

 ÉCOLE

NATIONALE D'ADMINISTRATION

Volume histoire
AVEC
une préface de Michel Debré

LA POLITIQUE DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

MARIE-CHRISTINE
KESSLER

Marie-Christine Kessler,
chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique,
a publié, chez le même éditeur, *Le Conseil d'Etat*.



NATIONALE D'ADMINISTRATION

Volume histoire
AVEC
une préface de Michel Debré

ISBN de la version numérique : 9782724684957

à la mémoire de Jean Touchard

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

**LA
POLITIQUE
DE LA
HAUTE
FONCTION
PUBLIQUE**

MARIE-CHRISTINE
KESSLER

© 1978 PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES
ISBN 2-7246-0405-9 broché

Table des matières

PRÉFACE, par Michel Debré	VII
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 : Mode de formation et de recrutement des hauts fonctionnaires antérieur à 1945	5
Le 19 ^e siècle	5
Naissance et fixation d'un système de formation et de recrutement des hauts fonctionnaires : la Troisième République	16
La mise en cause du système.....	25
CHAPITRE 2 : 1945 : une réforme	35
Un processus de décision unitaire.....	35
Un système institutionnel nouveau.....	43
CHAPITRE 3 : La demande de réforme.....	67
Qui critique l'ENA ?.....	68
Que critique-t-on et pourquoi ?	93
CHAPITRE 4 : Formation et recrutement des hauts fonctionnaires, 1945-1968 : des changements.....	110
Le contenu d'une politique : des aménagements ne remettant pas en cause les objectifs de 1945	111
Un processus de décision où les acteurs les plus directement intéressés ont la plus grande part.....	133
CHAPITRE 5 : La fonction publique 1946-1964 : des contre-réformes	147
Une politique d'un contenu régressif	147
Un processus marqué par des luttes entre plusieurs acteurs	169

CHAPITRE 6 : La haute fonction publique, 1963-1964 : un vent de réformes.....	203
Les administrateurs civils, 1963-1964 : une réforme ?	204
D'autres corps	219
CHAPITRE 7 : L'ENA et la haute fonction publique depuis 1968 : des changements	225
Un processus original devenu rapidement traditionnel....	226
Les solutions adoptées seront limitées	247
De quelques problèmes actuels de la haute fonction publique.....	270
CONCLUSION.....	289
INDEX.....	297

PRÉFACE

Une grande réforme en 1945

Paul Valéry fut un jour invité par un universitaire, le professeur Gustave Cohen, à écouter une leçon exceptionnelle pour un auteur vivant : un commentaire fait en Sorbonne du *Cimetière marin*, œuvre maîtresse du poète. « J'ai écouté sa leçon, me dit plus tard Paul Valéry, comme s'il s'agissait d'un texte qui me fût étranger. Quand une œuvre est achevée, le créateur n'en est plus le maître. Elle appartient à tous et ce qu'en disent les autres a la même valeur que ce qu'en pourrait dire l'auteur ». Lorsque le général de Gaulle s'enquit de savoir si j'aspirais à prendre la direction de l'Ecole nationale d'administration, cette réflexion de Paul Valéry était présente à mon esprit et n'a jamais cessé de l'être. J'avais créé l'Ecole. Elle ne m'appartenait pas. Elle ne devait pas m'appartenir.

Plus de trente années se sont écoulées. L'annuaire de l'Ecole comporte par milliers les noms d'anciens élèves dont certains ont connu d'exceptionnelles carrières, dont d'autres ont atteint l'âge de la retraite et voient maintenant leurs fils y réussir. J'ai échangé de nombreuses conversations avec maîtres, élèves ou candidats. Parmi ses anciens élèves, j'ai choisi de précieux collaborateurs. L'amitié qui m'a lié au premier directeur de l'Ecole, Bourdeau de Fontenay, et au premier directeur des stages, troisième directeur de l'Ecole, Pierre Racine, fut une amitié fraternelle. J'ai pris connaissance des polémiques, des réformes, des contre-réformes, encore des projets de réformes. L'éclat de cette Ecole, le prestige dont elle jouit en France et à l'étranger ont provoqué bien des

commentaires. J'ai été sollicité de donner mon appréciation sur des projets analogues par des chefs d'Etat et de gouvernement d'Europe, d'Amérique, d'Asie et d'Afrique. Bref, nombreuses sont les raisons qui auraient pu justifier, de ma part, exposé ou plaidoyer, manifestation d'enthousiasme ou réquisitoire. Je n'en ai rien fait et, à part quelques propos officiels du temps où je fus aux affaires, j'ai gardé le silence.

Mme Marie-Christine Kessler m'a demandé de le rompre. La qualité du travail, qu'elle-même et M. Jean-Luc Bodiguel ont entrepris sous le patronage de la Fondation nationale des sciences politiques, m'a décidé. L'institution a pris sa figure propre. Marqué par les hommes et les événements, le temps écoulé, avec ses lumières et ses ombres, donne à certains souvenirs un relief particulier, celui de l'histoire.

*
**

On découvre, à l'origine de l'Ecole, des pensées qui, pour l'essentiel, n'étaient ni neuves ni personnelles. Cependant, elles n'avaient jamais été précisées, encore moins appliquées, si l'on écarte l'épisode oublié de 1848. Les temps contemporains leur donnaient à mes yeux une grande valeur.

Au fils de médecin que j'étais, les études de droit apparurent comme étant, à l'excès, des commentaires de textes que n'éclairait aucune explication des exigences sociales ou des circonstances historiques. Plus net encore était le sentiment que ces études ne préparaient pas utilement au service de l'Etat. Par opposition, l'enseignement de l'Ecole libre des sciences politiques, considéré par nos professeurs comme un complément des études de droit, nous paraissait réaliste et formateur. Bref, où l'Université échouait, une école réussissait. Mais l'Ecole libre des sciences politiques favorisait nettement la bourgeoisie, notamment la bourgeoisie parisienne.

Les années ultérieures confirmèrent ces réflexions. La préparation au concours du Conseil d'Etat était assurée par une section spéciale de l'Ecole. Son organisation était adaptée aux épreuves. Les maîtres de conférences étaient jeunes, ardents. J'eus ainsi le privilège d'être préparé par Pierre Laroque. Il me parut qu'il y avait quelque chose d'abusif dans cet effort demandé à une cin-

quantaine de jeunes hommes qui, ayant achevé leur service militaire, brûlaient d'entrer dans la vie active : un an entier, souvent deux ans consacrés à un concours où le nombre de places était limité à deux, trois ou quatre..., et après lequel il n'était plus possible de se présenter à un autre « grand » concours, tant la préparation était volontairement spécialisée et tant les autres concours ou emplois, que les candidats refusés pouvaient se fixer comme objectifs secondaires, étaient, sauf exception, médiocres, sans oublier, dans certains cas, l'arbitraire politique, c'est-à-dire partisan... J'avais d'autant plus le sentiment du gâchis que mon passage pendant quelques mois à l'Ecole militaire de cavalerie m'avait révélé une formation active, assez complète, en tout cas bien adaptée et qui, elle, débouchait sur un grade et un emploi. En outre, j'étais surpris de constater que l'Ecole de l'arme la plus traditionnelle et réputée la plus fermée donnait à chaque élève, quel que fût son milieu social d'origine, une égalité de chances sans commune mesure avec celle qu'accordait la formation des futurs serviteurs civils. Par la suite, « chef d'écurie », comme nombre de jeunes auditeurs reçus au concours du Conseil d'Etat, ma critique sur cette préparation, à la fois trop spécialisée et trop aléatoire, se fit encore plus nette, comme se faisait, très vive en mon esprit, la critique des cloisonnements entre administrations, résultat notamment du recrutement particulier à chaque ministère.

A cette époque, je faisais, sous les gouvernements Laval et Blum, une autre expérience, celle de l'ignorance économique et sociale des hommes politiques et des hauts fonctionnaires. La déflation organisée par le premier, suivie de l'inflation voulue par le second, me laissèrent d'autant plus médusé que l'insuffisance de mes connaissances ne m'assurait pas suffisamment d'arguments raisonnables pour étayer mon jugement qui était instinctif. Réduire les salaires était inhumain, et réduire la durée du travail, une atteinte à la sécurité nationale. Face aux événements des années trente, à la misère provoquée par la crise et à l'approche de la guerre due à la folie criminelle d'Hitler, l'inconséquence économique et sociale de nos dirigeants me paraissait criminelle. Certes, la responsabilité du pouvoir politique était première, mais l'administration y avait sa part, et de cette carence j'accusais la médiocrité de la formation des hommes.

Ces deux gouvernements avaient pourtant essayé d'y remédier : leur échec, inverse et symétrique, acheva de m'édifier. Accepté par Laval, un décret-loi avait prévu la fusion des concours particuliers que chaque ministère organisait à sa guise et souvent dans le plus grand désordre. Le décret-loi n'eut aucune suite : le corporatisme ministériel secréta une coalition qui empêcha tout commencement d'application, et, passé le temps des décrets-lois, le mécanisme de décision fut à nouveau bloqué. Plus tard, avec l'accord de Léon Blum, Jean Zay prépara un projet de loi portant création d'une Ecole nationale d'administration. Amendé par la Chambre dans des conditions qui lui enlevaient toute valeur, il ne pouvait qu'être enterré par le Sénat. Ce qui fut fait. Je fus scandalisé de constater que dans l'esprit d'un grand nombre, y compris des universitaires, il s'agissait moins de bâtir une œuvre que de ruiner l'Ecole libre des sciences politiques. A l'inverse, pour d'autres, il s'agissait de sauver l'Ecole en refusant toute amélioration. Si la fusion des concours avait été arrêtée par la corporation administrative, la rénovation des études était bloquée par l'alliance « objective » du sectarisme réformiste et de l'aveuglement conservateur.

Les concours particuliers pouvaient être défectueux, appréciés ou non, organisés d'une manière raisonnable ou fantasque : ils étaient intouchables ! Les facultés de droit étaient poussièreuses pour le droit public et insuffisantes pour l'économie ; les facultés de lettres inaptes aux concours administratifs ; cependant, personne ne pensait à les renouveler ! Seule brillait l'Ecole libre des sciences politiques grâce à laquelle, malgré ses défauts, l'Etat était redevable de la quasi-totalité de ses meilleurs agents ! Donc, « régler ses comptes » avec la Rue Saint-Guillaume ne pouvait être une solution d'avenir.

Au-delà de ces constatations, une autre perceait, lancinante : l'impuissance de la pensée et du pouvoir. Ce défaut tenait à l'essentiel de la politique, comme devait le prouver la suite des choses, c'est-à-dire le désastre.

*
**

Le désastre vint. La Résistance fut une lutte. Sous le signe et l'impulsion du chef de la France libre et combattante, elle ne pouvait d'abord être que cela. Mais elle se

devait d'être aussi, pour l'avenir, une réflexion. Quand il fut clair que la victoire changeait de camp, cette réflexion prit une importance grandissante et, peu ou prou, tous les mouvements de résistance y participèrent. Le plus notable centre de réflexions fut celui, qu'à la demande du général de Gaulle et par l'intermédiaire de Jean Moulin, François de Menthon constitua sous le nom de Comité général d'études. Son fondateur me demanda d'y prendre place, et, comme tous ses membres, j'ajoutai à mes occupations clandestines le temps nécessaire pour participer à ces travaux.

En quelques phrases, je peux résumer la contribution que j'apportais. Nous avions à réaffirmer les principes du droit des Français, à rebâtir les pouvoirs publics de la France, à orienter sa reconstruction économique et sociale, à restaurer la légitimité de la République. Enfin, il fallait refaire une administration dont l'importance avait été, trop longtemps, sous-estimée. A cette méditation collective, je collaborai activement, par mes propos, par mes écrits. J'insistai sur la nécessité de former des hommes pour un service intelligent et audacieux de l'Etat.

En janvier 1945, je tins sur ce thème un discours au général de Gaulle lorsque, commissaire de la République, je le reçus à Angers et à Nantes. Mon propos n'était pas de circonstance. Le général pensait à la fin de la guerre et au rang que la France devait y tenir. Il appréhendait les orientations de politique intérieure susceptibles d'ouvrir des controverses nuisibles à l'unité d'une nation en temps de guerre.

Alors, les événements se succédaient vite : avec la perspective de la victoire, approche le temps de la reconstruction. En avril 1945, je suis appelé auprès du général de Gaulle, chargé, à titre officieux, des questions constitutionnelles, à titre officiel, de la réforme administrative.

C'est à l'ensemble de l'administration civile et à la formation de ses hommes qu'il me sembla que priorité devait être donnée.

*
**

L'administration est un vaste univers. A côté des juges, des militaires et des éducateurs qui animent des

institutions fondamentales, il est un ensemble de services, les uns civils, les autres techniques, sur qui reposent aussi bien la vie quotidienne des citoyens et de leurs familles que l'existence et le développement de la communauté nationale. A l'intérieur de chaque catégorie, certains emplois ne sont et ne peuvent être que d'exécution. D'autres comportent une part importante de réflexion, débouchant sur des initiatives soit dans la proposition, soit dans l'application, parfois dans la décision. Pour la nation, il est capital que l'accès à de tels services soit préparé à la fois par sélection des hommes, formation des esprits et organisation de corps administratifs.

Le pouvoir politique a, certes, la responsabilité suprême. Mais il faut être honnête avec les principes de la démocratie et du suffrage. Le pouvoir est changeant. La légitimité républicaine n'est pas seulement, comme on dit, celle de l'alternance ; elle réside aussi dans le fait profond qu'il n'y a pas appropriation du pouvoir par un homme, une famille, une catégorie professionnelle ou sociale, car la règle démocratique est celle du retour régulier du pouvoir devant le corps électoral. Alors que la nation est permanente, comme l'Etat qui en est l'expression nécessaire, l'autorité suprême est soumise à des aléas qui lui donnent un caractère temporaire.

Sans doute, les dispositions institutionnelles peuvent-elles éviter une instabilité gouvernementale qui est rapidement mortelle. Sans doute, la responsabilité du pouvoir politique demeure, en droit, totale et justifie l'autorité du gouvernement sur l'ensemble de l'Etat. Il n'en demeure pas moins qu'à la tête des services civils, techniques, militaires, judiciaires, éducatifs, et dans tous les emplois dont les titulaires ont une charge de direction et d'orientation, existe, dans une démocratie, une responsabilité de l'administration devant la nation. Je peux, plus de trente ans après, reprendre les termes de ce que j'écrivis en présentant le Livre jaune sur la « Réforme de la fonction publique » : « En notre temps, plus peut-être qu'à toute autre époque, il appartient à l'administration de préparer, avec soin et dans tous les domaines, les éléments d'une grande politique, de penser toujours à l'efficacité de l'Etat, d'établir des plans à longue échéance et de veiller à leur exécution conformément à l'intérêt supérieur de l'Etat ».

L'institution administrative, subordonnée mais essen-

tielle, obéissante mais responsable, constitue un pouvoir de la République. Plus on s'élève dans la hiérarchie, plus on avance dans la maîtrise d'une technique qui commande soit la liberté et la sûreté des citoyens, soit l'avenir de la nation, et plus importe que les animateurs et les dirigeants de l'administration soient formés dans la conscience de leur devoir. C'est là qu'est le fond du problème, tel que je le ressentais après les années d'épreuves, tel que je voulais le résoudre en ces jours d'espérance où je sentais ma dette au regard de ceux qui avaient combattu et souffert, de ceux qui étaient morts, également au regard du général de Gaulle, hier l'honneur, aujourd'hui la chance de la France nouvelle.

*
**

Je n'eus pas la pédanterie de faire un long discours au général de Gaulle. J'exposai simplement le motif le plus simple : l'Etat, qui prenait grand soin de la formation de ses officiers et de ses ingénieurs, avait négligé celle de ses administrateurs.

L'idée d'une école agréait à son esprit. Il s'enquit de savoir pourquoi les hommes de la Troisième République n'avaient jamais pensé à en fonder une. Je rappelai la création, après 1870, de l'Ecole libre des sciences politiques, les hésitations de Jules Ferry, l'échec de Jean Zay, la résistance des facultés de droit. Quand je parlai d'organiser, avant la fin de l'année, un premier concours d'entrée à la future Ecole, réservé aux jeunes combattants, résistants, prisonniers, déportés, il observa : « Mais il faut des études pour entrer dans une telle Ecole ». J'exposai que les cours et les stages de la première année seraient organisés en fonction de l'absence d'études de ces jeunes. Il me répondit qu'il faudrait agir de même pour les prochains concours des Ecoles militaires. Il s'enquit de la manière dont j'entendais organiser mon travail. Puis nous parlâmes des autres choses, et il y avait alors beaucoup « d'autres choses ». Je n'avais plus qu'à me mettre à l'œuvre.

L'expérience de l'année 1943 et du début de 1944 me servit de modèle. Lorsque j'avais été chargé de préparer une administration pour les lendemains de la Libération, j'avais donné priorité à la nomination de préfets et de commissaires de la République, et je m'étais ancré à la

délégation du gouvernement de la France libre ; j'avais constitué une commission, à vrai dire fantomatique, à la fois pour calmer certaines susceptibilités et me donner l'autorité que donne toujours une « présidence ».

Je m'ancrai au président Jeanneney. Il était ministre d'Etat. Il me connaissait de longue date. Il était ouvert à tout effort d'intérêt général et apportait à le soutenir, après l'avoir bien analysé, une conviction émouvante. Son fils, Jean-Marcel, mon ami fraternel, était directeur de son cabinet et tout à fait désireux de voir aboutir des idées qui répondaient à certaines de ses préoccupations.

J'eus en même temps le souci de me bien entendre avec René Capitant. J'avais été l'élève de son père. Je l'avais rencontré en 1941, en un temps où il fallait s'accrocher à l'espoir. Il était un ministre de l'Education nationale, systématique peut-être mais généreux, entreprenant et profond. Il me donna son accord.

Je créai deux commissions. La première était composée de « personnalités qualifiées » dont la plupart étaient des esprits à la fois ouverts et amicaux. Elle devait contribuer à préciser mes pensées. Cette commission fut réelle, et son aide précieuse. Louis Joxe, secrétaire général du gouvernement, accepta de présider sa première séance. D'une nature différente, la seconde commission réunissait les directeurs du personnel, et devait chercher à faire comprendre la réforme, à désarmer les préventions. Il n'était pas opportun de constituer une commission représentative des syndicats mais, usant des chaleureuses relations établies durant l'occupation ennemie, je demandai à chacune des deux fédérations, la Confédération générale du travail, de tendance socialiste et laïque, et la Confédération des fonctionnaires chrétiens, de désigner une délégation permanente afin d'établir des consultations régulières. Pour la mise en place et le fonctionnement de cette organisation, je bénéficiai des amitiés qu'avaient créées la France libre et la Résistance.

Il me fallait consulter, mieux connaître la portée de certaines orientations, répondre aux objections. J'allai à Londres pour écouter cet ancêtre prestigieux qu'est la Commission du Civil Service : j'en retirai quelques indications, mais une impression de grande indifférence fort opposée à ma passion de bâtir un bel avenir d'intelligente coopération entre les peuples et les Etats. Je fis visite à l'illustre professeur Langevin, qui sourit quand

j'évoquai, à propos de sa réforme de l'éducation, « l'orthodoxie » que je ne souhaitais pas mettre en cause par mon projet particulier. Je fus reçu par André Siegfried qu'assistait Roger Seydoux ; il était attaché à un autre temps, à une autre République, à une autre société, mais se voulait, de toute son âme, ouvert aux perspectives de la seconde moitié du siècle. Le professeur Cassin, tout sensible qu'il demeurât aux combats politiques de l'entre-deux-guerres, se sentait le compagnon du général de Gaulle pour une rénovation administrative dont il n'excluait pas le Conseil d'Etat à la présidence duquel il avait été nommé après la Libération, et auquel il fut tout de suite fort attaché. J'eus une longue conversation avec le gouverneur Delavignette, directeur de l'Ecole coloniale, c'est-à-dire de la France d'Outre-mer : le récit qu'il me fit du stage dans les préfectures, que les événements de 1940 avaient imposé à ses élèves, faute de pouvoir poursuivre scolarité et carrières, me donna l'idée du stage après concours et avant études. Comme il se doit, je dus plaider âprement mon dossier devant Didier Gregh, partagé entre notre amitié et la rigueur de ses fonctions : il était directeur du budget et me facilita grandement les choses.

J'avais autour de moi peu de collaborateurs : Roger Grégoire, issu du Conseil d'Etat, dont les conseils étaient raisonnables, la plume de bonne qualité ; Philippe Rivain et Tomasini, issus de la préfectorale, venus d'Angers avec moi, chaque jour à la tâche pour écouter les uns, expliquer aux autres ; Jean Trouvé, issu des Finances, excellent connaisseur des textes comme on ne peut l'être que Rue de Rivoli, et interlocuteur infatigable des services du personnel. J'étais installé ainsi que mon équipe au 16 de la rue Saint-Dominique. De l'autre côté du palier, siégeait Malraux qui, accompagné de Raymond Aron, nous quitta bientôt pour prendre en charge le Ministère de l'information.

Le compte à rebours était simple à établir. Je voulais éviter la résurgence des anciens concours ; il fallait donc ouvrir l'Ecole avant la fin de l'année. Il était bon, en outre, de solliciter sur une pareille affaire l'avis de l'Assemblée consultative dont les travaux s'achevaient avant l'été. L'essentiel devait donc être acquis pour le début de juillet, de façon que la mise au point puisse être définitive pour un Conseil des ministres de la fin du

mois de septembre. Soit deux mois pour l'architecture générale, puis deux mois encore pour les détails — tout aussi importants, car il suffit d'un caillou mal placé pour que la meilleure machine soit jetée au rebut. Au surplus, j'avais compris d'instinct cette leçon de l'histoire que mon expérience politique devait amplement confirmer : quand une réforme est nécessaire, et que les circonstances permettent de la réaliser, il faut la mener à bien tambour battant. Au réformateur de concilier la hâte et la sagesse. Son succès est à ce prix. Temporiser, c'est déjà renoncer, tant les circonstances sont fugitives, et les intérêts négatifs prompts à s'allier contre le changement.

« Il s'agit maintenant de faire la preuve que tu peux réussir », me dit Jean-Marcel Jeanneney qui savait comme moi qu'il faut creuser au plus profond pour bâtir solidement, et qui devait être pendant ces semaines de travail intense un soutien précieux. J'étais d'autant plus ardent que j'éprouvais de la nostalgie à l'égard de mes fonctions actives de commissaire de la République. Il fallait que je me justifie au regard de moi-même et, en même temps, que je contribue avec éclat à la gloire du premier gouvernement républicain de l'après-guerre — et quelle guerre !

Quelques règles devaient être, à mon sens, affirmées dès le départ. La durée et le succès de la réforme en dépendaient.

D'abord, toute la haute administration devait être concernée. Une seule exception aurait créé un germe d'incertitude. L'auditorat au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes, les postes de début de l'Inspection des finances et du corps diplomatique — tous emplois appréciés et dont les concours pour les obtenir étaient difficiles — devaient faire partie de la masse commune. Si cette décision n'était pas prise, le relèvement de la qualité des ministères, premier objectif de la réforme, ne serait pas atteint.

Cette orientation de départ en faisait naître une seconde. Il fallait imposer une modification profonde aux structures des ministères. Avec le temps, l'abus du mauvais recrutement et l'absence de politique en matière de rémunérations, la valeur de l'ancien corps des rédacteurs était tombée très bas — sauf, bien sûr ! au Ministère des finances —, et les inégalités entre ministères étaient choquantes. Pour dire les choses un peu brutale-

ment, certaines administrations étaient nulles. Une réforme, tout inspirée par le souci de la qualité, s'imposait d'autant plus que s'élargissaient les perspectives, quant aux responsabilités de l'Etat, des lendemains. Les ministères sont au cœur de l'action publique. Le succès ou l'échec de la future Ecole serait là.

La réussite, à mon sens, exigeait également de ne prendre modèle ni sur l'Ecole polytechnique ni sur l'Ecole normale. S'inspirer de la première, qui organise des classes préparatoires à l'intérieur des lycées, aurait privé les administrations de la diversité des formations que donne l'enseignement supérieur. S'inspirer de la seconde, c'était se condamner à maintenir, ou un jour à rétablir, la variété des concours, car on gardait leur caractère particulier et spécialisé, leur hiérarchie surtout, c'est-à-dire que la réforme était vidée de son contenu. La nouvelle Ecole devait être une école d'application, ouverte aux diplômés de l'Université désireux de faire carrière dans les services civils de l'Etat. La réforme, de ce fait, et compte tenu de l'enseignement des facultés, débordait l'administration et touchait l'Université.

Ce caractère ouvrait la perspective que je recherchais : il était nécessaire de rompre avec l'étroitesse de recrutement, tant social que géographique, en provoquant l'ambition de nombreux jeunes à travers toute la France. Je me devais de mettre au point un mécanisme particulier destiné à aller au-delà du cercle habituel des candidats issus de l'Université, à chercher des esprits intéressés par la fonction publique dans des familles ou des milieux étrangers, par tradition ou situation sociale, à l'administration supérieure. Il fallait, pour réussir, situer l'Ecole au-delà du premier cycle des études supérieures, en faire avant tout un centre de formation professionnelle et de stages.

Enfin, je souhaitais une école de type à la fois classique et nouveau. Classique, elle devrait, comme toute école, créer entre les élèves une émulation et une connaissance réciproque d'eux-mêmes qui feraient que, plus tard, appartenant à des administrations différentes, ils continueraient de poser et de se poser les problèmes dans les mêmes termes, à parler la même langue. Nouvelle, l'Ecole devrait s'attacher à la formation humaine de candidats recrutés selon des critères scolaires : un stage dès la première année et d'une grande importance, plusieurs

stages ultérieurs donneraient aux élèves une expérience pratique et permettraient de les apprécier d'une manière neuve. Le sport, la préparation militaire auraient aussi leur importance. Trop de fonctionnaires avaient considéré que la mobilisation, la Résistance même, avaient été l'affaire des autres. Pour couronner l'ensemble, je pensais à l'utilité d'une grande formation civique et morale qui était représentée à mes yeux — comme les républicains l'avaient toujours rêvée — par un enseignement de l'histoire à la Plutarque et à la Michelet, par un enseignement portant sur la vertu des responsabilités acceptées, grandeurs et servitudes du métier d'Etat.

C'est en partant de ces règles de base que je pus rapidement dégager les traits de la réforme.

Puisque l'Ecole devait être une école d'application, il fallait, dans l'enseignement supérieur et aux côtés des facultés de droit, des centres particuliers qui, sans avoir le monopole de la préparation à l'Ecole, donneraient à ces disciplines connexes de l'histoire, de la science politique, de l'économie et de la science sociale, la place qu'elles cherchaient vainement depuis cent ans et qu'elles n'avaient trouvée qu'au sein de l'Ecole libre des sciences politiques. C'est ainsi que naquit l'idée des Instituts d'études politiques où je voyais un profond rajeunissement des facultés de droit et le germe de nouvelles facultés.

Puisque l'Ecole devait préparer à un ensemble de corps et de services, il fallait établir, entre les débouchés offerts aux élèves, une analogie d'avantages. C'est ainsi que prirent naissance les corps distincts des administrateurs civils et des secrétaires d'administration, les premiers étant seuls issus de la nouvelle Ecole. Cette division, qui est dans la nature des choses, devait s'étendre à l'ensemble des ministères et contribuer à un bon redressement de tous les services centraux. C'est ainsi également que fut formulée la distinction du grade et de l'emploi, distinction qui avait fait le succès des grands corps et des services d'inspection, et qui correspondait, à mes yeux, à la double exigence d'une administration républicaine et moderne : l'indépendance de la carrière et l'autorité du gouvernement.

Puisque l'Ecole devait élargir l'assise sociale de l'administration, il fallait ouvrir le recrutement et, à côté d'un concours classique, oser une expérience tout à fait

Qu'est-ce que l'Ecole nationale d'administration ?
Quel a été son apport à l'administration et à la société française ?
Pourquoi domine-t-elle notre système administratif depuis plus
de trente ans sans que les nombreuses critiques qui lui ont été faites
et les multiples réformes qui ont été tentées aient entraîné des
modifications significatives ?

Cette étude essaie de répondre à ces questions.
Elle débouche sur l'idée selon laquelle le piétinement de la politique
de la haute fonction publique — après la réforme d'octobre 1945
créant l'ENA et remodelant les structures administratives — vient de
ce que les principales dysfonctions qui affectent la haute adminis-
tration ne sont pas tant techniques que sociétales. Ce ne sont pas les
prestations des hauts fonctionnaires qui sont à incriminer mais un
climat : climat de concurrence et d'envie au sein d'une haute fonction
publique compartimentée en classes inégales, climat de défiance entre
une partie de la France et la haute administration considérée comme
une élite trop brillante et aristocratique.

