

Pierre Allorant et Pascal Ory

« Il faudra juger sur actes une transformation qui ne gagnerait rien à oublier les apports de l'ENA »

Avant que la reproduction sociale ne fasse son œuvre, l'ambition de former des élites qui ressemblent à la nation était au cœur du projet de Jean Zay, ministre du Front populaire, à l'origine de la création de l'École nationale d'administration, rappellent les historiens Pierre Allorant et Pascal Ory dans une tribune au « Monde ».

L'annonce par le président de la République de la « suppression de l'ENA », en fait de son remplacement [par un Institut du service public \(ISP\)](#), conduit à réinterroger l'histoire de la volonté de la gauche, en France, de démocratiser l'accès aux fonctions d'autorité, à la jonction entre l'administration et la politique.

Cette longue marche, entamée depuis deux siècles, a connu un moment de cristallisation décisif avec le projet de Jean Zay, avant sa réalisation par Michel Debré en 1945. Si les critiques sur l'uniformité des profils et de l'origine sociale des énarques ont une part de légitimité, il faudra juger sur actes une transformation qui ne gagnerait rien à oublier les apports de l'ENA au regard de la situation d'avant la Libération.

Alors que l'ENA est devenue le symbole de l'endogamie des élites françaises et le bouc émissaire de toutes les carences de l'Etat, sa longue gestation, de 1814 à 1945, a suscité l'espérance d'un renouvellement des dirigeants, d'une sortie du monopole des notables sur les ambassades, les préfectures et le Conseil d'Etat.

L'opposition libérale, critique des aspects réactionnaires de la Restauration, a été la première, avec Stendhal, à prôner la création d'une école d'administration dépassant le seul enseignement du droit grâce à l'apprentissage de l'économie politique, calquant le fonctionnement de cette école de la politique sur celui de Polytechnique, dans le but d'ouvrir aux jeunes provinciaux le creuset parisien de l'esprit et du pouvoir.

Père fondateur du droit administratif, Louis-Antoine Macarel, dans le sillage des Trois Glorieuses de 1830, met au point un projet pionnier d'« école spéciale des sciences politiques et administratives » apte à compléter l'étude du droit et à fournir aux administrations, au Parlement et aux ministères, des « *auxiliaires beaucoup plus éclairés* », formés à « *la science du gouvernement des hommes* ».

Ces idées aboutissent, sous la II^e République de 1848, avec le polytechnicien Hippolyte Carnot, ministre de l'instruction publique. Les républicains entendent rompre avec les « capacités » bourgeoises des monarchies censitaires et avec le « tripotage » du népotisme et des recommandations, en dotant la République d'élites de l'intelligence. Cette priorité de Carnot aboutit, dès le 8 mars, au décret créateur qui stipule : « *Une école d'administration destinée au recrutement de diverses branches d'administration dépourvues d'écoles*

spécialisées sera établie sur des bases analogues à celles de l'Ecole polytechnique. » Mais la réaction conservatrice des facultés de droit, du Collège de France, des administrations et du Conseil d'Etat obtient sa suppression dès août 1849.

La contre-offensive de Sciences Po

Près de quatre-vingt-dix ans plus tard, la tentative de Jean Zay de créer une école d'administration, et les oppositions qu'il rencontre, sont semblables aux aspirations et au climat de 1848, avec un acteur supplémentaire : Sciences Po, fondée en 1872 pour régénérer les élites françaises au lendemain de la débâcle.

Portée durant la campagne électorale de 1936 par le polytechnicien Jules Moch, secrétaire général du président du conseil, Léon Blum, l'exigence d'une républicanisation de la haute fonction publique débouche à nouveau sur l'idée d'établir une « Ecole polytechnique administrative ». Le jeune ministre de l'éducation nationale Jean Zay dépose le projet de loi « *autorisant la création d'une école nationale d'administration* » sur le bureau de la Chambre des députés, le 1^{er} août 1936, projet contresigné par le chef du gouvernement et par sept autres ministres.

L'objectif est de mettre fin au monopole de l'Ecole libre des sciences politiques, trop grande bourgeoise et parisienne, pour la préparation des concours spécialisés les plus prestigieux (inspection des finances, Quai d'Orsay, Conseil d'Etat). Le projet s'inscrit dans le programme du Front populaire en insistant sur le contrôle par l'Etat de la formation des hauts fonctionnaires, et par la volonté de garantir à tous l'égalité d'accès aux carrières publiques les plus prestigieuses, égalité compromise par le trop faible nombre de boursiers dans les facultés de droit et le coût élevé de la scolarité à Sciences Po. Il serait dangereux, dans une démocratie, de recruter les « *principaux serviteurs dans une classe privilégiée restreinte dont les intérêts et les sentiments peuvent ne pas coïncider avec ceux de l'ensemble de la Nation* ».

Dans *Souvenirs et solitude*, qu'il écrit en prison en 1942, Jean Zay insiste sur l'objectif de garantir « *le principe de l'égalité des enfants devant l'instruction et au seuil des carrières publiques. Le savoir et l'intelligence n'étaient plus les seuls à conditionner l'accès à toutes les fonctions. Il y fallait souvent la fortune, la naissance. Quel enfant du peuple a jamais pu être ambassadeur ?* »

Massivement adopté par les députés le 27 janvier 1938 (422 voix pour, 137 contre), le projet Jean Zay est bloqué au Sénat jusqu'à la guerre, par la contre-offensive du puissant groupe de pression des anciens élèves de Sciences Po, en particulier les conseillers d'Etat, mais aussi par la critique des fonctionnaires, inquiets d'un « mandarinat » et de l'absence de voie interne d'accès.

On retrouve, au sein de la Résistance, un profond désir de changer le recrutement et l'apprentissage des cadres de la République de demain, avec une forte aspiration à l'élargissement du vivier social caractéristique du programme du CNR (Conseil national de la Résistance).

Conseiller d'Etat, auditeur au sein de la commission préparatoire au projet Jean Zay, Michel Debré entend refonder la haute administration au service de l'Etat républicain, de l'efficacité de la reconstruction de la France rétablie dans son rang et dans le volontarisme des valeurs de son triptyque.

Si les syndicats de fonctionnaires auraient préféré un concours uniquement interne, ils votent pour le projet au sein de l'Assemblée consultative provisoire et les élus se félicitent de la décentralisation de la préparation au sein des nouveaux Instituts d'études politiques de province, garants du primat de la culture générale humaniste, indispensable à une « *école du commandement* » pour de Gaulle.

Stages en préfecture

En 1945, la note de Michel Debré sur la réforme de l'administration reprend l'idée de « *l'effort d'éducation des fonctionnaires (ceci est fondamental). (...) C'est une véritable "école d'administration" qu'il convient d'instituer (école unique que l'on peut rapidement mettre sur pied en se mettant d'accord avec l'école des sciences politiques)* », avec la mise en place de stages.

L'ENA est créée par ordonnance du général de Gaulle du 9 octobre 1945 et confiée à Henri Bourdeau de Fontenay, et la direction des stages à Pierre Racine, camarade de Sciences Po et du Conseil d'Etat, revenu de captivité. Il s'agit d'unifier la fonction publique en recrutant et en formant ses administrateurs en commun, et non plus au sein de grands corps autonomes, en sortant du juridisme et à travers des stages en préfecture.

L'ambition sociale initiale de la Libération a été atteinte dans les premières décennies, avant que la « reproduction » sociale ne fasse son œuvre, avec la prédominance, comme dans la plupart des concours très sélectifs, des enfants de cadres supérieurs et d'enseignants, et la disparition progressive des enfants d'ouvriers, d'agriculteurs et d'employés.

C'est aussi la collusion, à partir des années Giscard, entre élites politiques, administratives et « pantouflages » industriels qui a nourri la critique légitime de ce moule trop uniforme des dirigeants français. Une certaine médiocrité d'une partie des enseignements délivrés à l'école, l'obsession du rang de sortie déterminant pour l'accès aux grands corps ont également été pointés, à juste titre, depuis l'ouvrage pionnier, en 1967, de Jean-Pierre Chevènement, Didier Motchane et Alain Gomez, pourfendeurs de *L'Enarchie ou les mandarins de la société bourgeoise* [publié sous le pseudonyme collectif de Jacques Mandrin].

Récentes réformes

On oublie toutefois injustement la qualité, la probité et le dévouement au service public de l'immense majorité des hauts fonctionnaires français, mais aussi les mérites sociaux du concours interne et de la troisième voie ouverte, après l'alternance de 1981, par le ministre communiste Anicet Le Pors aux acteurs de la société civile, la troisième voie, supprimée un temps sous la première cohabitation par Hervé de Charrette, en 1987.

Plus que la localisation à Paris ou à Strasbourg (depuis Edith Cresson), les récentes réformes opérées par le directeur Patrick Gérard semblaient aller dans le bon sens et pouvoir éviter une « suppression » symbolique peu utile. Au-delà de la configuration de l'ENA – le regroupement avec d'autres écoles peut se justifier –, c'est le recrutement trop massivement issu de Sciences Po Paris et des autres IEP qui pose problème.

La réponse attendue nécessiterait, au-delà du développement des prépas « Talents du service public », de donner aux universités les moyens de rivaliser à armes égales et d'offrir à leurs nombreux étudiants boursiers la possibilité de viser le concours d'entrée. Un chantier plus

vaste et plus ambitieux de démocratisation sociale et territoriale, l'ambition de former des élites qui ressemblent à la nation. Précisément le défi qu'a tenté de relever Jean Zay entre 1936 et 1939.

Pierre Allorant est professeur d'histoire du droit et des institutions à l'université d'Orléans, président du Cercle Jean Zay ; **Pascal Ory** est professeur émérite à la Sorbonne-Paris-I, membre de l'Académie française, président de la Société des amis de Jean Zay.