

*L'*ÉCOLE

NATIONALE D'ADMINISTRATION

*Volume sociologie*

**LES  
ANCIENS  
ELEVES  
DE L'ENA**

*Jean-  
Luc  
Rodiquel*

PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

Extrait de la publication

Jean-Luc Bodiguel,  
chargé de recherche au Centre national de la recherche scientifique,  
directeur de séminaire à l'Institut d'études politiques à Paris.

Ouvrage publié  
avec le concours du Centre national de la recherche scientifique



---

NATIONALE D'ADMINISTRATION

*Volume sociologie*

ISBN de la version numérique : 9782724684964

**une documentation sur les publications de la fondation nationale  
des sciences politiques sera envoyée sur simple demande adressée  
aux presses de la fondation nationale des sciences politiques  
27, rue saint-guillaume, 75341 paris cédex 07**

**LES  
ANCIENS  
ELEVES  
DE L'ENA**

---

*Jean-  
Luc  
Rodiquel*

© 1978 PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES  
ISBN 2-7246-0407-5 broché

# TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS .....	1
INTRODUCTION .....	3
<b>CHAPITRE 1 : La démocratisation ?</b> .....	<b>21</b>
Des Parisiens ? .....	23
Des « Sciences-Po » ? .....	27
Des bourgeois ? .....	35
Le profil type de l'élève de l'ENA .....	49
L'évolution récente .....	53
<b>CHAPITRE 2 : Une Ecole mais des corps hétérogènes</b> .....	<b>58</b>
Concours de sortie et affectation .....	62
Une sociologie de la réussite .....	69
Corps et hiérarchie sociale .....	76
La permanence des grands corps, 76 — Hiérarchie entre ministères, 80.	
<b>CHAPITRE 3 : Une Ecole, des carrières similaires</b> .....	<b>82</b>
Les conditions de carrière .....	83
Les indices, 83 — L'avancement, 87 — Le régime indemnitaire des différents corps, 95.	
Les conditions d'emploi .....	105
L'application des réformes de 1945, 105 — Les différences d'emploi entre les corps, 114.	
<b>CHAPITRE 4 : Les cabinets ministériels</b> .....	<b>117</b>
Une sociologie particulière au sein des anciens élèves ....	119
L'implantation des anciens élèves dans l'administration a été facilitée par les cabinets ministériels .....	122

Le corps est-il plus important que le cabinet ministériel pour la carrière des ENA ?.....	126
Corps et cabinets ministériels, 126 — Fonctions du cabinet ministériel selon les corps, 131.	
<b>CHAPITRE 5 : Les emplois de direction ou la logique des choses .....</b>	<b>139</b>
Les conditions d'implantation des ENA dans l'administration.....	141
Les conditions structurelles d'accès aux emplois de direction .....	145
Le système méritocratique français .....	154
<b>CHAPITRE 6 : La mobilité .....</b>	<b>157</b>
Mobilité et affectation .....	161
Les lieux d'accueil.....	163
La mobilité temporaire, 164 — Les changements de corps, 166 — « Pantouflage » et emplois de débouchés, 167.	
L'évolution de la mobilité.....	171
Tous corps, 172 — Les administrateurs civils, 173.	
<b>CONCLUSION : L'ancien élève de l'ENA, fonctionnaire ou membre de la classe dirigeante ? .....</b>	<b>179</b>
Les administrateurs.....	181
Les fonctionnaires, 182 — Le personnel d'encadrement, 184.	
La classe dirigeante.....	186
Les membres de cabinet ministériel, 189 — Les politiques, 191 — Les « hauts » hauts fonctionnaires, 192.	
<b>ANNEXES.....</b>	<b>201</b>



# TABLE DES TABLEAUX

## CHAPITRE 1

1. Origine géographique (1947-1969).....	24
2. Origine sociale et socio-professionnelle.....	35
3. Evolution des origines sociales .....	37
4. Evolution comparée des origines sociales des ENA et de la répartition des catégories socio- professionnelles dans la population active .....	38
5. Le recrutement social de l'IEP de Paris .....	42
6. Le recrutement étudiant à l'ENA.....	43
7. Classes sociales et diplômes des étudiants de l'ENA .	43
8. Origines sociales et origines intellectuelles .....	48
9. Origines sociales, intellectuelles et géographiques ....	48
10. Construction de la typologie .....	49
11. Les types d'anciens élèves et leur évolution.....	51

## CHAPITRE 2

1. Les affectations de 1947 à 1962 .....	59
2. Pourcentage des élèves classés dans les 28 derniers d'une promotion théorique de 100.....	68
3. Diplômes et réussite au concours de sortie.....	70
4. Rôle du diplôme de l'IEP de Paris .....	70
5. Réussite au concours de sortie en fonction du con- cours d'entrée.....	70
6. Classes sociales, catégories socio-professionnelles et réussite au concours de sortie.....	73
7. Types et classement de sortie .....	75
8. Classes sociales et affectation .....	76
9. Evolution des origines sociales des corps .....	79

### CHAPITRE 3

1. Avancement de grade selon les corps .....	89
2. Durée pour accéder à l'indice net 525 .....	90
3. Répartition des administrateurs civils de l'ENA .....	94
4. Taux annuels des indemnités forfaitaires .....	98
5. Montant mensuel moyen minimum et maximum perçu par les administrateurs civils en 1968.....	103
6. Minima et maxima réels perçus en 1969.....	104
7. Ecart entre les primes du Ministère des finances et les autres ministères .....	104
8. Chefs de bureau et chargés de mission .....	108
9. Composition du corps des administrateurs civils en 1985 .....	112
10. Pourcentage des membres des corps ayant fait de l'enseignement et/ou participé à des commissions ...	115

### CHAPITRE 4

1. Origines sociales des membres de cabinets .....	121
2. Cabinets ministériels, emplois de direction et emplois discrétionnaires .....	122
3. Origine professionnelle des membres de cabinets issus de l'ENA.....	127
4. Fonctions et corps .....	128
5. Types de fonctions et corps.....	129
6. « Pantouflage » des anciens membres de cabinet par corps .....	133

### CHAPITRE 5

1. Emplois de direction et emplois discrétionnaires.....	141
2. Accession aux emplois de direction et aux emplois discrétionnaires .....	142
3. Nomination aux emplois de direction en 1965, 1966, 1967 et 1968 .....	144
4. Proportion des membres des corps recrutés par l'ENA dans les emplois de direction .....	146
5. Corps d'affectation et emplois de direction .....	149
6. Emplois de direction et affectation .....	154
7. Classement au concours de sortie et emplois de direction .....	155

### CHAPITRE 6

1. Taux de mobilité pour quelques types d'emplois ....	158
2. Affectation et mobilité .....	162

3. Durée de la sortie provisoire du corps .....	169
4. L'évolution de la mobilité par promotion .....	171
5. La mobilité avant et après 1964 .....	172
6. Mobilité des administrateurs civils par ministère.....	174
7. Lieux d'accueil des administrateurs civils en mobilité	175
8. Pourcentage d'accueil en provenance des administra- teurs civils du département .....	175

**CONCLUSION**

1. Types de carrières et corps .....	181
2. Mondes de l'administration et de la classe dirigeante	188
3. Durée d'occupation des fonctions .....	194
4. Origines sociales et carrières .....	197

*Graphiques et carte par André Leroux.*



## AVANT-PROPOS

Ayant choisi d'étudier les élèves de l'Ecole nationale d'administration, c'est-à-dire les outputs d'un système, celui de l'Ecole nationale d'administration, je n'ai pas voulu revenir sur certaines particularités de ce système. Elles sont supposées connues après la lecture de l'ouvrage de Marie-Christine Kessler. Traiter à nouveau de l'histoire de l'ENA, de sa nature et de ses finalités, du recrutement et des types de concours, de sa direction, de ses enseignements, des études à l'Ecole... aurait conduit à une duplication inutile.

En présentant cette recherche, j'ai conscience de provoquer une double irritation : celle de la communauté scientifique et celle de la communauté plus large de ceux qu'intéresse la haute fonction publique. La première me reprochera d'abord de ne pas avoir été encore plus « scientifique ». Il n'est plus de science, dit-on, sans un appareil statistique très sophistiqué. J'ai écrit en pensant à un public plus large que celui de la seule communauté scientifique, et, à partir d'un certain degré de complication, il est difficile d'employer une langue claire. Au-delà de cette volonté, je me demande si un raffinement supplémentaire aurait eu d'autres conséquences que celle de différer la publication sans modifier l'interprétation d'ensemble. Le « chiffre » apporte aux sciences sociales quelque chose de fondamental. Mais ne doit-il pas savoir être oublié à temps ? A partir d'un certain seuil, n'apporte-t-il pas trop peu par rapport aux coûts de tout ordre qu'il entraîne ? Une partie de cette communauté scientifique me reprochera de n'avoir pas approfondi davantage l'un des axes possibles de cette recherche, celui qui se rattache aux problèmes de mobilité sociale. Si j'avais pu suivre, par exemple, une cohorte de bacheliers depuis les portes de l'Institut d'études politiques de Paris —

on sait l'importance de cet Institut dans le recrutement des élèves de l'ENA — jusqu'à la sortie de l'ENA, j'aurais répondu à certains souhaits. Je n'ai pas eu la prétention de tout dire sur l'École nationale d'administration, et c'est un tout autre sujet que j'ai entendu traiter. Au demeurant, une étude des anciens élèves de « Sciences-Po », dans une perspective de mobilité sociale, est en cours. Il est souhaitable qu'elle vienne combler rapidement les attentes de ceux que les carrières des élèves d'une Grande École intéressent moins que les mécanismes de sélection du système scolaire. Si j'avais voulu sacrifier à cette mode — car il faut bien parler de mode — cela m'aurait été difficile. Ces études ont des exigences précises. On ne peut les dominer qu'en étant maître de l'établissement des données sur lesquelles on veut travailler. Tributaire de données établies pour un tout autre objet qu'une étude de mobilité et, donc, incomplètes et imparfaites, il n'était pas question que je puisse développer davantage cet axe de recherche. Il était déjà bien beau, quand on sait les difficultés à obtenir des données sur le « personnel », de pouvoir y accéder.

Mais j'irriterai également les anciens élèves de l'ENA et tous ceux qui sont curieux d'eux. Ils trouveront dans cet ouvrage encore trop de science, trop de statistiques, une lecture peut-être parfois un peu difficile, pas assez d'itinéraires individuels, d'anecdotes, de polémique. Et certes, je me suis toujours refusé à l'analyse des trajectoires individuelles, si significatives puissent-elles être, m'attachant à montrer, au-delà du destin individuel et unique de chacun, le destin collectif d'un groupe. En démythifiant les anciens élèves de l'ENA, on confortera le mythe. La réalité a des facettes assez diverses pour que chacun puisse trouver de quoi alimenter ses positions, qu'il soit dans le système ou en dehors, qu'il y soit favorable ou hostile. Il fallait prendre ce risque sauf à admettre — ce que d'aucuns ne sont pas loin de penser — que seul un ancien de l'ENA peut parler des anciens de l'ENA.

Qu'il me soit permis de remercier ceux qui ont participé aux phases les plus ingrates de ce travail, F. Benzméra, A. Dupont, P. Gentil et M. Sineau. Par la confrontation constante de nos idées et de nos hypothèses, j'ai beaucoup reçu de Marie-Christine Kessler ; je tiens à la remercier ici particulièrement. Je remercie également Pierre Racine qui m'a si libéralement ouvert les caves de la « rue des Saints-Pères ». Sans lui, ce travail n'aurait pas pu se faire. A travers lui, je remercie tous les hauts fonctionnaires qui m'ont aidé et dont je ne peux pas citer les noms.

## INTRODUCTION

« Monsieur, c'est bien simple, " ils " prennent peu à peu tous les postes clés ! C'est un rouleau compresseur, une mainmise concertée et systématique ... " ces gens-là " se sont introduits peu à peu dans la maison ... depuis deux à trois ans c'est un véritable coup de balai ». Ainsi s'exprime un haut fonctionnaire d'une cinquantaine d'années auquel un jeune énarque de trente ans aurait pris le poste<sup>1</sup>. Super-mandarins, jeunes loups, généraux de trente ans, princes qui nous gouvernent<sup>2</sup>, jeunes messieurs qui reçoivent une « éducation de prince »<sup>3</sup> dans une école, véritable « séminaire du régime », où « ils apprennent à gouverner »<sup>4</sup> et doivent savoir répondre à la question : « Quelle est la profondeur du Danube à Vienne ? »<sup>5</sup>, les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration sont souvent critiqués. Il ne s'était pas passé dix ans depuis sa création que, déjà, on dénonçait l'échec de l'Ecole. « Caste », « synarchie », « technocratie », aujourd'hui comme hier, on accuse « le jeune homme vêtu de sombre qui parle avec assurance un langage réservé aux initiés, l' " énarque ", en un mot »<sup>6</sup>, de tous les maux. On dénonce « une " énarchie " »

---

1. « L'ENA est-elle la cause de tous nos maux ? », *L'Aurore*, 5 décembre 1968.

2. Terme fréquemment employé à propos des anciens élèves de l'ENA. Il est emprunté au titre d'un ouvrage de Michel Debré paru en 1957, *Ces princes qui nous gouvernent*. Cet ouvrage n'a, bien entendu, rien à voir avec les anciens élèves de l'ENA.

3. « Education de princes », *Le Nouvel Observateur*, 27 août 1973, p. 36.

4. Orcival (François d'), « L'Ena, séminaire du régime », *Cahiers universitaires*, janvier 1963, p. 13-22.

5. *Paris-Presse l'Intransigeant*, 23 mars 1954.

6. Carrière (Jean), « Défense de l'ENA », *Promotions*, décembre 1975, p. 4. Article paru également dans *Le Monde*.

qui investit les places fortes et d'abord l'Elysée, ensuite les principaux ministères et les cabinets ministériels, qui s'assure le monopole de la haute fonction publique, qui essaime dans la direction des affaires privées et qui réussit fort bien une OPA sur le pouvoir politique »<sup>7</sup>. De quoi ne les accuse-t-on pas ? « Ironie du sort, M. Debré, que cette Ecole, qu'avec d'autres vous avez créée pour démocratiser la fonction publique, soit aujourd'hui chargée de liquider ce en quoi vous croyez ! »<sup>8</sup>. A ces attaques souvent caustiques, parfois méchantes, les intéressés répondent peu, sinon à l'occasion des anniversaires de leur Ecole ; alors, ils se contentent d'affirmer qu'« il faut que l'on sache que nous ne sommes ni les inquiétants Rastignac du vingtième siècle, ni les grands prêtres déshumanisés d'un moderne positivisme »<sup>9</sup>.

L'ampleur des critiques à leur égard est, en réalité, reconnaissance de l'insolente réussite d'une institution trentenaire, dont témoigne également son élévation à la hauteur d'un mythe.

Les reproches adressés à l'ENA — mais parle-t-on encore d'ENA ? le mythe en ayant fait une « école d'arrogance », un « lobby », « une agrégation de conformisme », « la mafia de la rue des Saints-Pères », « une cathédrale » qui a remplacé d'anciennes chapelles — visent d'abord son recrutement « sclérosé de fils de famille », son enseignement qui élève à la hauteur d'une institution « les aspects les plus ségrégatifs de l'esprit Sciences-Po et Quai d'Orsay » et qui produit « chaque année une centaine de jeunes loups rompus à une certaine gymnastique intellectuelle en faveur à l'ENA mais impropre à un service public concret et réaliste »<sup>10</sup>.

Impropre au service public pour trois raisons. D'abord, parce que l'énarque — puisqu'ils ont adopté ce nom qu'ironiquement certains d'entre eux leur ont donné dans ce brillant pamphlet qu'est *L'énarchie* — est un nouvel aristocrate, suffisant, intellectuellement sourd, qui possède « la certitude d'appartenir à une élite triée sur le volet et à laquelle doivent

---

7. Intervention de J.-P. Cot, *Journal officiel*, 6 juin 1974, p. 2497-2498.

8. *Ibid.*

9. Gonzalvo (Maxime), « Hommage à l'énarque inconnu », *Le Monde*, 9 avril 1976.

10. « L'ENA est-elle la cause de tous nos maux ? », art. cité. Toutes les expressions entre guillemets sont tirées d'articles de presse qu'on ne peut pas tous citer.



être réservées les tâches considérées comme nobles »<sup>11</sup>. Il est, en effet, d'une ambition démesurée, raflant toutes les places ; c'est un homme « aux dents longues mais à la vue basse »<sup>12</sup>. Une vue basse parce qu'il est un technocrate, efficace et brillant sans doute, mais méconnaissant les réalités, un « bloc monolithique de bonne conscience, d'ambition, de rigueur technocratique »<sup>13</sup> qui « ne comprend pas les préoccupations du peuple français, notamment des couches populaires »<sup>14</sup>. Fer de lance de la technocratie, « cette véritable armée de métier de l'administration » fait courir un énorme danger à la démocratie<sup>15</sup>. Il est, en outre, un politique. Il apprend plus à gouverner qu'à administrer. Le régime s'appuie sur lui. Les énarques sont « la nouvelle franc-maçonnerie de la Cinquième République ».

Cette image assez caricaturale serait facile à redresser. Ce sont des mandarins, peut-être, mais l'ENA a été créée pour former les cadres supérieurs de l'administration : elle serait un échec si, après trente ans d'existence, un certain nombre de ses produits n'occupaient pas les postes clés de l'administration. Des technocrates<sup>16</sup> ? Mais cette accusation n'est-elle pas l'autre face de la compétence qu'on leur reconnaît généralement ? L'ENA a été conçue pour renforcer la valeur du personnel des administrations centrales. A-t-elle trop bien réussi ? Des politiques ? Sans doute, mais n'est-ce pas la politique qui a changé ? Il faut actuellement, pour la gestion des affaires publiques, davantage de connaissances et de technicité et cela les favorise. De plus, l'absence d'alternance politique ne permet pas de faire surgir ceux qui ont fait des choix différents et militent dans l'opposition. Ils ne sortiraient pas moins nombreux de l'ombre si les élections portaient l'actuelle opposition au pouvoir.

Abandonnons les anciens élèves pour revenir à l'Ecole. Celle-ci a été créée par l'ordonnance 2283 du 9 octobre 1945 qui entamait le processus de la plus profonde réforme adminis-

---

11. « La Cinquième République et la haute administration ou le règne des jeunes messieurs », *Courrier de la République*, novembre 1965, p. 8.

12. *Le Démocrate*, avril 1960.

13. Chiche (Sabine), « La visite du chef de l'Etat aux anciens élèves de l'ENA, une fête de famille », *Combat*, 21 janvier 1963.

14. M. Poher in *L'Express*, 9-15 juin 1969.

15. Mitterrand in *L'Express*, 11 novembre 1968.

16. On ne parle plus guère de technocratie à propos de l'ENA sauf ... en URSS : Kolomijscev (V. F.), « L'académie des technocrates (Ecole nationale d'administration) en France », *Sovetskoje Gosudarstvo i Pravo*, 11, 1973, p. 105 et suivantes.

trative qu'eût pu connaître la France, si elle avait été menée à terme. L'ordonnance du 9 octobre ne se contentait pas, en effet, de bouleverser très profondément les mécanismes de formation et de recrutement des plus hauts fonctionnaires de l'Etat, elle posait les premiers jalons d'une réforme de structure qui devait s'étendre à tous les niveaux de l'administration : réformes des corps techniques, des administrations d'Outre-mer, réorganisation des ministères, décentralisation, toutes mesures qualifiées d'urgentes et d'importantes par ses auteurs. Le système de formation et de recrutement des hauts fonctionnaires s'était mis progressivement en place au cours du 19<sup>e</sup> siècle et rien ne l'avait ébranlé jusqu'en 1936, période où la gauche au pouvoir tenta de créer une école d'administration. En 1945, comme aux lendemains de toutes les périodes agitées, on essaye de reconstruire un Etat fort et, pour cela, on commence par une réforme de la haute fonction publique administrative. L'objectif est d'abord administratif : améliorer la valeur du cadre supérieur des administrations centrales dont on dénonçait la médiocrité ; unifier ce personnel trop hétérogène en raison de l'autonomie excessive de chaque ministère. Mais il est également politique : former des fonctionnaires qui aient le sens de l'Etat, et ouvrir la haute fonction publique à tous ceux qui s'y révéleraient aptes, sans distinction de rang ni de fortune.

Pour élever le niveau des fonctionnaires, on élève le niveau des candidats à la fonction publique en créant des Instituts d'études politiques chargés de dispenser un enseignement dans des domaines ignorés des Facultés de droit et de lettres : les sciences sociales, administratives et économiques. La novation est moins importante qu'il n'y paraît. C'est la reprise de l'initiative de ceux qui, aux lendemains de la guerre de 1870, avaient créé l'Ecole libre des sciences politiques ; en 1945, comme en 1871, l'Université ne semble pas capable de relever le défi. Pour les fonctionnaires, on crée une école de formation et d'application : l'Ecole nationale d'administration. C'est aussi la répétition d'une formule déjà connue de l'ancien régime pour l'administration technique : l'Ecole des ponts et chaussées et l'Ecole des mines. L'ENA se voit confier, outre la formation du cadre supérieur des administrations centrales, celle des corps et des services les plus prestigieux : les grands corps, le corps diplomatique, le corps préfectoral... Un recrutement unique et le passage par une même école élèvera le nombre et donc la valeur des candidats. Ce ne fut pas sans déplaisir, sans crainte de voir le niveau de leurs membres

s'abaisser, ni sans résistance, que les grands corps virent disparaître leurs prestigieux concours particuliers. Enfin, soucieuse avant l'heure de formation permanente, l'ordonnance créait un Centre des hautes études administratives destiné à « parfaire la formation nécessaire à l'exercice des hautes fonctions publiques ». Corollaire de l'unification du recrutement, les corps de rédacteurs étaient supprimés et remplacés par deux corps interministériels : le corps des administrateurs civils et celui des secrétaires d'administration. De plus, pour réduire l'autonomie excessive des ministères dans la gestion de leur personnel, mais surtout pour préparer une politique d'ensemble de la fonction publique, l'ordonnance créait une Direction de la fonction publique.

L'ordonnance poursuivait, enfin, un objectif politique : par la création de bourses de service public pour les étudiants des Instituts d'études politiques et d'un concours réservé aux fonctionnaires, elle entendait mettre fin au quasi-monopole que les « classes supérieures » parisiennes, par l'intermédiaire de l'Ecole libre des sciences politiques, exerçaient sur la haute fonction publique. Elle entendait donc procéder à un élargissement géographique, intellectuel et social du recrutement des hauts fonctionnaires. Faut-il ajouter qu'interviennent également des préoccupations idéologiques ? Sans doute convient-il de former des « techniciens » de valeur, mais il faut aussi, sans imposer de doctrine ni faire de la politique, leur donner une formation morale : « Le serviteur de l'Etat est au combat ».

Depuis cette date, l'histoire de la haute fonction publique est celle de la poursuite des objectifs initiaux contre la pratique administrative ; objectifs d'autant plus difficiles à affirmer dans les faits que les réformes ultérieures urgentes n'ont pratiquement pas vu le jour. On sait ce qu'il en fut de la décentralisation ; la réforme des administrations d'Outre-mer s'est opérée par la force des choses, mais la fonction publique n'a pas fini d'en subir toutes les conséquences ; la réforme des corps techniques n'a guère été plus loin que la fusion des corps des Eaux et forêts et du Génie rural. Quant à la réorganisation des ministères, par-delà les nombreuses réformes de structure, on peut toujours dire, comme en 1953, « que la réforme du recrutement du corps supérieur des ministères n'a pas été accompagnée de la nécessaire réforme des administrations centrales »<sup>17</sup>.

---

17. « Assemblée générale de l'Association des anciens élèves de l'ENA du 12 décembre 1953 », *Promotions*, 1<sup>er</sup> trimestre 1954, p. 58.

La pratique administrative, les traditions des corps et des ministères, en un mot, les pesanteurs sociologiques ont fait obstacle à une saine application des textes. Sans refaire l'histoire de la fonction publique depuis cette date, posons quelques jalons. Dans un premier temps, on assiste au démantèlement de la réforme, dans un second, à des tentatives pour retrouver les objectifs initiaux.

L'un des trois piliers de la formation des hauts fonctionnaires, le Centre des hautes études administratives, s'est vite effondré ; il était moribond lorsqu'à la fin de la 23<sup>e</sup> session, en 1963, il cessa ses activités sans être dissous. Jamais il n'y eut assez de crédits pour organiser convenablement stages, missions et enquêtes et pour y détacher des fonctionnaires provinciaux. Mais l'absence d'une réelle politique de la fonction publique y est aussi pour beaucoup. Aucun avantage de carrière (pécuniaire ou statutaire) n'attirait le fonctionnaire dans un Centre des hautes études administratives vers lequel les directions de personnel ne paraissent guère avoir encouragé les candidatures.

La Direction de la fonction publique n'a pas été à même de jouer le rôle qui aurait dû être le sien dans l'application de l'ordonnance du 9 octobre. Sous la Quatrième République, elle a, certes, veillé à l'application du statut général des fonctionnaires, mis en place les corps à statut interministériel, contrôlé l'élaboration d'un certain nombre de statuts particuliers et procédé à la détermination du régime des rémunérations publiques. Mais son effort essentiel a été de défendre son existence contre la Direction du budget<sup>18</sup>. Constamment menacée d'être rattachée au Ministère des finances, elle n'avait pas le poids suffisant pour s'opposer aux déviations que les administrations, aidées d'ailleurs de leurs personnels, ont fait subir aux corps des administrateurs civils et des secrétaires d'administration. Même si l'on est moins sévère que Michel Debré<sup>19</sup>, la carence de la Direction de la fonction publique dans l'application de la réforme de 1945 a eu des conséquences importantes.

En effet, sans doute trop rapidement rédigés, les textes de 1945 étaient parfois ambigus. Le nouveau système n'explicitait

---

18. Silvera (Victor), « A propos de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique », *La Revue administrative*, juillet-août 1971, p. 440-443.

19. Michel Debré dans *Au service de la nation*, Paris, Stock, 1963, p. 253, écrit à propos de cette direction : « L'effort pour établir un organisme capable d'être la pensée de l'Etat pour tout ce qui concerne les grandes questions de personnel s'est perdu dans les sables ».

Deux mondes qui se côtoient,  
s'interpénètrent peu et restent étrangers l'un à l'autre. Telle est l'image  
qui ressort de l'étude de près de deux mille anciens élèves de l'Ecole  
nationale d'administration. Cette Ecole forme deux types d'élèves dont  
les profils sociologiques sont différents et les carrières inégales ; des  
fonctionnaires, plutôt originaires des classes moyennes de province, qui  
font une carrière normale au sein de leurs corps, forment l'ossature des  
administrations et des services et restent toute leur vie dans le giron de la  
fonction publique ; des « dirigeants », le plus souvent étudiants parisiens  
d'origine sociale élevée, qui, des grands corps aux cabinets ministériels,  
parviennent rapidement au sommet des hiérarchies, quelles qu'elles soient,  
administratives certes, mais aussi économiques, sociales, voire politiques.  
Le rêve de 1945, l'unité de la haute fonction publique, reste, malgré  
l'Ecole nationale d'administration, à réaliser.

