



L'Ena, la grande transformation?

L'École du service public



Par **Alain Supiot**
Professeur émérite au Collège de France

Pourquoi conserver en effet l'Ena si l'on dispose de grandes écoles de commerce ? Héritière de l'esprit de service public, l'Ena ne retrouvera sa pleine légitimité que si elle cultive chez ses élèves, non le rêve de devenir puissants et millionnaires, mais celui d'être utiles au monde, et d'abord aux plus faibles en ce monde.

« Lorsque tu ne sais pas où tu vas, regarde d'où tu viens ». Assez sage pour être indifféremment attribué à Bismarck, Gramsci ou à Otto de Habsbourg, ce proverbe africain devrait guider la réflexion sur l'avenir de l'École nationale d'administration. Sa création en 1945 s'inscrit dans l'histoire longue de ce qu'en 1906 Paul Ardascheff a appelé « la noblesse d'État ». Ardascheff forgea ce concept pour caractériser la formation sous l'Ancien Régime, « au sein de la noblesse et du tiers-état, d'un nouveau groupement qui, empruntant ses éléments à ces deux ordres, devient comme un ordre nouveau »¹. Selon lui c'est en grande partie grâce à cette noblesse d'État, « organisée en corps, sûre du lendemain au point de vue matériel, influente au point de vue social et politique et indépendante de l'arbitraire gouvernemental » que la monarchie n'a jamais pu aboutir à un absolutisme complet².

Pierre Bourdieu a repris ce concept de noblesse d'État à son compte en 1989, mais sans citer cette source originelle³. C'est bien dommage, car la lecture d'Ardascheff nous éclaire davantage sur les forces et les faiblesses de l'Ena, que la dénonciation de la méritocratie, de l'école libératrice et du service public comme autant de « mythes républicains ». Il est vrai qu'à la fin du XX^e siècle, cette réduction sociologique de l'État à un pur système de domination était dans l'air du temps. Elle participait du tournant néolibéral qui, au nom de la liberté, a étendu l'ordre du marché à toutes les activités et les organisations humaines. Aux États-Unis, cette extension a été consacrée par la Cour suprême, qui assimile la démocratie elle-même à un « marché des idées ». En France, elle a contribué à installer à Science po et à l'Ena, l'idée d'une équivalence fonctionnelle des sphères économique, politique et

administrative, qui relèveraient toutes des mêmes techniques de management, d'une même gouvernance par les nombres. L'État devrait être géré comme une entreprise, mais les entreprises devraient assumer les responsabilités sociales et écologiques qui incombaient jadis aux États. Le modèle de carrière donné aux jeunes énarques a ainsi radicalement changé à partir des années 1980. À la figure du grand serviteur de l'État, a succédé celle de l'homme de pouvoir, également destiné aux fonctions publiques, privées et politiques. L'empressement avec lequel, en France comme en Russie post-soviétique, une (petite) partie de la haute fonction publique a embrassé ce nouveau modèle n'a pas été totalement désintéressé, puisqu'il leur ouvrait des perspectives d'enrichissement inimaginable dans l'ordre ancien. Mais elle a contribué à saper sa légitimité.

Pour assimiler l'administration publique au monde des affaires, il faut en effet oublier que les calculs d'utilité individuelle ne peuvent se déployer sans violence que sous l'égide d'un tiers garant. Cette ternarité est commune à toutes les cultures juridiques, mais a acquis dans chacune d'elles un style différent. Là où la légitimité s'est construite dans les systèmes de *common law* autour de la figure du juge, c'est celle du grand commis de l'État qui a incarné en France la continuité de la nation, au-delà des changements de gouvernement et de régimes. De ce point de vue, le modèle français évoque celui de la Chine impériale, qui fut tant admiré en Europe⁴, car il offrait l'exemple d'un État centralisé et administré par une haute fonction publique recrutée par concours, et faisant passer son devoir avant le souci de sa carrière⁵. Évidemment, un tel modèle est un idéal, qui perd son crédit s'il est trop ouvertement démenti par les faits.

Dans une société ainsi suspendue à un État centralisé, le sentiment de justice dépend de la vertu des grands corps qui l'administrent. Ils doivent être animés pas un « esprit de service public », qui se distingue trait pour trait de « l'esprit de commerce » régissant la sphère économique. Cet esprit de service public suppose la dignité dans le rapport au pouvoir, la sérénité dans le rapport à l'argent et la continuité dans le rapport au temps⁶. Il est censé irradier de proche en proche tous les rouages de l'État, jusqu'au plus humble de ses serveurs. Mais quand il déserte le centre, il ne peut que s'effriter à la périphérie, car ainsi que le notait Montesquieu, « si l'esprit de commerce unit les nations, il n'unit pas de même les particuliers. Nous voyons que dans les pays où l'on n'est affecté que de l'esprit de commerce, on trafique de toutes les actions humaines, et de toutes les vertus morales : les plus petites choses, celles que l'humanité demande, s'y font ou s'y donnent pour de l'argent⁷ ». L'enfermement des dirigeants dans des calculs autoréférentiels devient alors contagieux. Chacun tend à agir en fonction de son seul intérêt et à s'agripper à ses droits acquis ou à ce qui lui en reste. Car lorsque la foi n'est plus là, ceux qui cumulent tous les avantages prêchent en vain la vertu aux « derniers de cordée ». L'incapacité de se passer de l'État n'a alors d'égal que l'impossibilité de lui faire plus longtemps confiance⁸.

Dès lors que l'Ena, qui symbolise cette haute fonction publique à la manière du « miroir d'une nation »⁹, renvoie l'image même de l'esprit de commerce qu'elle est censée contenir, le désir de briser le miroir s'empare de la nation. Et il est tentant pour un dirigeant de donner à la nation cette amère satisfaction, et de faire ainsi coup

double, en se débarrassant du vestige d'un ordre révolu, qui entrave l'alignement de la haute fonction publique sur le modèle du management des entreprises. Pourquoi conserver en effet l'Ena si l'on dispose de grandes écoles de commerce ? Et à quoi bon conserver le Conseil d'État si l'État est un justiciable comme un autre et si sa jurisprudence, au lieu de subordonner la libre concurrence à l'intérêt général, en fait une composante essentielle ? Ne serait-il pas alors moins coûteux et plus efficace de se contenter d'un seul ordre juridictionnel ? On le voit, la question de la réforme ou de la suppression de l'Ena ne fait qu'une avec celle de sa « raison d'être ». Pour saisir cette raison d'être, il faut revenir à l'histoire de cette grande invention juridique du XX^e siècle que fut l'État social, réponse démocratique aux défis posés par la seconde révolution industrielle et par la montée des totalitarismes. Chaque grand pays européen a posé l'un des trois piliers sur lesquels il repose. C'est à l'Allemagne, que l'on doit d'avoir conçu le droit du travail et, dès la constitution de Weimar, la démocratie économique dans les entreprises. C'est au Royaume-Uni, et notamment au rapport Beveridge, que l'on doit l'idée moderne de sécurité sociale. Mais c'est à la France que l'on doit la notion de service public, telle que théorisée par Duguit et mise en œuvre par le Conseil d'État. L'État se présente dès lors comme le serviteur des peuples et non plus comme leur seigneur et maître. Retournement considérable dont les prémisses apparaissent dès l'Ancien Régime, la noblesse d'État s'étant reconnue comme premier devoir d'œuvrer au bonheur du peuple. « Ce n'est pas seulement comme un des plus saints devoirs de l'humanité, écrit ainsi Necker, que je recommanderais aux ministres des finances le soin du peuple

et la tutelle du pauvre ; c'est encore, parce qu'une telle sollicitude est le moyen efficace de contribuer à la prospérité d'un État et à sa force¹⁰ ».

C'est en s'appuyant sur le meilleur de sa tradition que l'on peut défricher les voies de son avenir. Cela devrait conduire à ne pas enfermer les élèves de l'Ena dans l'univers autoréférentiel de la gouvernance par les nombres et dans les recettes du *New Public Management*, mais à les ouvrir à cette culture historique et littéraire, où de Gaulle voyait la première école du commandement. Pour apprendre à se poser des questions plutôt que d'avoir d'avance réponse à tout, ils devraient pouvoir se frotter durant leur scolarité aussi bien au monde réflexif de la recherche qu'à la diversité des expériences sociales¹¹. Héritière de l'esprit de service public, l'Ena ne retrouvera sa pleine légitimité que si elle cultive chez ses élèves, non le rêve de devenir puissants et millionnaires, mais celui d'être utiles au monde, et d'abord aux plus faibles en ce monde. ■

1 - P. Ardascheff, *Les Intendants de Province sous Louis XVI* [1906] trad. du russe par L. Jousserandot, Paris, Alcan, 1909, p. 3.

2 - P. Ardascheff, *op. cit.*, p. 14.

3 - Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, 1989, 569 p.

4 - Cf. Étienne *L'Europe chinoise*, Paris, Gallimard, 2 t., 1988/89.

5 - J. Gernet *L'intelligence de la Chine. Le social et le mental*, Paris, Gallimard, 1994, spéc. p. 31 s.; et du même auteur : « Organisation, principes et pratiques de l'administration chinoise » (11^e-19^e s.), in *Servir l'État* Paris, Ed. EHESS, 1987, p.11s.; E. Balazs *La bureaucratie céleste*, Paris, Gallimard, 1968.

6 - Cf. « La crise de l'esprit de service public », *Droit Social*, 1989, p. 777-783; J.-L. Bodiguel, Chr.-A. Garbar & A. Supiot (dir.), *Servir l'intérêt général*, Paris, PUF, 2000, 290 p.

7 - Montesquieu, *De l'esprit des lois* [1748], livre XX, chapitre 2, in *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard/La Pléiade, t2, 1951, p. 586.

8 - Voir ce point développé in « Malaise dans le social », *Droit social*, 1996, 115.

9 - Cf. P. Legendre, *Miroir d'une nation. L'École Nationale d'Administration*, Paris, Mille et une nuits/ARTE, 1999, 79 p.

10 - Necker, *De l'administration des finances de la France*, t. 1, 1784, p. LXXXVII cité par Ardascheff, *op. cit.*, p. 201

11 - Je tiens ici à rendre hommage au préfet Boucault qui, lorsqu'il dirigeait l'Ena, prêta une oreille attentive à ce plaidoyer pour la formation par la recherche.