



HAL
open science

Informations bibliographiques de “ Le Pire des systèmes... à l’exception de tous les autres : de l’énarchie, de la noblesse d’État et de la reproduction sociale ”

Luc Rouban

► **To cite this version:**

Luc Rouban. Informations bibliographiques de “ Le Pire des systèmes... à l’exception de tous les autres : de l’énarchie, de la noblesse d’État et de la reproduction sociale ”. *Revue française d’administration publique*, 2008, 125, pp.253 - 257. hal-03459775

HAL Id: hal-03459775

<https://sciencespo.hal.science/hal-03459775>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

le 20 octobre 2005 une résolution souhaitée par la France écartant les biens culturels des lois du marché mondial, en suggérant de s'opposer de la même façon à tout impérialisme juridique.

Ils concluent durement que les vraies raisons de l'influence de la *common law* ne sont nullement sa supériorité intrinsèque, car il s'agit en fait selon eux d'une infériorité, mais de la puissance économique américaine, de la prédominance de la langue anglaise en affaires, du développement des cabinets d'avocats anglais et américains, dû lui-même à la mauvaise qualité du système juridique de la *common law*, générateurs de contentieux qui leur ont permis de s'enrichir. Le lecteur ragaillardé par l'éblouissante démonstration des auteurs irait presque jusqu'à se demander si la faiblesse de fond des *Rapports Doing Business* ne serait pas liée au fait qu'il s'agirait en réalité d'une manœuvre agressive d'une cause qui rapporte beaucoup mais à laquelle résistent les règles immuables de la logique et de la primauté de l'homme.

André DELION

Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes

KESLER (Jean-François), *Le pire des systèmes... à l'exception de tous les autres. De l'énarchie, de la noblesse d'État et de la reproduction sociale*, Paris, Albin Michel, 2007, 240 p.

À l'évidence, le titre de l'ouvrage ne rend pas justice à son contenu car il semble indiquer une étude sur la démocratie ou la vie politique en France alors même que le sous-titre paraît plus conforme à ce que le lecteur va trouver. Jean-François Kesler qui a écrit déjà plusieurs ouvrages sur l'École nationale d'administration nous livre ici une réflexion sur l'ENA et les énarques richement documentée et s'appuyant sur les travaux qu'il a pu mener ou l'expérience qu'il a pu acquérir en tant que directeur-adjoint chargé de la recherche et de la formation permanente entre 1983 et 1996. L'objectif de l'auteur est de renverser point par point un certain nombre d'idées reçues concernant l'ENA ressassées *ad nauseam* par la presse dite « économique » ou développées de manière plus savante par les tenants d'une sociologie critique du politique se réclamant de près ou de loin, à juste titre ou non (c'est une question que l'on ne traitera pas ici) de l'œuvre de Pierre Bourdieu. Au cœur de cette mise au point figure la question de l'énarchie et de sa place privilégiée au sein du système des élites françaises. *In fine*, l'objectif ultime est de contrer les thèses de Pierre Bourdieu sur la reproduction des élites et le rôle des filières de formation et de sélection.

Après une ouverture en forme de rappel historique des conditions de création de l'école et des objectifs de ses créateurs, Jean-François Kesler montre que l'ENA est loin d'avoir le monopole de la haute fonction publique. Le jeu des concours internes, des tours extérieurs ou intérieurs, la concurrence de Polytechnique et des grandes écoles d'ingénieurs font que l'ENA n'a ni le monopole des corps supérieurs de l'État ni même celui des emplois supérieurs. Au passage, l'auteur – qui défend visiblement sa « maison » – distribue bon nombre de critiques aux écoles d'ingénieurs et dénonce leur incapacité supposée de former des gestionnaires : « Cette présence massive de polytechniciens dans l'administration ... représente un immense gâchis » (p. 30).

De même, la proportion d'énarques au sein du monde politique est bien inférieure à ce que l'on croit généralement. Elle ne dépasse presque jamais les 30 % de la population des ministres. Le gouvernement Raffarin a même marqué une étape dans le rejet des énarques en recrutant massivement des ministres provenant des professions libérales ou du monde des affaires. À ce titre, Jean-François Kesler établit une comparaison historique

assez fructueuse avec le personnel politique de la Troisième République en montrant que les avocats avaient alors une présence incomparablement plus grande dans le milieu politique que les énarques de la Cinquième République. On aurait aimé que l'auteur pousse un peu l'argument, car il vrai que l'on assiste depuis 2002 à une transformation des rapports entre administration et politique, les « politiciens » professionnels reprenant en main et le milieu ministériel et le système administratif aux dépens de la haute fonction publique renvoyée à des tâches d'expertise ou de gestion au nom de la LOLF, à l'exception de ceux de ses membres qui ont choisi la voie politique pour changer de statut social.

Le lecteur restera en revanche un peu sur sa faim en ce qui concerne la présence des énarques au sein du monde économique. Les chiffres donnés par l'auteur sont anciens et surtout assez incomplets alors même que l'enjeu est de taille : assiste-t-on à la fin du pantouflage ou bien au contraire à une fusion encore plus forte des élites administratives et des élites d'entreprise ? Les chiffres absolus ne sont pas d'ailleurs d'une grande utilité car s'il est vrai que les énarques sont moins présents que les polytechniciens à la tête des grandes entreprises, le rythme de départ et surtout l'attrait qu'exercent les entreprises privées n'ont pas faibli depuis la fin des années 1990. Or c'est bien là que se pose l'une des questions les plus épineuses pour l'ENA : est-ce encore et surtout une école de hauts fonctionnaires ou bien est-elle devenue, sans qu'il soit nécessaire d'imputer cette évolution à des personnalités ou à un défaut pédagogique particulier, une école de pouvoir formant des administrateurs polyvalents et abandonnant la gestion de la fonction publique à son triste sort ? Dans une autre revue nous avons montré qu'une comparaison entre la promotion 1965 et la promotion 1988 faisait ressortir une hausse sensible de la proportion des passages par le secteur privé, quinze ans après la sortie de l'ENA, qui grimpeait de 36 à 64 %². L'auteur souligne lui-même qu'en 2000 près de 30 % des énarques des promotions sorties entre 1970 et 1980 avaient au moins une fois occupé des emplois dans des entreprises privées. Il aurait sans doute fallu ici prendre en compte l'importance politique ou stratégique des entreprises comme la mesure de la constitution de réseaux de pouvoir passant autant par la direction d'entreprises privées mondialisées, les cabinets ministériels les plus importants et les entourages politiques. On hésite ainsi à suivre l'auteur lorsqu'il affirme : « Les énarques devenus grands patrons dans le secteur privé ne le doivent pas à leur titre d'ancien élève de l'ENA mais à leurs qualités (ou à leur défauts) ! » (p. 59). En effet, le passage par les emplois supérieurs de la fonction publique et par les cabinets ministériels reste toujours un atout pour négocier un départ vers le privé. Il est bien évident que tous les énarques pantouffleurs ne ressemblent pas à Jean-Marie Messier mais il est tout aussi clair que l'on ne vit plus à l'heure de Paul Delouvrier, pour ne citer qu'un exemple de grand commis ayant toujours refusé de se laisser aller aux facilités de la vie politique ou du pantouflage. Jean-François Kessler note cette évolution mais n'en tire peut-être pas toutes les conséquences. L'indifférenciation progressive, peut-être momentanée, des carrières entre secteur public et secteur privé vient opposer un démenti brutal à toute tentative de sauvegarder la spécificité des écoles administratives. Ce n'est certes pas l'ENA qui est en cause mais bien le système ou plutôt l'absence de système de gestion de la haute fonction publique.

Si l'on peut donc adhérer à l'argument général de l'auteur consistant à dénoncer le mythe du pouvoir monopolistique des énarques et à réfuter la thèse de l'énararchie, on trouvera sans doute quelque sophisme à vouloir démontrer que les énarques étant minoritaires dans les postes de pouvoir, ils n'ont plus de pouvoir. Car on pourrait renverser l'argument : si l'on ne passe pas par l'ENA (ou par Polytechnique pour les carrières des

2. Rouban (Luc), « Réformer l'État : politique de l'emploi public et modèle social », *Revue administrative*, 354, novembre 2006, p. 638-648.

corps techniques) quelle probabilité a-t-on d'occuper un jour un emploi supérieur des administrations d'État ou de pouvoir occuper *sans risque* des emplois de direction dans les entreprises privées ou bien encore de pouvoir mener une carrière politique également sans risque en cas d'échec aux élections ? Vouloir entrer dans une carrière politico-administrative sans faire l'ENA appelle inévitablement un engagement militant fort, de longue durée et très aléatoire car si on ne peut jouer la carte du tour extérieur, déjà très encombré par tous les solliciteurs, on garde toutes ses chances de finir comme vendeur de produits bios ou comme chargé des centres aérés dans une petite commune après avoir occupé un poste dans un cabinet ministériel (ces exemples sont tirés de l'analyse qu'on a pu faire des anciens membres des cabinets du gouvernement Jospin). Qui peut aujourd'hui se permettre une carrière mêlant haute administration, politique et passage par le privé sans être passé par l'ENA ? La diversité des positions occupées par les énarques à un moment précis ne doit pas cacher une dynamique des carrières qui pèse lourdement sur le modèle élitaire français.

La question se pose avec acuité à la lecture du second moment fort de l'ouvrage consistant à dénoncer le mythe de la « nouvelle caste ». Jean-François Kesler montre avec précision que les énarques ne sortent pas du même moule, qu'ils accomplissent avant et après l'ENA des parcours différents, appartenant à des groupes socioprofessionnels souvent concurrents parfois hostiles. Les administrateurs civils, pour autant qu'ils constituent eux-mêmes un groupe homogène, ne peuvent connaître le destin privilégié des membres des grands corps. L'auteur démontre cependant que le système n'est pas non plus bipolaire et qu'il faut prendre en considération la nature des emplois occupés, ce qui débouche sur des typologies plus fines et plus réalistes. On pourra en particulier apprécier l'analyse qu'il fait des diverses situations sociales, une bonne partie des énarques ne pouvant guère prétendre sortir de la classe salariée moyenne ou supérieure. La prise en compte des lieux de vie, des patrimoines, des ressources familiales fait apparaître un paysage de contrastes loin des clichés sur les énarques membres de la grande bourgeoisie. De même, les représentations politiques sont variées même si elles suivent l'air du temps avec un certain conformisme.

Sans doute, l'auteur a-t-il la partie belle car on sait fort bien que les carrières et les modes de vie dépendent bien plus des corps que du passage par l'ENA. Dès lors, on peut se poser la question de savoir pourquoi l'ENA n'a pas été capable d'assurer sa mission de démocratisation de la haute fonction publique puisque les membres des grands corps et même ceux qui y pénètrent par le tour extérieur ont statistiquement des profils sociaux bien supérieurs à ceux qui deviennent administrateurs civils. Jean-François Kesler souligne d'ailleurs très clairement que les véritables héritiers, c'est-à-dire les possesseurs de patrimoines économiques familiaux, se retrouvent dans les grands corps. Dans le chapitre 4, il reconnaît que l'influence de l'ENA sur le système administratif ou la société a été faible voire quasi inexistante : « ...les frustrations demeurent d'autant plus que les brillantes carrières de la minorité ne sont que partiellement imputables aux mérites personnels et aux performances professionnelles des heureux élus. L'ENA n'a pas bouleversé la hiérarchie des corps » (p. 121). La politisation est entrée en force dans le déroulement normal des carrières : « Les sous-directeurs d'administration centrale et les directeurs des services départementaux et régionaux de l'État ne sont plus assurés de leur emploi... les résultats comptent moins que les affinités. La plupart du temps, ils ne sont pas évincés, mais mutés ou 'placardisés' » (p. 123).

Là encore, la thèse de l'auteur (l'ENA n'a pas de pouvoir réel sur la sélection, le destin professionnel voire l'éthique des hauts fonctionnaires) se retourne contre lui : si l'ENA n'a pas été capable de former des administrateurs soucieux d'innover, de prendre leur distance avec le monde politique ou le monde des affaires, de gérer et d'encadrer

réellement le personnel placé sous leur direction, si elle a même produit des hauts fonctionnaires la dénonçant aux yeux de l'opinion après avoir très vite quitté le service public (ceux qui battent leur coulpe sur la poitrine des autres, selon la jolie expression de Jean-François Kesler), si elle n'a en bref constitué qu'un élément secondaire du système de la fonction publique, n'est-il pas temps de chercher d'autres solutions ?

Cette question se pose d'autant plus que l'auteur critique clairement le fait que les ressources économiques et sociales se jouent de l'ENA : « Les anciens élèves de l'ENA qui "arrivent" "arrivent-ils" parce qu'ils sont anciens élèves de l'ENA ? Ils seraient arrivés aussi bien sans l'ENA. Ce sont les héritiers des héros de Balzac et de Stendhal plus que les enfants de Michel Debré. Les qualités requises pour accéder à des postes de direction dans des organisations, quelles qu'elles soient, se ressemblent... Ceux qui réussissent dans l'administration réussiraient probablement ailleurs (et vice versa) étant entendu que les origines sociales, l'appartenance administrative et le conformisme politique sont des variables fondamentales pour l'ascension dans l'appareil d'État » (p. 141). A lire ces lignes, on est en droit de répondre à l'auteur : mais alors il suffirait de garder les universités et quelques écoles de commerce, pourquoi préserver l'ENA ?

L'ouvrage s'achève sur une critique des thèses de Pierre Bourdieu, non pas à partir d'une critique libérale mais sur le terrain des rapports de force créés par les ressources économiques. Jean-François Kesler n'hésite pas à renouer avec la critique marxiste authentique : « Contrairement à ce qu'a toujours affirmé Pierre Bourdieu, ce sont les facteurs exogènes qui créent l'inégalité des chances et non les facteurs endogènes ; ce sont les privilèges "brutaux" (pour reprendre sa propre expression). C'est l'héritage matériel qui importe, ce n'est pas l'héritage culturel. Mais c'est aussi la 'cote d'amour' qui compte. » (p. 173). L'auteur développe à ce titre un argumentaire selon lequel le déclin voire l'effondrement du système scolaire a profité à la seule bourgeoisie qui a les moyens de bien encadrer, aider et piloter ses enfants car elle seule dispose du capital économique pour le faire (comme le fait d'acheter ou de louer des appartements pour qu'ils puissent faire leurs études à Paris ou dans les grandes métropoles régionales). Pour Jean-François Kesler, c'est bien l'inégalité des revenus, et notamment des revenus non salariaux, qui créent des distorsions puissantes au sein de la haute fonction publique, ruinant tous les efforts faits pour démocratiser les recrutements. Ce n'est donc pas le système énaritique qui est en cause mais bien son environnement social. Les épreuves académiques ne peuvent pas à elles seules assurer la reproduction sociale et c'est là qu'il voit le défaut dans la sociologie critique de Pierre Bourdieu dont on peut penser sans doute qu'il la réduit de manière un peu rapide. Jean-François Kesler accuse la bourgeoisie d'avoir instrumentalisé la pensée de Bourdieu pour ruiner le système scolaire en provoquant une massification qui sauvegarde ses privilèges par le renforcement des filières d'excellence (écoles privées et grandes écoles). Loin d'être un effet de système, la sélection sociale joue souvent de manière explicite et volontaire et les interventions ne manquent pas pour favoriser certains élèves. Certaines lignes vont d'ailleurs susciter bien des réactions car l'auteur affirme qu'à certains moments, on voyait « rôder » les membres des grands corps de l'État auprès des jurys au moment des classements. L'auteur affirme également qu'un ancien directeur n'hésitait pas à modifier les notes de stage « ... en fonction du profil, des relations et du milieu de l'intéressé » (p. 174).

Au total, la disparition de la culture générale et la technicisation des enseignements n'ont pas permis une véritable démocratisation de la haute fonction publique. L'argument est un peu spécieux car ce sont précisément les disciplines techniques qui favorisent le plus les classes moyennes alors que le maniement d'une culture générale aux contours toujours très flous et codés favorise des « généralistes » issus des classes supérieures. L'auteur conclut néanmoins que la sauvegarde des concours est le dernier rempart face

aux effets du capitalisme. On peut le suivre sur ce terrain, car la suppression d'une école comme l'ENA ne peut déboucher que sur une régression soit vers les concours spécialisés d'avant-guerre soit vers une cooptation ou une politisation débridées.

L'ouvrage est donc destiné à un public de spécialistes, connaissant bien les questions touchant à l'administration et à la haute fonction publique. Les arguments de l'auteur sont bien enlevés, souvent provocateurs. Ils devraient susciter bien des débats. On est cependant en droit de s'interroger sur le fond : si l'ENA n'est responsable de rien, pourquoi en parler et ne pas s'engager résolument dans une critique du système actuel de la fonction publique ? Car c'est bien là que le bât blesse. Les effets cumulés des alternances, de la politisation, de l'introduction de nouveaux moyens de gestion ont conduit à créer une situation confuse alors même que les effets réels de la « réforme de l'État », érigée en monument soviétique au réalisme bureaucratique et servant de tarte à la crème universitaire, s'avèrent bien menus. On manque de toute évidence d'un horizon, d'une logique qui viendraient donner un sens aux carrières comme aux écoles de formation. Jean-François Kesler rappelle à juste titre que l'ENA de Michel Debré s'inscrivait dans un univers où les hauts fonctionnaires étaient en charge de la modernisation économique et d'un grand secteur public. Ils apportaient également une contribution importante sur le plan intellectuel en diffusant les théories économiques et faisaient réellement de la recherche appliquée. À quoi le système de la fonction publique doit-il servir aujourd'hui ? Sans la réponse à cette question, le débat sur et autour de l'ENA tourne en rond. Une chose est sûre : les élites sociales ne vont pas disparaître. Et on peut remarquer qu'elles investissent toujours en masse les écoles de la haute fonction publique.

Luc ROUBAN

Directeur de recherche au CNRS au Cevipof - Sciences-Po