

L'ENA sous la présidence de René Cassin (1945-1960)

Antoine PROST

L'ENA fait aujourd'hui partie de notre paysage institutionnel, au point que nous avons oublié ses débuts difficiles. Elle eut, en fait, beaucoup de mal à s'imposer, et elle le dut en grande partie à l'action de son conseil d'administration que René Cassin a présidé avec qualités pendant quatorze ans, de 1945 à 1960. Il était composé de personnalités éminentes. Les deux fondateurs de l'ENA, Michel Debré et Jean-Marcel Jeanneney, y côtoyaient le directeur de la fonction publique, Roger Grégoire, puis Pierre Chatenet, le directeur de l'Institut d'études politiques, Roger Seydoux puis Jacques Chapsal, le président de la Fondation nationale des sciences politiques, André Siegfried puis Pierre Renouvin. Des hommes aussi différents que René Brouillet, François Bloch-Lainé, Henri Wallon, ou Robert Bothereau y ont siégé, ainsi que, à titre consultatif, le directeur de l'École, Henri Bourdeau de Fontenay, un résistant qui avait été commissaire de la République à Rouen.

Cassin a accordé une grande importance à ce conseil. Il n'a manqué que quatorze de ses réunions sur cent quarante au cours de son mandat, ce qui est fort peu compte tenu de ses responsabilités au Conseil d'État et, surtout, à la commission des droits de l'homme de l'ONU. Il a dégagé du temps pour remplir ces fonctions et il s'est beaucoup investi pour faire valoir dans les sphères gouvernementales les intérêts de l'École. Il le fallait, en effet, pour surmonter les difficultés qui rendent ses premières années quelque peu agitées. C'est ce que nous nous proposons d'étudier ici à partir des procès-verbaux des conseils d'administration de l'ENA¹. Un groupe de hauts fonctionnaires éminents et résolu peut-il assurer le succès d'une innovation majeure, malgré les résistances de ceux qu'elle concerne et d'une partie du personnel politique ?

Les résistances des ministères

La création de l'ENA est la clé de voûte d'un projet beaucoup plus vaste de refonte des administrations centrales. Il s'agit de créer une haute fonction publique interministérielle. C'est pourquoi l'ordonnance du 9 octobre 1945 qui crée l'ENA est aussi celle qui crée la direction de la fonction publique, le

1 Ils sont conservés au CAC, à Fontainebleau, versement 19900256, art. 1 à 3. La référence à leur date suffit à les identifier.

corps des administrateurs civils et celui des secrétaires d'administration. Elle est accompagnée de l'ordonnance qui institue la Fondation nationale des sciences politiques et de sept décrets d'application. L'objectif est de mettre fin aux cloisonnements entre ministères. L'ENA, dit Cassin, « n'est pas née du besoin de mieux recruter ce qu'on appelle les grands corps, elle est née du besoin de briser certaines cloisons² ». Or les différentes administrations tenaient à l'autonomie de leur recrutement et elles n'ont pas accepté facilement de recruter des énarques, dans l'espoir que cette expérience finirait par avorter. Il n'est pas excessif de parler de « l'opposition sourde mais violente de certains éléments des grands corps et des vieilles administrations³ ». « On ne mesure pas, témoigne Jean Sérisé⁴, le choc qu'a représenté pour les administrations centrales – et pour les grands corps – la naissance de l'ENA qui les privait de tout contrôle direct sur leur recrutement [...] nous étions attendus comme le gibier au coin du bois, observés par tous, redoutés par certains⁵. » Son administration, les Contributions directes, le dissuadait de se présenter au concours, car l'avenir de l'École paraissait tout à fait incertain.

Ces résistances mettaient en question la survie même de l'École. Cassin et le conseil d'administration durent mener un combat incessant pour les surmonter.

Les débouchés

Il fallait d'abord que les énarques trouvent des postes dans la fonction publique. Or, paradoxalement, jusqu'à une décision du Conseil d'État de 1957, le succès au concours ne leur donnait aucun droit à un emploi. Chaque année, un arrêté établissait la liste de ceux qui étaient attribués aux sortants de l'ENA. Mais la correspondance entre le nombre des places au concours et celui des emplois disponibles deux ou trois ans plus tard n'était nullement garantie.

La difficulté apparut dès 1947, quand la première promotion qui avait fait seulement deux années de formation sortit de l'ENA. En effet, l'inflation galopante avait conduit le gouvernement à prendre des mesures drastiques, créant une commission de la hache pour supprimer les emplois inutiles et repoussant l'âge de départ en retraite de trois ans pour tous les fonctionnaires, et même de cinq pour ceux des Affaires étrangères. Du coup, les postes qui devaient se libérer et créer un appel d'air favorable aux énarques se trouvaient bloqués. En outre, au même moment, avec l'appui du Parlement, le gouvernement ouvrait un concours pour promouvoir dans le corps des administrateurs civils certains cadres supérieurs des ministères. Quarante candidats furent ainsi titularisés sur des postes auxquels les énarques auraient pu prétendre, ce qui était pour ceux-ci d'autant plus amer que vingt-sept des heureux promus avaient échoué à l'entrée de l'ENA ! Comme si le

2 CA 28/6/57.

3 Pierre de Boisdeffre, promotion Nation unies, 1947-49, « La formation des fonctionnaires depuis 1945. L'École nationale d'administration », *Le Monde*, 8 novembre 1952.

4 Promotion France Combattante, 1946-47.

5 Témoignage de Jean Sérisé, in *Cahiers pour une histoire de l'ENA*, n° 1, Paris, La Documentation française, 2007, « France Combattante, mars 1946-juillet 1947 », p. 203 et 214.

climat n'était pas déjà explosif, le gouvernement tardait à publier la liste des emplois proposés aux sortants de l'ENA, et Fontenay ne parvenait pas à obtenir audience du ministre dont relevait la Fonction publique, Pierre-Henri Teitgen.

Les élèves décidèrent donc de rendre public leur mécontentement devant la situation qui leur était faite, et tinrent une conférence de presse au *Lutetia* le 29 mai 1947 au matin. Teitgen, qui devait les recevoir l'après-midi même, le prit très mal et leur ferma sa porte. Devant cet incident, le conseil d'administration était bien embarrassé. Pour prendre des sanctions, il faudrait identifier des responsables, or la promotion entière semble engagée. Leur adresser une semonce ? Cela gêne Jeanneney, car l'initiative des élèves a eu des résultats : Teitgen a aussitôt reçu Fontenay, et l'arrêté fixant les débouchés a été publié. La direction de l'École a obtenu ce qu'elle demandait : « *un nombre raisonnable de places, en particulier au ministère de l'Intérieur, et l'augmentation du nombre de places à l'Inspection des finances et au Conseil d'État. Tout cela est très fâcheux, parce que lorsque vous aurez adressé votre semonce aux élèves, ils pourront se dire : il n'empêche que nous avons tout de même obtenu quelque chose*⁶ ». Finalement, Teitgen vint à l'ENA tenir aux élèves un beau discours sur les devoirs des serviteurs de l'État, et Cassin leur adressa au nom du conseil une semonce dont il refusa d'écrire le texte : « *Ce n'est tout de même pas un arrêt de condamnation à mort, il faut leur parler sur un ton humain*⁷. »

Le problème se posa de nouveau l'année suivante. L'ENA était organisée jusqu'à sa réforme de 1958 en quatre sections, à l'exemple des sections administratives du Conseil d'État : administration générale, administration économique et financière, affaires sociales et affaires étrangères. Les débouchés dépendaient de la section choisie, le Conseil d'État seul pouvant recruter à partir des quatre sections, et la Cour des comptes à partir des trois premières. Pour entrer dans la « *carrière* », il fallait sortir de la section des affaires étrangères, et de la section économique et financière pour l'Inspection des finances. En 1948, les élèves ne trouvent pas tous au sortir de l'École un poste correspondant à leur section. Après avoir envisagé de les nommer pour ordre dans une administration adéquate, et de les détacher aussitôt dans une autre administration, l'on décida de les nommer directement hors de leur section dans l'intérêt du service.

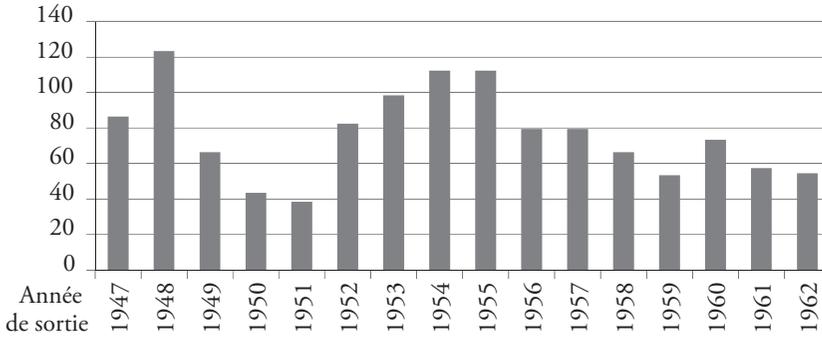
Ces difficultés conduisent à une réduction drastique du nombre de postes au concours. En 1948, ils sont amputés de moitié, passant à quarante, relevés finalement à quarante-six, ce qui met en question l'avenir de l'École. La crise des débouchés est récurrente, comme le montre le graphique ci-dessous. En 1954, le directeur de la fonction publique dispose de 104 emplois pour 109 sortants, alors qu'il y a eu 60 à 80 intégrations dans le corps des administrateurs civils⁸.

6 CA 14/6/47.

7 CA 26/6/47.

8 CA 18/6/54. On envisage, pour l'écartier, une solution qui aurait consisté à considérer cinq sortants comme « *inaptes* ».

Effectifs des promotions sortant de l'ENA



Source : *Annuaire de l'Association des anciens élèves de l'ENA*, 1995.
Les années 1948 et 1949 ont compté chacune deux promotions.

La volonté d'économies n'est pas la seule raison de la crise récurrente des débouchés : les administrations minimisent les besoins qu'elles déclarent, dans l'espoir de maintenir ou de rétablir leur recrutement propre. La Cour des comptes vient ainsi demander au conseil de l'ENA, le 19 février 1949, de lui donner trente auditeurs, car ses charges ont augmenté du fait des entreprises nationalisées et de la sécurité sociale qu'elle contrôle. Compte tenu de l'effectif réel des promotions de l'ENA, une manœuvre de la Cour des comptes est probable. La Cour attend une réponse négative qui lui permettrait de plaider en faveur du rétablissement de son concours, l'ENA s'avérant incapable de répondre à ses besoins. Devant une délégation de la Cour venue présenter sa demande au conseil du 19 février 1949, Jeanneney s'étonne : « *Voici quelques mois, la Cour des comptes déclarait ne pouvoir offrir que deux places par an à nos élèves et elle en réclame trente aujourd'hui. Je ne peux pas croire que cela était tout à fait imprévisible.* » La Cour obtint l'année suivante une partie des postes demandés, mais l'épisode est révélateur des résistances qu'affronte l'ENA à ses débuts.

Elle parvint à les surmonter grâce, d'une part, à Roger Grégoire, qui, en sa qualité de directeur de la Fonction publique, s'est toujours opposé aux recrutements parallèles, et, d'autre part, à René Cassin, qui joua le jeu constamment comme chef de corps et accueillit volontiers les énarques au Conseil d'État. Au bout de quelques années, il apparut que ce qui était bon pour le Conseil ne pouvait pas être mauvais pour les autres administrations. Mais des ministères comme l'Agriculture ou l'Équipement persistaient à refuser les énarques en avançant la nécessité de compétences techniques. À court terme, la crise des débouchés fragilisait l'École, la marginalisait et faisait douter d'elle, d'autant qu'elle la rendait onéreuse. Devant le peu de places mises au concours de l'ENA en 1955, Cassin s'indignait : « *Il est pénible à un conseil d'administration d'admettre la réduction de ses promotions alors qu'il voit que, dix ans après la loi de 1945, il y a une bastille dans laquelle aucun*

*administrateur sorti de l'École n'est entré*⁹. » Le plus irritant pour le conseil était le maintien par l'Intérieur du recrutement de chefs de cabinet par un examen donnant accès à une liste d'aptitude régulièrement plus longue qu'il n'offrait de places aux énarques, ce qui permettait à des candidats refusés à l'ENA d'obtenir des postes auxquels les énarques auraient pu prétendre¹⁰. Aussi l'abandon en 1959 de ce recrutement parallèle fut-il salué par Cassin comme une victoire¹¹.

Les carrières

La résistance des administrations à la pénétration des énarques ne se manifeste pas seulement par le petit nombre de postes qu'elles leur offrent : elles entravent aussi leurs carrières. Aux Affaires étrangères, les énarques ne sont pas reclassés et restent administrateurs civils adjoints en 1949¹². L'Agriculture refuse d'inscrire au tableau d'avancement des énarques sortis du concours fonctionnaires sous prétexte qu'ils n'ont pas la licence : en 1954, sur 148 administrateurs civils, ce ministère ne compte que 2 énarques. De 1947 à 1955, les Travaux publics accueillent 3 énarques, mais leur mesurent si chichement la place que deux d'entre eux vont tenter leur chance ailleurs. L'Intérieur affecte au fichier de la Sûreté générale un énarque qui a manqué d'une place la Cour des comptes. C'est peu de dire que les énarques sont parfois mal accueillis.

Quand ils le sont bien, comme au Conseil d'État, leur régime indemnitaire ne leur est pas favorable. Cassin s'indigne : « *J'ai des garçons sortis de la fonction publique de la plus haute valeur, qui sont dans ma maison depuis six ans ; ils n'ont pas l'indemnité différentielle qu'ils auraient eue s'ils étaient restés dans leur administration. Est-ce que vous croyez que c'est moral*¹³ ? »

Quant aux Finances, elles mesurent au plus juste le budget de l'ENA. Elles refusent par exemple de rémunérer le président du jury d'admission pour les épreuves écrites, si bien que la direction de l'École prélève sur l'indemnité des correcteurs celle du président, ce qui indignait Jeanneney : « *Il est vraiment fâcheux que [...] ce soient en somme les membres du jury qui se cotisent pour payer leur président*¹⁴. » Les Finances refusent aussi de donner aux professeurs de l'ENA la même rémunération qu'à ceux des facultés¹⁵. La charge des stages avait imposé de donner au directeur des stages un adjoint, détaché du Conseil d'État, mais les Finances refusaient de créer un poste pour cette fonction. Il fallut une lettre

9 CA 20/5/55.

10 CA 22/3/57. Fontenay a fait le compte : sur 20 inscrits sur la liste d'aptitude pour laquelle un examen a été ouvert en 1956, 18 avaient échoué au concours de l'ENA. Le sujet revient aux conseils des 18/5/56, 16/11/56, 19/12/58, 17/4/59, 15/5/59, etc.

11 CA 18/12/59.

12 CA 21/5/49.

13 CA 15/5/56. Il s'agit d'élèves entrés à l'ENA par le concours interne. Nous reviendrons plus loin sur leur situation.

14 CA 20/11/53.

15 CA 30/4/54.

au ministre du président du Conseil lui-même, Pierre Mendès France, pour que le directeur du budget l'accepte en 1955¹⁶.

Ces difficultés récurrentes montrent combien l'unification du recrutement de la haute fonction publique heurtait les habitudes. Les fondateurs de l'ENA les avaient prévues. Ils craignaient à juste titre que les administrations ne recréent des concours spéciaux et ne rejettent les énarques si leur formation ne tenait pas compte des spécificités des divers champs administratifs. Ils avaient donc adopté une organisation en sections spécialisées. Or cette organisation était elle-même un facteur de difficultés supplémentaires.

Les sections

L'ENA était structurée, on l'a vu, en quatre sections. Cette structure compliquait beaucoup et le concours d'entrée, du fait d'épreuves propres à chaque section, et le classement de sortie, car les élèves étaient classés à la fois dans leur section, et dans l'ensemble de la promotion. Elle était en outre relativement onéreuse, car elle conduisait à des enseignements spécifiques pour des groupes d'élèves parfois très peu nombreux. Elle engendrait enfin des inégalités entre élèves. La section économique et financière, la plus riche en débouchés, était particulièrement recherchée, et celle des Affaires étrangères avait la réputation de peu exiger d'élèves trop assurés de leur avenir. Les sections sont donc l'objet d'interrogations récurrentes, et il n'est guère de réunion du conseil d'administration où leur regroupement ou leur suppression ne soient discutés¹⁷.

Cassin, Debré, Jeanneney et plus tard Bloch-Lainé ont défendu avec constance et fermeté les sections. Leur première préoccupation était d'empêcher les administrations de rétablir des recrutements indépendants, et ils ne voulaient pas qu'elles puissent reprocher à l'ENA une formation trop générale, qui ne tiendrait pas compte de leurs spécificités. Le comportement de l'Agriculture, des Travaux publics et même de l'Intérieur justifiait ces craintes, et l'on peut se demander si une ENA sans sections aurait réussi à s'imposer dans ces premières années. Mais d'autres arguments apparaissent dès 1948, quand l'Inspection de finances demande à recruter non seulement dans la section économique et financière, mais, comme la Cour des comptes, dans toutes les sections, sauf celle des Affaires étrangères. Pour Debré, placer l'Inspection dans les carrières communes, c'est rétablir deux catégories : les grands corps et les autres. « *Cette discrimination existe encore* », reconnaît-il, mais il ne faut pas la solidifier¹⁸. L'un des objectifs de l'ENA était de supprimer la distinction entre les grands corps et les administrations centrales, de faire des administrateurs civils un nouveau grand corps¹⁹. Il s'oppose ainsi à un projet de décret qui réserverait les fonctions

16 Lettre du 6 octobre 1954, AN 382AP/86, dossier « *Correspondance 1954* » ; CA 20/5/55.

17 Jeanneney en fait la remarque, à propos d'un projet de rattachement de la section sociale à celle d'administration générale, qui a été examiné par le Conseil d'État ; CA 10/5/47.

18 CA 3/7/48.

19 CA 16/5/52.

de sous-directeurs de ministères aux membres des grands corps, alors que, fait remarquer Bloch-Lainé, on nomme des énarques à l’Imprimerie nationale²⁰. En sectorisant, en technicisant les débouchés, les sections visaient à contrecarrer leur hiérarchisation. Cet objectif s’éloigne, mais Debré et Jeanneney y restent attachés. En 1955, ce dernier est choqué d’entendre le directeur de la Fonction publique, Chatenet, utiliser l’expression « *sortir dans la botte* » :

« Il y aurait alors à la sortie de cette école vraiment deux catégories de carrières : la botte, les carrières communes destinées aux princes de l’esprit à qui on ne demande que d’être des gens intelligents, sans se préoccuper du tout du genre d’études qu’ils ont fait [*sic*], et puis les autres, destinées aux pauvres types, qui ne sont capables que d’œuvrer dans le sillon de leur spécialisation technique. Cela irait tout à fait à l’encontre de ce qu’on a souhaité quand on a fait l’École²¹. »

Cassin partage ce souci, mais il développe deux arguments supplémentaires en faveur des sections. Le premier est pédagogique : il serait partisan d’une formation générale si l’ENA recrutait ses élèves au sortir du baccalauréat, mais le concours venant après la licence, leur formation générale est achevée et il faut donc leur donner une formation spécialisée²². C’est pour lui une école d’application. Le second relève de la défense du concours interne. Il estime que les épreuves propres à chaque section sont mieux adaptées que les épreuves générales aux connaissances de fonctionnaires expérimentés, mais peu diplômés. La suppression des sections les défavoriserait²³.

Contesté par le rapport Le Gorgeu, le système des sections fut définitivement remis en cause en 1956. Pour des raisons de prestige, les Affaires étrangères demandaient que la diplomatie devienne une carrière commune. Comme c’était pratiquement le seul débouché de la section correspondante, accepter cette demande conduisait à sa suppression. Debré continue à s’y opposer²⁴, mais le gouvernement y est favorable, comme la majorité des anciens élèves consultés, et elle est adoptée au début de 1958²⁵. Le décret du 13 décembre, longtemps retardé par la conjoncture, réorganise les concours et supprime les sections.

Ce combat retardateur perdu illustre la défensive à laquelle l’ENA est contrainte. Loin de faire l’unanimité dans les sphères gouvernementales, elle doit en effet faire face à une contestation qui tourne parfois à la brimade.

20 CA 19/11/54.

21 CA 18/11/55.

22 CA 25/9/48.

23 CA 16/5/52.

24 CA 16/11/56.

25 Décret du 24 février 1958.

La contestation politique et pédagogique

Une conception novatrice de la formation

L'ENA a été créée en 1945 par des résistants, marqués par la débâcle et les reniements de 1940. Ils partageaient les réflexions de leur génération sur les causes de cette catastrophe nationale, et comme Marc Bloch, les réformateurs de la commission Langevin-Wallon ou les promoteurs des classes nouvelles, ils portaient un jugement sévère sur la responsabilité des élites et de leur formation. Élever le niveau de la haute fonction publique était donc l'un des objectifs majeurs de la création de l'ENA et du Centre des hautes études administratives.

Cassin était absolument convaincu du rôle essentiel de la haute fonction publique : « *Les grandes époques d'un État sont les époques où les administrations centrales sont d'une qualité exceptionnelle*²⁶. » À la différence de membres du conseil comme Debré ou Jeanneney, qui ont été ses étudiants, il a constaté directement les insuffisances d'avant-guerre, et sa critique est d'une rare véhémence : « *On a vu des directeurs de ministères en 1939-1940 qui étaient tout juste bons pour être sous-chefs de bureau ; je le dis parce que je l'ai vu.* » Jusqu'en 1929, le bas niveau des traitements détournait les candidats si bien qu'il y avait parfois dix fois plus de places que de candidats. « *Dans certains secteurs, on a pris le rebut.* » Puis, avec la crise, la fonction publique a attiré, mais ce sont alors les places qui ont manqué ; on est même passé de onze places à zéro pendant plusieurs années avant de reprendre les recrutements. « *J'ai présidé des jurys d'administrations centrales entre 1919 et 1939 et j'ai vu les conditions lamentables et le hasard qui présidaient à ce recrutement*²⁷. » « *Le mépris dans lequel le pays a tenu sa fonction publique entre 1919 et 1929 a été payé lourdement en 1940. Ce n'est pas seulement une défaite militaire que nous avons subie, c'est une défaite nationale, en ce sens que le sommet de l'administration de l'État n'était plus à la hauteur, au moins dans d'assez nombreux ministères*²⁸. »

Mais Cassin se fait une idée très moderne de la formation. D'abord, il prend en compte l'âge des élèves : « *Au fond, le caractère de l'École est dominé par l'âge tardif auquel les gens y accèdent. Le problème n'est pas le même que si nous avions à faire à des jeunes hommes sortant de l'enseignement secondaire*²⁹. » Il ne réduit pas la formation aux connaissances. « *Le plus important, et qui répond aux vœux des fondateurs de l'École, c'est que celle-ci ne donne pas seulement une formation intellectuelle, mais une formation d'homme*³⁰ », dit-il un jour. C'est le sens des

26 CA 15/6/56.

27 Intervention de Cassin lors d'un colloque sur l'ENA organisé au Centre de recherches administratives de Sciences Po le 27 novembre 1954, Archives nationales, fonds Cassin, 382AP/87.

28 CA 28/6/57.

29 CA 25/10/47.

30 CA 16/2/51.

épreuves physiques au concours : « *L'idée à laquelle certains d'entre vous ont obéi en parlant d'épreuves physiques, c'était d'introduire une épreuve de caractère, de tempérament qui complète l'épreuve de connaissances*³¹. » Aussi lui paraîtrait-il absurde de la remplacer par une épreuve de langues pour les candidats inaptes.

C'est surtout la raison d'être du stage. Nous mesurons mal aujourd'hui l'innovation révolutionnaire que représentèrent les stages. Aucune formation universitaire ne leur accordait alors la moindre place. Or ils sont mentionnés dès l'exposé des motifs de l'ordonnance du 9 octobre 1945 :

« L'école leur enseignera [aux élèves] les techniques de la vie administrative et politique; elle s'efforcera de développer en eux le sentiment des hauts devoirs que la fonction publique entraîne et les moyens de les bien remplir. Des stages effectués en province, dans les territoires d'outre-mer, à l'étranger ou à Paris même, associeront étroitement des expériences pratiques aux enseignements théoriques. »

Le décret statutaire plaçait le stage en tête du titre consacré à l'enseignement de l'École, lui affectait la première année et lui donnait deux coefficients sur huit (un pour le stage, et un pour le mémoire) dans le classement de sortie. Il créait un poste de directeur des stages, qui fut occupé par Pierre Racine. Celui-ci expose longuement la philosophie du stage au conseil du 16 janvier 1947. Il lui assigne trois objectifs : ouvrir l'esprit, former le caractère et donner une première expérience administrative. Au stage administratif d'une année, il imagine en 1949 d'ajouter un stage ouvrier de quinze jours. La discussion est très vive au conseil : quinze jours, c'est très peu, disent les uns, les élèves n'apprendront rien. Soutenu par Wallon et Dennery³², Racine fait valoir qu'ils permettront de comprendre le travail et la tension nerveuse de l'atelier. Il attribue surtout à ce stage une fonction sociale : « *Je désire [...] que nos futurs fonctionnaires soient mis loyalement en contact avec tous les milieux de la nation, de manière à acquérir au moins de la compréhension, sinon de la sympathie pour tous les gens qu'ils auront à administrer plus tard*³³. » Un accord se dessine pour introduire un tel stage dans le programme de la section sociale, mais Cassin va plus loin. Il fait confiance au responsable des stages et conclut en lui donnant raison.

Si l'année de stage est pour le conseil de l'ENA une composante essentielle de la formation, il n'en va pas de même à l'extérieur. Cette innovation n'est pas comprise. Beaucoup de fonctionnaires parisiens considèrent que cette formation humaine ne sert à rien ; ils n'en sentent ni l'intérêt ni le besoin³⁴. C'est pour eux une promenade onéreuse, qui allonge inutilement la formation. Elle est suspecte aux conservateurs qui y voient une mesure inspirée par la Libération, ce qui vaut condamnation pour eux, à l'exception des gaullistes. La contestation politique de l'ENA prend donc la forme d'une contestation pédagogique par le biais d'une remise en question du stage.

31 CA 11/7/46.

32 Directeur d'Amérique aux Affaires étrangères.

33 CA 17/9/49.

34 Racine, CA 16/2/51.

La contestation pédagogique

Avant même les élections de 1951, une certaine défiance envers l'ENA se manifeste par une réduction symbolique de 1 000 francs de ses crédits. Le directeur signale que, « depuis quelques semaines, on entend à nouveau contre l'École, contre le principe même de l'École, des critiques plus ou moins véhémentes de la nature de celles qu'on entendait il y a quelques années³⁵ ». Cassin et Fontenay vont voir le président de la commission des finances, qui leur reproche d'envoyer en stage en Afrique française du Nord des élèves qui feront leur carrière en France, trouve que les élèves coûtent trop cher et voudrait supprimer la troisième année, ou du moins raccourcir les stages. La majorité élue en 1951 est encore moins bien disposée, et le secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, Félix Gaillard, nomme au début de 1952 une commission de trois personnes, présidée par le député Victor Le Gorgeu, pour lui proposer une réforme de l'ENA. Le conseil du 16 mai 1952 est consacré à une discussion avec cette commission. Le Gorgeu trouve les études trop longues, signale que certains désirent supprimer la troisième année, et pose trois questions dont la première porte sur l'importance des stages. La réduction de la durée de formation, qui permet celle des coûts, est en fait une remise en cause du stage, que les parlementaires jugent inutile. Mais Le Gorgeu en constate, non sans surprise, l'importance : « Je dois dire cependant que lorsque nous avons interrogé les uns et les autres, en particulier les anciens élèves, les réponses ont été extrêmement favorables aux stages avec leur durée actuelle. » Dix jours plus tard, il revient à la charge. Il reconnaît leur utilité mais s'interroge toujours sur leur longueur.

Le rapport qu'il remet à la fin de l'année est favorable à l'ENA, mais le gouvernement ne le publie pas pour cette raison, pense le conseil. *Le Monde* en donne des extraits que le conseil juge tendancieux³⁶. Le climat se dégrade. Le nombre de postes mis au concours est réduit, le budget de 1953 amputé de vingt millions. Grégoire fait état de conversations dans les couloirs de la Chambre, dont il retire l'impression que, si elle ne se réforme pas, l'École ne passera pas le cap du budget 1954. La pression du secrétariat d'État, soutenu par la Fonction publique, le secrétariat général du gouvernement et le président du Conseil, se renforce. Il impose une réduction de trois mois du stage, et demande au conseil d'administration une réduction supplémentaire. Il modifie en outre la sanction de la formation pour la rendre plus traditionnelle, plus universitaire.

La remise en cause porte ici sur deux points : les modalités de notation et le poids des notes de stage dans le classement des élèves. C'est le directeur des stages qui notait le stage proprement dit, le mémoire de stage étant noté par un jury de trois personnes. Mais, dans le système français d'évaluation, une note donnée par un supérieur est une « cote d'amour », nécessairement suspecte. Le ministre

35 Fontenay, CA 16/2/51.

36 CA 19/12/52. *Le Monde* publie en effet le 27 novembre 1952 un compte-rendu de deux demi-colonnes, « Un rapport sur le fonctionnement de l'École nationale d'administration », qui ne parle pas des stages mais donne l'impression que par excès de culture générale les énarques ne sont pas « à même dès leur titularisation de rendre des services réels ».

voulait qu'elle soit donnée elle aussi par un jury de trois personnes. Pour le conseil, cette proposition manifeste une totale incompréhension du stage. Il s'y oppose catégoriquement, car le jury ne connaîtrait pas les stagiaires et encore moins les chefs de stage. La note qu'il donnerait serait donc plus arbitraire que celle du chef de stage³⁷. La question revient de façon récurrente jusqu'à la réforme de 1958, mais la résistance du conseil est finalement victorieuse³⁸.

En revanche, le poids du stage est réduit. Initialement, la note de stage pesait pour un quart dans le classement de sortie, l'examen pour une moitié et les notes d'exercices en cours de formation pour le quart restant. Gaillard veut porter à 70 % le poids de l'examen. Devant la résistance du conseil, il transige à 60 %³⁹. Mais il alourdit considérablement l'examen. Celui-ci comprenait jusqu'alors deux épreuves écrites de quatre heures, une épreuve de langue vivante et un oral de quinze minutes. Le décret du 9 juin 1953 l'alourdit sensiblement puisqu'il impose deux écrits de six heures, deux de quatre, deux épreuves orales et au moins une épreuve de langue vivante. Le conseil condamne ce bachotage qui conduit à un surmenage des élèves. Cassin s'indigne en vain : « *On ne doit pas proposer à des hommes de 27 ans le même concours que celui fait pour des bacheliers [...] Nous ne pouvons pas faire de nos jeunes des bêtes à concours*⁴⁰. » La réforme de 1953 est confirmée par le décret de 1958.

La contestation politique

Derrière la contestation pédagogique, la contestation politique est évidente. L'École, note en 1952 un ancien élève, a « *une mauvaise réputation à droite*⁴¹ ». Pierre July, qui succède à Félix Gaillard en juillet 1953, n'en fait pas mystère. Dans une déclaration au congrès des Républicains indépendants, le 10 décembre 1954, il accuse l'ENA de diffuser dans toute l'administration une inspiration communo-progressiste⁴². À l'époque, il n'est plus au gouvernement, mais cette déclaration explique l'offensive qu'il avait lancée contre les communistes.

Elle commence par l'exclusion d'un géographe de la Sorbonne, Jean Dresch, dont le cours était particulièrement apprécié des élèves. L'émotion du conseil est grande. Seul, André Siegfried approuve cette décision. Cassin s'inquiète : « *C'est la première fois que nous voyons une chose de cet ordre pour le corps enseignant et je dois dire que cela soulève un problème très sérieux; en effet, on peut admettre sans*

37 CA 20/3/53.

38 « *Les élèves sont notés par le directeur des stages* », écrit le décret du 13 décembre 1958.

39 CA 20/3/53. Jeanneney et Chapsal proposent 60 % pour que l'examen soit majoritaire, mais le conseil ne les suit pas et reste partisan de lui donner seulement 50 % des coefficients. Le décret du 9 juin 1953 donne 30 coefficients à l'examen, 10 aux exercices et 10 au stage dont 25 % pour le mémoire de stage.

40 CA 16/9/55.

41 P. de Boisdeffre, art. cit.

42 Fontenay envoie cette déclaration à Cassin le 18/12/54, AN 382AP/86, dossier « *Correspondance 1954* ».

contestation que si le cours subit une influence particulière il pourrait y avoir lieu de le supprimer; mais en l'espèce, les cours n'ont jamais donné lieu à remarque de quiconque, c'est donc l'activité en dehors du cours qui a justifié aux yeux du secrétaire d'État l'exclusion dont il a frappé le professeur.» Et Renouvin d'enchaîner : *« jusqu'ici les membres du parti ont pu enseigner partout et continuent à pouvoir enseigner partout; c'est donc une mesure très grave parce que c'est la première fois qu'on applique une mesure de ce genre »*⁴³.

Elle se poursuit par l'épuration des élèves. La liste des candidats au concours doit être en effet arrêtée par le ministre, et Pierre July use de son droit pour refuser d'inscrire sur cette liste en 1953 sept candidats communistes, trois étudiants et quatre fonctionnaires. L'émotion est très grande. La commission française à l'Unesco, les anciens élèves de l'ENA, les auditeurs du CHEA, adoptent des motions de protestation. L'administrateur du Collège de France, qui préside le jury du concours, écrit au secrétaire d'État que des membres du jury démissionnent. C'est le cas notamment du directeur de l'ENS. Pierre Laurent ne démissionne pas en raison de la proximité du concours, mais il écrit à Cassin, le 15 septembre : *« Je pensais que nous ne reverrions pas, sous quelque forme que ce soit, ces discriminations entre Français dont nous n'avons pas perdu, j'imagine, le douloureux souvenir »*⁴⁴.

Le conseil d'administration de l'ENA tient une réunion exceptionnelle le 5 octobre. Son émotion est d'autant plus forte qu'à cette date, le Conseil d'État a validé la décision du ministre⁴⁵. On ne peut compter sur le judiciaire pour défendre les principes essentiels, déclare Debré, profondément choqué, comme tous les membres du conseil, par le fait que ces exclusions reposent sur des présomptions, et non sur une enquête contradictoire. Renouvin est plus catégorique encore : *« que l'État n'appelle pas à certains postes des communistes, c'est son affaire, mais qu'il les écarte d'un concours pour cette seule raison, c'est inadmissible »*. Wallon ironise : il est inconséquent qu'un communiste comme lui soit membre du conseil et qu'on refuse des candidats parce que communistes. En outre, *« il est fâcheux que le premier examen d'entrée à l'École soit un examen de police »*. Le conseil doit intervenir, et il décide de se réunir dix jours plus tard pour approuver une lettre au secrétaire d'État qu'il charge Cassin de rédiger.

Le texte de Cassin, qu'il discute en effet le 16 octobre, est très argumenté et très diplomatique. Il procède par interrogations rhétoriques pour affirmer que la décision prise constitue *« plus qu'une limitation de l'exercice d'un droit, mais une négation de ce droit lui-même allant au-delà de la légitime défense d'un État démocratique »*. S'il le juge nécessaire, le gouvernement pourrait prendre certaines précautions *« au moment de l'affectation à certaines carrières déterminées »*. Mais dans ce cas, c'est par voie législative qu'il lui paraît le plus convenable d'agir. Le conseil de l'ENA, manifestant ici avec le Conseil d'État une proximité qui

43 Cette mesure est en outre irrégulière, car le décret statutaire précise que les professeurs sont nommés sur présentation du conseil d'administration et qu'il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions. Or le conseil n'a manifestement pas été consulté, mais il ne relève pas ce point qui aurait permis l'annulation de la révocation au contentieux.

44 AN 382AP/86.

45 Section du contentieux, *Lingois*, 29 juillet 1953, *Rec. Lebon*, p. 413.

ne surprend pas, ajoute au texte de Cassin une précision : l'obligation pour le gouvernement de donner les raisons de l'éviction éventuelle afin de permettre ultérieurement au juge administratif de statuer⁴⁶. Le contentieux sur cette affaire est en effet loin d'être clos, car un nouveau recours a été déposé le 13 septembre par cinq exclus, dont le fils du député communiste Virgile Barel.

La note envoyée au secrétaire d'État par le conseil d'administration restant sans réponse, la vie même de l'ENA est menacée. Il est clair, en effet, qu'il sera très difficile de constituer les jurys du concours 1954. Le conseil s'en inquiète et l'écrit au secrétaire d'État⁴⁷. En mars 1954, Jeanneney décide de ne plus siéger au conseil, car son mandat n'a pas été renouvelé et il refuse de participer à des délibérations concernant un jury qui risque de devoir opérer avec des candidats exclus de façon arbitraire⁴⁸. On va vers un blocage, car July refuse les propositions du conseil⁴⁹. Le dénouement vient du Conseil d'État qui, par un arrêt célèbre, casse la décision d'exclusion en mai, assez tôt pour que les exclus puissent se présenter au concours de 1954⁵⁰.

Avec la victoire du Front républicain en 1956, le climat change, même si le secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, Pierre Métayer, poursuit la réforme de la scolarité. Mais la guerre d'Algérie fait rejouer le clivage gauche/droite et le double d'un conflit entre l'administration civile et l'armée qui affecte aussi l'ENA.

L'ENA dans la guerre d'Algérie

À la rentrée de 1956, en effet, les élèves de troisième année apprennent par une affiche apposée dans le hall de l'ENA que le président du Conseil a décidé de les envoyer en stage en Algérie pour sept mois. Jeanneney est scandalisé :

« La présidence du Conseil traite l'École comme un de ses services, sur lequel il peut prendre toute décision [...] Le conseil aurait dû être consulté sur une modification du règlement, et les élèves ne peuvent pas être envoyés en Algérie sans qu'il y ait une modification du règlement. [...] La décision est présentée aux élèves comme prise, et elle est prise illégalement⁵¹. »

Le décret statutaire fixe, en effet, l'organisation des études et donne compétence au conseil d'administration pour les détails. Or le conseil n'a pas été consulté, et la mesure bouleverse l'organisation de la troisième année telle qu'elle résultait du décret statutaire. Ce vice juridique rendrait évidente l'annulation de cette mesure si le Conseil d'État était saisi. Le ministre récidive l'année suivante mais

46 CA 16/10/53. La lettre envoyée le lendemain figure aux AN 382AP/86.

47 CA 19/2/54.

48 Lettre manuscrite à Cassin du 26 mars 1954, AN 382AP/86, dossier « *Correspondance 1954* ».

49 CA 30/4/54.

50 Assemblée générale, *Barel et alii*, 28 mai 1954, *Rec. Lebon*, p. 308.

51 CA 19/10/56.

prend la précaution de soumettre son projet au Conseil d'État, sans pourtant avoir préalablement consulté le conseil d'administration. Pour Cassin, « *il y a là une question de principe qui intéresse la dignité du conseil*⁵² ». Il voit le ministre sans le convaincre qu'il va à une annulation contentieuse, et le ministre, qui sait que le conseil d'administration se réunit, ne le saisit pas officiellement. Pour le vice-président du Conseil d'État qu'est Cassin, cette mauvaise manière n'est pas acceptable. D'autant que la mesure est discriminatoire.

« Si le gouvernement cherche des élites pour aller en Algérie, pourquoi ne les prend-il qu'à l'École ? Il y a une École normale d'enseignement supérieur, il y a des écoles techniques d'ingénieurs, des PTT, des Ponts et Chaussées, il y a un problème de traitement fait à l'École nationale d'administration par rapport aux autres écoles. Il y a un autre aspect que nous ne pouvons négliger, puisqu'il s'agit de la scolarité de nos élèves : si on envoie soixante de nos élèves pendant plusieurs mois en Algérie, c'est pour administrer l'Algérie. Or, il y a au ministère de l'Intérieur une bonne centaine de sous-préfets qui ont été nommés pour administrer et qui sont titulaires de leurs postes. »

Les polytechniciens, notamment, ne sont pas envoyés en Algérie. Mais le conseil se limite à une protestation purement juridique :

« Le conseil d'administration de l'ENA ayant été informé par le directeur de l'ENA et par le président de ce conseil de l'intention du gouvernement de prendre un décret en forme de règlement d'administration publique identique à celui du 27 décembre 1956, sans se prononcer sur le fond, proteste contre le fait qu'il n'a pas été officiellement saisi d'un projet de décret concernant fondamentalement la scolarité des élèves de l'École⁵³. »

La direction des stages se mobilise cependant pour organiser les stages des élèves de troisième année en Algérie. Non sans difficultés. Les Finances refusent de prendre en charge au titre des accidents du travail un élève blessé par un attentat dans un restaurant, sous prétexte qu'il n'était pas en service⁵⁴. Les questions matérielles d'hébergement, de prise en charge des voyages, sont lourdes. Les affectations décidées en accord avec l'École ne sont pas respectées. Des élèves sont placés sous l'autorité d'un chef de cabinet accomplissant son service militaire, ce qui est contraire aux assurances formelles qui avaient été données. La mesure est parfois vécue comme une brimade. Le représentant de la promotion envoyée en Algérie écrit : « *nous avons eu parfois l'impression que notre présence en Algérie était motivée par des raisons de principe plus que par des besoins réels dans tous les services qui nous emploient* ». Alain Plantey, qui représente les anciens élèves au conseil, confirme avoir reçu des lettres d'élèves disant qu'ils n'ont rien à faire⁵⁵.

Les événements du 13 mai 1958 provoquent un « *véritable bouleversement* » dont la direction de l'École rend compte au conseil le 6 juin.

52 C 20/12/57, et fonds Debré à la FNSP, 1DE/7.

53 CA 20/12/57. Texte proposé par Jeanneney et adopté à l'unanimité. C'est la seule fois que le conseil de l'ENA a adopté une motion.

54 CA 21/2/58.

55 CA 18/4/58.

« Sous la pression des comités de salut public, soit même de leur propre mouvement, les autorités militaires ont procédé à un démantèlement systématique de l'autorité civile, et d'ailleurs ce mouvement se poursuit [...] À Alger même, le secrétariat général et certaines directions ont été décapitées, c'est-à-dire privées de leur directeur et parfois des adjoints de celui-ci. »

L'ENA a donc fait rentrer en métropole seize stagiaires qui avaient ainsi perdu leur chef de stage. *« Il y avait un aspect moral : il était pratiquement impossible de demander à des élèves de servir sous les ordres de ceux qui avaient mis fin aux fonctions de leur chef de stage, dans des conditions parfois assez pénibles⁵⁶. »*

Après les changements politiques de ces mois mouvementés, la question sort de l'actualité. Mais le dernier gouvernement de la IV^e République que dirige de Gaulle fait aboutir la réforme de l'ENA dont on discutait depuis 1952. Or le débat ne portait pas seulement sur les sections, le stage et son poids dans le classement de sortie : de façon moins politisée et moins médiatisée, mais très préoccupante pour le conseil, il concernait aussi le concours fonctionnaires.

Le concours fonctionnaires et la démocratisation de l'ENA

Le troisième objectif des fondateurs de l'ENA, après le décloisonnement de la haute fonction publique et l'amélioration de sa formation, était la démocratisation de son recrutement. Ils l'envisageaient d'abord sous un aspect géographique : mettre fin au recrutement massivement parisien, et c'est pourquoi les décrets de 1945 avaient créé des Instituts d'études politiques à Strasbourg et à Lyon. D'autres suivirent. De ce fait, le monopole parisien fut entamé, sans que pourtant Cassin puisse s'en satisfaire : il n'est pas admissible que la France puisse avoir 45 % de ses administrateurs nés à Paris⁵⁷.

La démocratisation était aussi et surtout un objectif social. Cassin y est très attentif. En 1952, il se félicite qu'il y ait 5 % de fils de paysans et d'ouvriers parmi les reçus au premier concours et 10 % au second : *« Si notre École doit réussir, elle doit réussir en permettant à tous les éléments de classes sociales de la Nation de devenir ses élèves⁵⁸. »* En 1955, sur 80 élèves, il compte 7 fils d'ouvriers ou d'agriculteurs, *« ce qui est un chiffre très intéressant, mais je ne crois pas qu'il corresponde encore à ce que nous devons considérer comme équitable⁵⁹. »*

La difficulté tenait aux inégalités sociales devant l'enseignement. L'ENA supposait une culture préalable, que le système scolaire tel qu'il fonctionnait ne dispensait pas à toutes les classes sociales. Cassin écrivit même au ministre de l'Éducation nationale pour lui dire que l'ENA ne pouvait réaliser le but pour

56 CA 6/6/58.

57 CA 18/2/55.

58 CA 21/11/52.

59 CA 18/2/55.



lequel elle avait été créée si une réforme n'intervenait pas dans l'enseignement⁶⁰. La seule façon de remédier partiellement à cette injustice sociale consistait à permettre à de jeunes fonctionnaires peu ou pas diplômés d'entrer à l'ENA. « *Je n'ai pas besoin de vous rappeler, déclare Cassin, qu'un des buts de notre École est de faciliter l'accès des jeunes gens de conditions modestes aux plus hautes fonctions de l'État, dans la mesure du possible*⁶¹. » D'où la création du second concours, qui, dans l'esprit des fondateurs, n'aurait plus lieu d'être le jour où la démocratisation de l'enseignement aurait abouti.

En attendant ce jour lointain, le conseil de l'ENA s'efforce d'assurer le succès du second concours et de ses lauréats, ce qui lui pose des problèmes récurrents, discutés et rediscutés chaque année.

Le premier est celui des candidatures : le second concours n'attire pas assez de candidats. Les administrations, d'une manière générale, regardent d'un mauvais œil le concours fonctionnaires : ce sont leurs meilleurs éléments qui sont tentés de s'y présenter, et elles ne veulent pas les perdre. Elles sont encore plus réticentes, car il s'agit de jeunes fonctionnaires qu'elles viennent de recruter : les candidats au second concours doivent avoir entre vingt-six et trente ans, et cinq années de service dans la fonction publique quel que soit leur statut. Ce sont précisément les éléments où les administrations puisent leur encadrement par promotion interne, ceux auxquels elles font une carrière. Elles les voient partir à regret.

Cette mauvaise volonté renforce des difficultés structurelles. Dans certaines administrations, notamment dans les régies financières, les services extérieurs offrent souvent des carrières beaucoup plus attrayantes que les administrations centrales, et par leur intérêt, par les responsabilités qu'elles comportent, et, plus encore, par leurs rémunérations. Les quitter pour entrer à l'ENA et poursuivre une carrière plus aléatoire dans une administration centrale, au prix d'efforts coûteux, n'est guère tentant.

D'autant que le succès à l'École coûte cher. Il faut déménager à Paris, et le déménagement est aux frais du stagiaire. Il faut s'y loger, ce qui, en cette période de crise aiguë du logement, est particulièrement difficile et coûteux. Le conseil en a bien conscience, qui s'efforce de résoudre ce problème en créant une « *maison de l'ENA* », mais elle n'est inaugurée qu'en janvier 1956. En outre, pendant leur séjour à l'École, les fonctionnaires n'avancent plus, leurs administrations ne les proposant plus au choix. Ils perdent les indemnités accordées par les collectivités locales, et les indemnités non soumises à retenues pour les retraites, ce qui représente dans certains cas une perte de revenu importante, de l'ordre du tiers de leur traitement. Enfin, au sortir de l'École, si leur nouvelle rémunération est inférieure à celle dont ils bénéficiaient, ils perçoivent parfois pendant des années une indemnité différentielle si bien que leur succès au concours ne leur vaut pas l'amélioration de traitement qu'il aurait dû leur assurer⁶².

60 CA 15/6/51.

61 CA 29/1/49. Formulation voisine, CA 17/1/48.

62 La plainte contre ces injustices de traitement est récurrente : CA 13/3/47, 28/9/51, 15/6/56, 10/5/57, 17/10/59. En 1951, les fonctionnaires qui réussissent le concours sont en moyenne à l'indice 347, alors qu'au sortir de l'École ils sont à l'indice 317.

Pour toutes ces raisons, le nombre de candidats au second concours est régulièrement inférieur à celui des candidats au premier. Comme les places offertes sont en nombre égal, ceci conduit l'ENA à utiliser certains postes ouverts aux fonctionnaires pour recruter davantage de candidats externes.

Le jury du concours fonctionnaires se plaint en effet régulièrement du niveau des candidats, notamment à l'épreuve de culture générale. Le conseil cherche à définir des épreuves qui valorisent l'expérience des candidats fonctionnaires, et non une culture générale que des fonctionnaires de catégorie B ou C de la fonction publique ne peuvent posséder, du fait de scolarités insuffisantes. En 1950, sur 54 reçus, 10 ont seulement le baccalauréat, 1 le brevet supérieur et 1 n'a aucun diplôme⁶³. L'échec des candidats peu diplômés est très important, bien que l'existence de sections puisse limiter leur handicap, ce qui est l'un des arguments régulièrement avancés en faveur de leur maintien, notamment par Cassin⁶⁴.

La différence de niveau joue ensuite durant la scolarité de l'École, qu'elle complique. Les conférences générales, par exemple, sont peu appréciées des élèves du concours externe, alors qu'elles sont très utiles à ceux du concours fonctionnaires. Grégoire propose de remplacer, pour ceux-ci, l'année de stage par une année ou six mois de formation universitaire⁶⁵.

Le conseil en vient à la conclusion que le seul moyen de remédier à leurs lacunes est d'offrir aux candidats fonctionnaires une préparation. Il est écouté, et un décret du 20 octobre 1950 organise un préconcours ouvrant droit à quatre mois de «*facilités de préparation*». Le nombre des facilités accordées devait être supérieur de deux à cinq fois au nombre de places offertes au second concours.

Cette solution s'avère insuffisante, et le conseil finit par adopter, après discussions avec les Finances et la Fonction publique, une formule plus radicale, qu'entérine le décret de 1958. Le succès au préconcours ouvre aux fonctionnaires de catégorie A de la fonction publique, d'un niveau égal en principe à la licence, un cycle préparatoire de quatre mois, mais pour les fonctionnaires des autres catégories, ce cycle préparatoire est porté à une ou même deux années. Cette mesure a sans doute sauvé le concours fonctionnaires d'une disparition envisagée à plusieurs reprises.

Conclusion

«*Personnellement je ne suis pas disposé à accepter des instructions. [...] Nous ne sommes pas un service, nous sommes une École, avec une hiérarchie et un conseil d'administration qui a des responsabilités*», disait Cassin lors d'une des premières réunions du conseil, avec l'adhésion de tous ses membres, et notamment de Jeanneney⁶⁶. Et pourtant, force est de le constater, le conseil a bel et bien dû

63 CA 19/1/51.

64 Si on supprime les sections, on défavorise les fonctionnaires, CA 16/5/52.

65 CA 11/7/46.

66 CA 6/4/46.



subir la volonté du gouvernement. Sur la durée de la formation, sur le poids du stage, et, pis, sur les exclusions politiques ou l'envoi en Algérie des élèves de troisième année, l'autorité politique lui a forcé la main.

Son bilan n'est pourtant pas négatif : il a maintenu le cap sur l'essentiel. Le premier objectif de la réforme de 1945 était de décroïsonner la haute fonction publique en supprimant les concours spéciaux des grands corps et des ministères. Sur ce point, la réussite est incontestable, et la fin du concours de chef de cabinet l'entérine. Les sections, qui étaient sans doute nécessaires pour atteindre cet objectif, disparaissent en 1958, mais le conseil d'administration était rallié à leur suppression. La contrepartie, sans doute inévitable, dès lors que l'Inspection des finances, puis la « *carrière* » avaient été admises à recruter dans toutes les sections, était la hiérarchisation des débouchés. Les intégrations dans le corps des administrateurs civils s'étant en outre multipliées, l'espoir s'est évanoui d'en faire un grand corps comparable aux autres. L'ENA a suivi le modèle de Polytechnique, avec une « *botte* » qui pose aux deux Écoles les mêmes problèmes.

L'objectif d'élever le niveau de formation de la haute fonction publique a été également atteint. L'ENA a formé les hauts fonctionnaires des « *Trente Glorieuses* ». Ils ont leurs qualités et leurs défauts, dont on peut discuter longuement – ce dont on ne se prive pas –, mais par rapport à l'entre-deux-guerres, la comparaison n'est pas douteuse. L'action du conseil en ce domaine a certainement été décisive. Nous n'avons ici considéré que le point le plus original, le *stage*, qu'il a défendu avec constance, et qui s'est finalement imposé parce qu'il avait fait ses preuves et que les énarques, de plus en plus nombreux dans les milieux dirigeants de l'administration et de la politique, témoignaient de son efficacité. Mais le conseil d'administration a joué un rôle capital dans la définition des enseignements, le choix des cours et de ceux qui les professaient, celui des sujets de concours, discutant régulièrement les rapports des présidents des jurys, cherchant les épreuves les plus pertinentes. Il y a là tout un pan de son intervention qui mériterait une étude particulière qui dépassait le champ de cet exposé.

Le troisième objectif des promoteurs de l'ENA était une déparisianisation et une démocratisation de son recrutement. La réussite, ici, est très incomplète, mais elle doit être relevée. Comme nous le disait Nicole Questiaux, qui a fait ses études secondaires à Casablanca, il aurait été inconcevable sans l'ENA que des femmes comme elle puissent accéder au Conseil d'État. La création d'Instituts d'études politiques dans les grandes villes universitaires a joué un rôle certain. La porte de la haute fonction publique s'est sans doute seulement entrouverte, mais elle n'était plus fermée. Une démocratisation effective était impossible, vu l'état du système scolaire, mais le maintien, malgré toutes les difficultés, du concours fonctionnaires a assuré des promotions internes, et ouvert l'horizon social de la haute administration.

Mais l'essentiel est peut-être ailleurs. Comme les écoles normales de la III^e République, l'ENA a probablement développé chez ses élèves une culture commune dont étaient imprégnés des hommes comme Cassin, Debré, Jeanneney, Grégoire, Chapsal et d'autres. Une culture issue de l'humiliation de 1940, et de la volonté de l'effacer en reconstruisant un État modernisateur et républicain.

Au total, le bilan que dressait sans triomphalisme Cassin de son action lorsque, quittant le Conseil d'État, il abandonnait aussi la présidence du conseil d'administration de l'ENA, ne manquait pas de lucidité :

« La création à laquelle nous avons participé est très importante, elle n'a pas encore acquis dans le pays les racines profondes et l'extension qu'elle doit avoir, mais nous avons l'espoir qu'elle peut vivre. [...] Même si nous devions fermer nos portes demain, nous aurions laissé une trace tellement profonde dans l'administration nationale qu'elle ne pourrait plus être oubliée. [...] Si nous avons de grandes difficultés, cela tient aux habitudes du pays, à la compartimentation exagérée des ministères, mais, dans l'ensemble, l'État et les grandes forces vives ne nous ont jamais manqué, et tant l'université que l'administration ont fait bon accueil à la petite institution neuve que nous leur présentions [...] Vous aurez la joie de voir les jeunes Français de valeur qui ont le sens de l'État et le goût du service public pouvoir satisfaire leur vocation, pour le plus grand bien de tous ceux qui nous suivront⁶⁷. »

67 CA 16/9/60.

