

Patrick Gérard : “Il faut que la question des finances de l’ENA soit très clairement posée”

2 mai 2018, par Acteurs Publics - Propos recueillis par Bruno Botella et Pierre Laberrondo

Très offensif, le directeur de l’École nationale d’administration (ENA) prend la défense de son établissement, victime, selon lui, d’“ENA bashing”. Formation, doctorat, budget, concours, classement, grands corps, rapport Borloo... Patrick Gérard détaille en exclusivité pour Acteurs publics ses priorités et pistes de réflexion.

Le modèle d’école généraliste de formation des hauts fonctionnaires, défini en 1945 pour l’ENA, vous paraît-il toujours valide ?

Oui, plus que jamais, parce que je n’imagine pas que les fonctionnaires du XXI^e siècle fassent toute leur carrière dans la même administration. Avec un fonctionnement en mode projet, les périodes de mobilité vont se multiplier. Une formation fondée sur l’alternance, commune aux hauts fonctionnaires, paraît donc adaptée aux enjeux de demain. Ainsi, un magistrat administratif qui aura à juger l’action de l’administration devra aussi aller travailler en administration centrale ou déconcentrée.

La formation et les valeurs inculquées doivent-elles être les mêmes pour quelqu’un qui va aller travailler dans une juridiction administrative ou à la Cour des comptes et quelqu’un qui rejoindra un ministère ?

La formation inculque d’abord le sens de l’État, la recherche de l’intérêt général, du bien commun, ainsi que les règles de déontologie. Le magistrat administratif ou financier est indépendant, inamovible, il a le sens de l’intérêt de l’État et il contrôle une administration qu’il connaît. L’administrateur civil, de son côté, doit toujours se souvenir que son action est soumise au droit. Il faut qu’au départ, les jeunes hauts fonctionnaires connaissent bien les grandes politiques publiques et leurs contraintes. Après, au fil de leur carrière, ils peuvent se spécialiser dans tel ou tel secteur, le social, la culture, les finances... Mais je reste persuadé que c’est une richesse de changer de métier dans l’État et qu’il y aura de plus en plus de mobilité au sein même de l’administration.

Est-ce cette évolution qui justifie le fait pour l’ENA d’être généraliste ?

Oui, c’est d’ailleurs l’idée originale de la création de l’école. Il faut se souvenir de ce qu’étaient les corps administratifs avant la création de l’ENA en 1945. Marc Bloch, dans son beau livre *L’Étrange Défaite*, décrivait des services dirigés par des fonctionnaires cooptés par corps – parfois des carrières de père en fils – et peu formés. La porte d’entrée ENA, qui s’ouvre sur le critère du mérite, offre à tous la possibilité de rejoindre la haute administration dans sa diversité. Le candidat qui réussit l’un des concours de l’ENA dispose d’une très large offre d’emplois et choisit en fonction de ses aspirations et de son classement de sortie.

La formation que vous dispensez satisfait-elle les employeurs publics ? Quels sont les retours que vous avez ?

Naturellement, les élèves qui quittent l’ENA pour rejoindre leur premier poste ne cessent pas d’être formés : le jeune administrateur civil chef de bureau est conseillé par son sous-directeur et on retrouve ce même compagnonnage dans les corps d’inspection et de contrôle. Aujourd’hui, les directeurs des ressources humaines des ministères nous disent que les élèves qui sortent de l’ENA sont opérationnels. Pour être précis, 89 % des anciens élèves considèrent, dix-huit mois après leur sortie d’école, que leur formation a été bonne ou très bonne, et on retrouve un taux proche côté employeurs. Quand des lacunes apparaissent, les DRH des ministères nous les signalent. Dans le passé, ils ont fait remonter, par exemple, que leurs nouvelles recrues n’étaient pas assez armées en communication externe, pas toujours à l’aise dans la gestion des ressources humaines. Ces observations sont très utiles car elles permettent à l’École de corriger ou de réorienter la formation sans délai.

Pour que les anciens élèves de l’ENA soient davantage opérationnels dès leur sortie, ne faudrait-il pas que la seconde année soit consacrée au métier que l’élève a choisi ?

Non, car cela voudrait dire avancer d’un an le choix de sortie pour l’établir à l’issue des stages... Or beaucoup d’élèves évoluent dans leur choix au cours de leur scolarité.

Les stages sont-ils toujours aussi importants dans la formation ?

Demandez aux élèves ! Ces stages sont, pour eux, aussi importants qu’utiles. Que l’on ne se méprenne pas, ce ne sont pas des stages de découverte ! En préfecture, en ambassade, les élèves de l’ENA sont en situation de responsabilité et apprennent de visu ce qu’est la capacité d’un décideur. L’élève est placé auprès d’un préfet, d’un ambassadeur, d’un chef d’entreprise, qui est confronté aux réalités, parfois à une crise. C’est une expérience incomparable tant pour forger les qualités d’un futur haut fonctionnaire que pour le faire réfléchir à la simplification administrative.

Vous parliez des fonctionnaires du XXI^e siècle. Comment voyez-vous l’énarque du futur, qui sera confronté, à brève échéance, à de grandes transformations numériques et organisationnelles dans l’administration ?

Il doit avoir d’abord une culture du rôle de l’État, le souci de la bonne administration, mais aussi de l’imagination et une sensibilité forte aux questions de parité et d’éthique, ainsi qu’aux enjeux européens. Quand ils arrivent à l’ENA, les élèves ont souvent une connaissance académique de l’État, parfois très bonne, mais ils n’ont pour la plupart jamais pratiqué l’État régalien. C’est cette culture qu’ils doivent intégrer d’abord, en particulier sur les questions de sécurité nationale. L’énarque du futur, c’est aussi un serviteur de l’État qui sait manager une équipe, conduire des projets, communiquer, qui est attentif aux autres, qui est entré de plain-pied dans la société numérique – nous leur faisons pratiquer le design, le nudge [technique d’incitation pour influencer les décisions, ndlr] et l’hackathon – et qui doit avoir un intérêt, une curiosité pour les questions scientifiques. Car pour

prendre des décisions aujourd'hui et plus encore demain, il faut connaître les grands enjeux climatiques, bioéthiques, l'environnement numérique. C'est pourquoi, depuis cette année, nous mettons l'accent sur ces sujets à travers des conférences que nous organisons sur les algorithmes, les nanotechnologies, l'intelligence artificielle, l'épidémiologie... Et puis, à partir de 2019, nous accueillerons au sein de la promotion quelques docteurs scientifiques.

Comment ces derniers seront-ils recrutés ?

Par un quatrième concours – concours externe dérogatoire et expérimental. Le projet de décret a été approuvé le 14 mars par le conseil d'administration de l'ENA et doit être soumis au Conseil supérieur de la fonction publique, puis au Conseil d'État. Ce concours réservé aux docteurs comportera une épreuve écrite d'admissibilité (rédaction d'une note à partir d'un dossier faisant appel à des connaissances scientifiques) et deux épreuves d'admission : entretien avec le jury et anglais. Au cours de l'épreuve d'entretien, seront vérifiées les connaissances du candidat docteur en matière d'institutions politiques et administratives. Cette expérimentation durera quatre ans.

L'ENA délivrera-t-elle un jour un doctorat ? Son statut est-il aujourd'hui un obstacle à cette évolution ?

Premièrement, nous vivons en Europe, continent dans lequel l'enseignement supérieur est marqué par le système des trois grades LMD (licence, master, doctorat). Deuxièmement, nous recevons de nombreux élèves étrangers pour lesquels le doctorat est un objectif, y compris pour réussir dans l'administration de leur pays. Ces élèves nous disent : "on arrive à l'ENA avec un master, mais quel diplôme a-t-on à la sortie ?". Aujourd'hui, l'ENA ne peut leur répondre de façon satisfaisante. C'est une anomalie à laquelle nous devons remédier.

Ne pourriez-vous pas passer des alliances avec des universités pour délivrer aussi des doctorats ?

C'est une possibilité. Et puis, troisièmement, nous avons d'excellents fonctionnaires français, très expérimentés, dont les candidatures ne sont pas retenues dans les institutions européennes ou internationales, pour des postes très élevés, parce qu'ils n'ont pas de doctorat. Lorsque de hauts fonctionnaires français qui ont été directeurs d'administration centrale n'accèdent plus à ces très hauts postes au motif qu'ils ne sont pas docteurs, c'est très regrettable pour eux et pour l'influence de la France dans le monde !

Comment comptez-vous régler cela ?

J'attends avant l'été le rapport que j'ai confié à Édouard Crépey sur le statut de l'école, et notamment sa capacité de diplômer. Ce sera une base de réflexion.

Quel type de doctorat pourrait-il être offert ?

Vous savez très bien que le monde universitaire aurait du mal à accepter que le doctorat soit "bradé", éloigné des standards...

À l'ENA, on pourrait commencer à préparer des élèves à la recherche en administration publique. La thèse peut être soutenue après la sortie, deux ans après par exemple. Je n'imagine pas que tous les élèves de l'ENA envisagent un doctorat, mais ceux qui le souhaitent doivent pouvoir devenir docteurs. Une autre possibilité serait que tout élève soit docteur à la sortie avec un doctorat dit d'exercice, comme en médecine, en dentaire, en pharmacie. C'est un modèle intéressant, avec un diplôme appelé "doctorat", soutenu en fin d'études avec une thèse, mais qui ne correspond pas aux critères des thèses de lettres, d'économie ou de sciences. Il est donc probable que le choix du modèle du doctorat d'exercice ne soit effectivement pas bien reçu par la communauté universitaire... Il faut donc continuer à en discuter et sans doute se diriger vers un doctorat classique, avec une thèse classique que l'on peut commencer à préparer à l'ENA.

L'ENA est-elle dotée pour préparer à un doctorat ? Quel serait l'impact sur la scolarité ?

La scolarité serait la même, mais pourrait comprendre des modules et des temps de recherche. Cette préparation à un doctorat serait parallèle à la formation à l'ENA.

Les élèves ne peuvent-ils pas déjà préparer leur thèse hors de l'ENA ?

C'est théoriquement possible, mais l'organisation actuelle de la scolarité ne leur en donne guère le temps.

Mais alors, quel est l'intérêt de faire cela à l'ENA ?

L'ENA a une grande légitimité à traiter des questions d'administration publique, comme Polytechnique des questions scientifiques et l'EHESP [l'École des hautes études en santé publique, ndlr] des questions de santé publique. D'ailleurs, ces deux écoles forment de hauts cadres de l'État et délivrent des doctorats.

L'autre enjeu pour l'ENA est-il, par ce biais, de développer la recherche ? L'école en a-t-elle les moyens ?

Il ne s'agit pas de faire de l'ENA un centre de recherche mondial – l'école n'est pas armée pour cela –, mais de bâtir avec d'autres un réseau de recherche en administration publique et en innovation. Nous travaillons déjà avec Dauphine, Paris-I, l'école des affaires publiques de Sciences Po, mais aussi l'École normale supérieure, l'ENSCI, PSL, à Strasbourg avec l'université et l'IEP,

l'École d'architecture, l'Inet et Epitech... L'ENA reste une école d'application, mais elle ne peut être isolée du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Faut-il plus d'enseignants permanents à l'ENA ?

Si l'ENA devait devenir un "grand établissement", il lui faudrait un corps d'enseignants permanents. Pour l'instant, nous avons des coordinateurs d'enseignements et des intervenants. Mais je ne souhaite pas que l'ENA n'ait que des permanents, car s'appuyer sur des intervenants non permanents permet plus de souplesse et de réactivité, par exemple quand on modifie la maquette de la formation.

Quel regard portez-vous sur l'équilibre entre les trois concours [interne, externe et troisième concours, ndlr] aujourd'hui ? Le concours interne n'est-il pas concurrencé par la voie du tour extérieur pour les postes d'administrateurs civils, nettement moins contraignante ?

Je regrette la baisse d'attractivité du concours interne de l'ENA, et ce recul s'explique par plusieurs facteurs. D'abord, l'État a d'autres procédures de recrutement qui permettent d'accéder à des corps auxquels prépare l'ENA ; il faut donc être très motivé pour passer le concours interne. Les candidats ont un grand mérite : ils doivent passer le concours du cycle préparatoire de l'ENA. S'ils sont reçus, ils y entrent et perdent leurs primes... S'ils échouent au concours de l'ENA, ils retournent dans leur administration, où ils ont été remplacés sur leurs fonctions. Tout cela n'est pas encourageant. Le concours interne peut apparaître à certains moins intéressant pour devenir administrateur civil que le tour extérieur.

Cela pose-t-il un problème d'équité ?

Non, c'est plutôt un problème de cohérence des décisions publiques. On ne peut pas décider de baisser le nombre de postes à l'ENA et ensuite multiplier des recrutements parallèles pour des corps auxquels conduit l'école.

Que faudrait-il faire pour revaloriser le concours interne ?

Nos trois concours d'entrée visent des publics différents, et pourtant leurs épreuves portent sur les mêmes matières : droit, économie, finances publiques, questions sociales, questions internationales et européennes, culture générale, anglais et épreuve collective d'interaction. Le concours interne n'est-il pas trop lourd ? Est-ce qu'on n'y demande pas trop de connaissances académiques sans prendre assez en compte les qualités résultant de l'expérience professionnelle ? Nous devons y réfléchir.

La volonté du gouvernement d'ouvrir davantage aux contractuels, à d'autres profils, l'encadrement supérieur de l'État est-elle une menace ?

De toute façon, il faudra que ces personnes soient formées et nous pourrions leur proposer dans le cadre de notre formation continue. Cette ouverture n'est pas du tout un péril, au contraire, elle doit apporter un air frais et un mode de travail différent dans l'administration.

Mais il y a la volonté d'ouvrir une brèche...

Cela fait des années qu'il y a des contractuels dans la haute fonction publique : voyez les profils des ingénieurs qui travaillent sur le numérique ! Pour moi, la question la plus importante est plutôt de savoir comment mieux assurer la promotion des fonctionnaires méritants. Ce devrait être le rôle d'une vraie DRH de la haute fonction publique. Une de ses missions essentielles serait de repérer les personnes qui ont du potentiel, de les encourager, de les promouvoir. Les dirigeants de chaque ministère, établissement public, opérateur doivent y travailler. Si on ne fait pas cela, alors on encourage la fermeture, on prête le flanc à la critique sur l'élitisme, l'entre-soi, etc.

La question du budget de l'ENA est récurrente. L'école a-t-elle les moyens de ses ambitions ?

L'ENA est victime d'une décision prise en 2013 qui a consisté à faire passer le nombre de places aux concours de 80 à 90 sans lui donner les crédits pour rémunérer plus de fonctionnaires stagiaires. Il y a aussi eu la décision d'augmenter de 20 à 25 le nombre des élèves de cycles préparatoires intégrés, mais là encore sans donner un centime d'euro de plus à l'ENA. Bref, l'école connaît, depuis, des déficits qu'elle règle en puisant dans ses réserves. Cela ne sera pas éternel ! De plus, nous proposons de nombreux modules de formation continue à des tarifs très modérés et l'ENA assume un des rôles de l'ancien Institut international d'administration publique, dont elle est l'héritière : elle participe par 130 partenariats internationaux à la politique d'influence de la France sans subvention du ministère des Affaires étrangères. Il faut que la question des finances de l'ENA soit très clairement posée. C'est pourquoi j'ai demandé un audit sur le budget de l'école. Nous en aurons le résultat en juin et je ferai ensuite des propositions au conseil d'administration et au Premier ministre.

Faut-il conserver les deux sites de l'ENA, Strasbourg et Paris ?

Aujourd'hui, nous avons 150 ETP [équivalents temps plein, ndlr] à Strasbourg et 50 à Paris. Strasbourg reste une formidable opportunité pour ouvrir nos élèves sur l'Europe et sur l'Allemagne. On ne pourrait pas faire rentrer l'ENA telle qu'elle est devenue sur le site parisien. On ne peut pas non plus ramener la totalité des activités internationales et de la formation continue à Strasbourg. Nous devons, de toute façon, maintenir une antenne à Paris.

Aujourd'hui, c'est l'ENA, sur son budget, qui paie les salaires de ses élèves. Faut-il changer cela ?

L'ENA verse les salaires de ses élèves alors que ce n'est pas le cas, par exemple, pour les auditeurs de justice en formation à l'École nationale de la magistrature, rémunérés par la Chancellerie. On pourrait imaginer que les traitements de nos élèves soient pris en charge par le budget des services du Premier ministre.

Faut-il, comme cela a été parfois évoqué, supprimer l'accès direct aux grands corps à l'issue de l'ENA, en fonction du classement ?

L'accès aux grands corps à la sortie de l'ENA est un élément de l'attractivité de l'école, notamment pour les fonctionnaires passant le concours interne. On entend beaucoup de bêtises à ce sujet, comme par exemple : "Ces jeunes, sortis dans les grands corps, vont diriger la France, avoir tout de suite des responsabilités considérables !" Or c'est complètement faux. Un auditeur au Conseil d'État rédige des rapports qui sont revus, corrigés, délibérés, il ne dirige personne. Idem à la Cour des comptes et dans les corps d'inspection. Dans le privé, il existe aussi des auditeurs juniors et seniors dans nombre de cabinets de consultants, et tout le monde trouve cela très bien !

Le gouvernement n'a finalement pas remis en cause l'accès direct aux grands corps...

Le président de la République a tranché le 22 janvier, lors de son allocution à la Cour des comptes, et le Premier ministre a précisé les modalités de cette décision par la suite. Le dispositif arrêté prévoit que, dès septembre prochain, les 17 élèves de la promotion Churchill sortis en 2016 dans les corps d'inspection et de contrôle feront une mobilité dans des missions considérées comme prioritaires par le gouvernement.

Y a-t-il un sujet d'égalité salariale à la sortie de l'ENA ?

La question se pose moins à la sortie qu'au bout d'un certain nombre d'années. Si l'on regarde les traitements à la sortie de l'ENA par rapport aux salaires du secteur privé, les fonctionnaires gagnent autant, voire plus, mais c'est nettement l'inverse dix ou quinze ans après. Chez les anciens élèves de l'ENA, les différences ne sont pas non plus très grandes d'une administration à l'autre au début, mais elles s'accroissent quelques années après.

Il y a pourtant de nettes différences entre administrateurs civils de différents ministères...

Oui, l'égalité de traitement entre les administrateurs civils devrait être un premier objectif de bon sens. Le second devrait être la facilitation de leur accès aux corps d'inspection et de contrôle.

L'École nationale d'administration est-elle encore attractive ?

Oui, et elle a une formidable image à l'étranger. En France, où l'"ENA bashing" est permanent, il est courageux pour des jeunes de vouloir faire l'ENA et de s'engager pour l'État. Beaucoup de fausses idées circulent sur l'école, par exemple sur les origines sociales de nos élèves. Dans la promotion entrée en janvier 2018, il n'y a aucun enfant d'ancien élève de l'ENA, aucun enfant de ministre ou de parlementaire et 29,7 % des élèves ont été boursiers dans l'enseignement supérieur. C'est cela, la réalité de l'ENA aujourd'hui.

Dans un rapport remis au gouvernement le 26 avril, Jean-Louis Borloo propose de créer une sorte de concours de l'ENA bis, destiné à recruter chaque année 500 jeunes issus des quartiers prioritaires de la ville. La moitié serait affectée au corps des administrateurs civils. Qu'en pensez-vous ?

L'ENA a pour mission de diversifier l'accès à la haute fonction publique. Nous l'avons fait en créant en 2010 une classe préparatoire intégrée qui est ouverte à des étudiants de niveau modeste préparant le concours externe ; nous l'avons fait aussi en ouvrant un "troisième concours" qui permet à des personnes venant du secteur privé ou associatif d'intégrer l'École. Jean-Louis Borloo a raison de proposer d'aller plus loin et plus vite en direction des jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le gouvernement se prononcera sur ses propositions et l'ENA accompagnera toute décision visant à accueillir des jeunes de ces quartiers et à les former pour être capables de participer à la mise en œuvre des politiques publiques.

Parcours

1957 Naissance à Nancy

1978 Diplômé de l'institut d'études politiques de Paris

1986 Docteur en droit

1988 Maître de conférences au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam)

1992 Agrégé de droit public, professeur des universités

1993 Conseiller au cabinet du ministre de l'Éducation nationale François Bayrou

1994 Recteur de l'académie d'Orléans-Tours

1996 Directeur du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous)

Maire de Vincennes (jusqu'en 2002)

1999 Auditeur à l'IHEDN

2002 Recteur de l'académie de Bordeaux
2004 Directeur de l'enseignement scolaire
2005 Directeur de cabinet du ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Gilles de Robien
2006 Conseiller d'État au tour extérieur
2007 Directeur du cabinet de la ministre de la Justice Rachida Dati
2008 Recteur de l'académie de Paris
2012 Réintégré au Conseil d'État, professeur associé à l'université Paris-Descartes
2017 Directeur de l'ENA.