombre de postes ouverts au concours interne.

Plus largement et en lien direct avec la thématique de cette rencontre, l'amélioration de la gestion des carrières constitue un objectif prioritaire de la DGAFP : cette dernière travaille à mieux structurer les parcours professionnels, à développer les mobilités qui sont source d'enrichissement, à adapter les compétences dans un monde qui change et à davantage accompagner les parcours professionnels. Ce développement des coopérations interministérielles se traduira par la mise en œuvre de plans managériaux. La DGAFP joue en effet un rôle important dans la coordination des politiques ministérielles et interministérielles dans le domaine de l'encadrement et assume à ce titre une mission et une responsabilité particulière sur le corps des administrateurs civils, qui compte le plus grand nombre d'élèves issus de l'école.

De son côté, Laurent De JEKHOWSKY, Secrétaire général des ministères économiques et financiers, observe que Bercy constitue le premier employeur d'administrateurs civils à la sortie de l'ENA, puisque c'est le cas d'un tiers d'entre eux et qu'ils y occupent l'essentiel des postes d'encadrement supérieur en administration centrale : sur 160 administrateurs civils occupant des emplois de direction à Bercy, 100 sont des anciens élèves.

Pour les besoins de la présente rencontre, le secrétariat général des ministères économiques et financiers a conduit une étude sur le devenir des énarques administrateurs civils à Bercy depuis trente ans (et plus exactement ceux sortis des six promotions suivantes : 1983, 1988, 1993, 1998, 2003, 2008). Celle-ci fait apparaître que, globalement, sur un total d'environ 100 administrateurs civils issus de l'ENA, 70 sont toujours dans le secteur public et plus de la moitié d'entre eux sont encore dans les ministères économiques et financiers.

Florence MÉAUX, Déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État, ajoute quant à elle que la mission « cadres-dirigeants » gère un vivier interministériel d'un peu plus de 600 cadres-dirigeants en poste qui ont été identifiés par les ministères dans le cadre d'une revue des carrières depuis 2012 (et 600 autres qui, par le passé, ont occupé une telle fonction). Sur les 600 cadres-dirigeants en poste, 40 % d'entre eux sont des anciens élèves de l'ENA. Et sur les 200 cadres-dirigeants, qui en leur sein, sont secrétaires généraux, délégués interministériels, ou directeurs d'administration centrale, ils sont là aussi 40 % d'énarques. Il y a toutefois des postes dans lesquels la proportion d'énarques est beaucoup plus forte, par exemple ceux de secrétaire général. Plus largement si l'on considère le vivier dans sa globalité (lequel est le résultat du choix des administrations comme rappelé à l'instant), celui-ci est également constitué à 40 % d'énarques. La conclusion que l'on peut en tirer est, d'une part, que tous les énarques ne deviendront pas cadre-dirigeant – seulement vingtaine d'énarques par promotion, environ, le deviendront – et, d'autre part, que tous les cadres-dirigeants de l'État ne sont pas énarques puisque 60% ne le sont pas.

Qui sont alors ces autres cadres-dirigeants ? 30 % des cadres-dirigeants sont des ingénieurs issus des grands corps techniques (dont les écoles de formation sont confrontées aux mêmes problématiques en termes de diversité sociale que l'ENA) et les 30 % sont, quant à eux, issus soit de nominations au tour extérieur, soit des emplois à la décision du gouvernement (des contractuels notamment).

Enfin, Christine DEMESSE, Présidente de l'AAEENA, indique que les constatations effectuées au sein de la cellule d'orientation et de conseil de l'Association des anciens élèves laissent à penser que ces derniers envisagent de nos jours leur évolution de carrière en termes de parcours professionnel et non plus de carrière. Si elle confirme la plus grande place occupée par les femmes ainsi que la diversité de leur parcours, elle tient à préciser la notion de pantouflage évoquée dans la présentation de l'étude. Pris dans sa définition *stricto sensu*, c'est-à-dire le départ de la fonction publique d'un ancien élève avant l'échéance des dix ans après son passage à l'École, celui-ci n'existe quasiment pas. On ne compte que 9 cas seulement depuis les années 1990. Si le départ, à divers titres, dans le privé n'est pas contestable, il est en effet très difficile à chiffrer. Il semble qu'il ne s'effectue pas vers les mêmes professions que jadis : une majorité des énarques partant dans le privé semble se diriger aujourd'hui vers des cabinets d'avocat ou de conseil.

Des précisions et remarques complémentaires ont été ajoutées lors de la discussion entre les membres de la table ronde. Sur la question de la mobilité entre le public et le privé, Florence MÉAUX révèle qu'environ 10 % des cadres-dirigeants du vivier sont actuellement dans le secteur privé. Cette proportion a été réduite récemment par l'effet d'une décision de sortir certains individus du vivier au motif qu'ils ne reviendraient sans doute pas dans le secteur public. Selon Thierry LE GOFF, les constatations effectuées lors des réunions du comité des DRH publics et privés ont montré que les problématiques de diversité dans les secteurs public et privé sont assez proches. A cet égard, Florence MÉAUX et Christine DEMESSE s'accordent pour souhaiter davantage de décloisonnement entre les cadres-dirigeants publics et les cadres-dirigeants privés.

D'autres évolutions ont été évoquées comme étant nécessaires. Ainsi Thierry LE GOFF indique qu'un premier enjeu est celui de l'amélioration des parcours professionnels des cadres, tout particulièrement leur dernière partie de carrière, et le développement des coopérations interministérielles notamment sur cette question. Un deuxième enjeu est celui de la formation pour le maintien et l'amélioration des compétences ainsi que l'accompagnement des cadres tout au long de la carrière. Laurent de JEKHOWSKY, quant à lui, regrette la survalorisation, dans les carrières, des administrations centrales, par rapport aux services déconcentrés, et notamment celle des ministères économiques et financiers.

Par ailleurs, revenant sur les résultats de l'enquête EHES/ENA relatifs à l'origine sociale des élèves, Christine DEMESSE fait observer qu'aussi longtemps que l'on n'aura pas changé le système scolaire dans sa globalité, on ne peut pas demander à l'ENA, qui se situe en aval du système éducatif, d'avoir une diversification sociale plus importante.

Il revenait à Marylise LEBRANCHU, Ministre de la décentralisation et de la fonction publique de conclure cette rencontre-débat. En guise de propos liminaire, la ministre tient à souligner que le problème de l'ENA, ce ne sont pas les énarques, mais la méconnaissance de l'ENA.

Un premier problème est l'accès à l'information sur la manière dont on peut devenir haut fonctionnaire et entrer dans cette École. De même, une grande majorité des citoyens français méconnaissent le fait que l'ordonnance de 1945 qui crée l'ENA traduit la volonté de poser les jalons d'une haute fonction publique forte, compétente, indépendante, au-dessus tout soupçon, qui vise, au sortir de la guerre, à « la refonte de la machine administrative française ». A ce sujet, elle regrette qu'on n'insiste pas suffisamment sur le fait - surtout dans les circonstances actuelles - que l'ENA a joué un rôle important dans la réconciliation nationale.

En outre, Marylise LEBRANCHU précise que nos concitoyens ne connaissent pas assez l'expertise et la compétence dont les hauts fonctionnaires font preuve et souligne la nécessité d'une telle haute fonction publique. La Ministre peut témoigner personnellement de tout ce que les hauts fonctionnaires savent écrire, faire ou porter. De fait, partout dans le monde, au Mexique, en Ukraine, ses interlocuteurs étrangers lui demandent de les aider à créer une ENA.

On oublie ensuite de rappeler également que l'ENA est une école d'application. L'État attend de ses hauts-fonctionnaires qu'ils soient rapidement opérationnels. L'ordonnance de 1945 le martelait déjà : l'ENA « est un établissement d'application qui rassemble sous une même discipline des élèves déjà formés soit par l'enseignement supérieur, soit par les fonctions administratives qu'ils auront exercées auparavant ». La notion de « stages, effectués en

province, dans les territoires d'outre-mer, à l'étranger ou à Paris » et devant associer « les expériences pratiques aux enseignements théoriques », est au centre du dispositif de formation envisagé par l'ordonnance. Aujourd'hui, plus que jamais, il faut que nos hauts-fonctionnaires soient en prise avec les réalités de terrain, comme le déclarait en 1949, Pierre Racine, cofondateur de l'ENA, qui désirait que « nos futurs fonctionnaires soient mis loyalement en contact avec tous les milieux de la Nation de manière à acquérir au moins de la compréhension, sinon de la sympathie, pour tous les gens qu'ils auront à administrer plus tard ». Au contact avec tous les milieux de la nation, les hauts-fonctionnaires doivent ainsi lutter contre toutes les formes d'inégalité, contre toutes les formes d'exclusion et doivent porter les valeurs républicaines. Ils ont à œuvrer chaque jour pour renforcer la solidarité entre les territoires et proposer à nos concitoyens un service public égal.

Comme le souligne la Ministre, les hauts fonctionnaires porteront d'autant mieux les valeurs républicaines qu'ils feront preuve d'esprit d'ouverture. Cela passe d'une part par l'exercice de leur mission au sein des services de ministères différents. La mobilité à l'intérieur même de la fonction publique d'État permet aux fonctionnaires de construire des trajectoires plus riches, plus diversifiées, qui permettent de devenir familier de problématiques très différentes. C'est pourquoi l'État doit veiller à ne pas entraver la mobilité des fonctionnaires au sein de ses services : aucun agent ne doit se trouver pénalisé parce qu'il a exercé sa mission de service public dans différents ministères. D'autre part, l'État encourage de plus en plus les hauts-fonctionnaires à mettre, à un moment ou un autre de leur carrière, leurs compétences au service des collectivités territoriales.

La haute fonction publique doit davantage encore être ouverte aux échanges réciproques entre le public et le privé, aux échanges internationaux lors de la formation, aux nouvelles technologies numériques. L'État attend par ailleurs de ses hauts fonctionnaires qu'ils soient exemplaires en matière de déontologie. Enfin, les efforts ont été entrepris doivent être poursuivis pour parvenir à un recrutement davantage équilibré entre femmes et hommes et davantage ouvert aussi aux jeunes gens issus des milieux modestes.