

## **L'internationalisation de l'ENA: un enjeu pour la France ?**

*Par Gabriel Calamarte, Jean-Marc Châtaigner, Jean David, France de Hartingh, Rabih El Chaer, André Garcia, Michel Hauswirth, Christian Le Lamer, Andréas Löns, Zara Nazarian, Renée Ella Rennie, Andrzej Rogulski et Gioia Venturini.*

Dans le monde contemporain où la bataille des valeurs se révèle être un enjeu permanent, les institutions qui veulent exercer une véritable influence se doivent d'innover. Elles doivent initier, dans leurs statuts et leur fonctionnement, les changements qui les maintiendront en phase avec l'évolution des idées et les besoins exprimés par les décideurs politiques, économiques et sociaux. La légitimité de toute institution repose effectivement sur sa capacité à se moderniser et à prendre en compte l'évolution de la société qui l'entoure. Même si on ne peut à ce stade préjuger des résultats qui pourront être obtenus, la décision prise par le Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire, d'établir une Commission chargée de proposer des réformes pour l'ENA, dont la Présidence a été confiée à M. Yves-Thibault de Silguy, nous semble à cet égard encourageante.

A l'automne dernier, deux parlementaires avaient suggéré dans une proposition de loi de supprimer l'ENA. Ils estimaient que celle-ci était à l'origine des nombreux maux de la société française. Ce projet ne tenait pas compte de l'opinion publique qui se prononce, à une écrasante majorité, en faveur de l'existence de l'ENA : rappelons que, selon un sondage réalisé par la SOFRES au printemps 2002, seuls 2 % des Français se prononcent en faveur de la suppression de l'Ecole.... Il tenait aussi pour quantité négligeable la forte présence d'élèves étrangers au sein de l'Ecole, qui font l'objet d'une sélection comparable à celle des grandes universités anglo-saxonnes. Il ignorait l'intérêt que l'ENA suscite dans de nombreux pays, au point que ceux-ci y ont éprouvé le besoin d'y créer des structures comparables et demandent régulièrement à la France un soutien pour la formation de leurs hauts-fonctionnaires. L'initiative de ces parlementaires est restée isolée, et on peut l'espérer, sans lendemain. Elle illustre une fois de plus ce que Vincent Wright écrivait en 1998 dans sa « Lettre à un ami américain : les dix paradoxes de l'administration française »<sup>1</sup> : « Le sixième, et peut être le plus important des paradoxes - et à coup sûr, le plus visible - est qu'une institution qui soulève une telle admiration à l'étranger soit si furieusement critiquée dans son pays »...

Certes, l'ENA, comme d'autres structures publiques ou privées, n'est pas dépourvue de défauts et de rigidités : on peut cependant estimer que son fonctionnement ne fait en cela que refléter certains blocages plus généraux de la fonction publique française prise dans son ensemble, notamment l'absence de fluidité entre ses différents corps, la difficulté à mettre en place un véritable système d'évaluation des performances et les freins mis à la mobilité horizontale, notamment dans des postes internationaux. L'ENA pâtit aussi de la mauvaise image qui lui est parfois faite par une certaine presse pour qui cette école, en raison sans doute de son origine profondément républicaine<sup>2</sup> (que l'on ne confondra pas avec le modèle jacobin), doit faire l'objet de critiques systématiques. On nous permettra, au passage, de trouver navrante l'attitude de certains anciens élèves, aujourd'hui responsables politiques ou économiques, qui cachent leur passage à l'ENA ou, qui par attitude démagogique, développent des postures « anti-énarchiques ». Imaginerait-on un responsable américain

---

<sup>1</sup>. Vincent Wright, in A propos de l'administration française, ouvrage collectif publié par La documentation française, Paris, 1998.

<sup>2</sup>. L'ENA a été créée en 1945 par Michel Debré juste après la seconde guerre mondiale afin de redonner à la France la haute fonction publique dont elle avait besoin pour sa reconstruction.

| diplômé de la *J. F. Kennedy School of Government de Harvard* critiquer et remettre publiquement en cause l'existence et le bien-fondé de celle-ci ?

Mis en forme : Français  
(France)

L'ENA représente un outil de référence irremplaçable pour faire valoir, à l'échelon international, des approches françaises originales en matière de politiques publiques. Ces approches sont appréciées, recherchées, reconnues dans de nombreux pays en développement ou en transition. Dans le grand débat sur les modes de régulation, la pensée française représente souvent une perspective considérée avec intérêt. Il faut d'ailleurs être modestes sur ce point : ce ne sont pas toujours les succès français qui sont les plus prisés mais aussi la capacité de la France à gérer pragmatiquement ses erreurs, à opérer avec toutes les prudenances nécessaires les mutations indispensables. L'ENA aujourd'hui, qu'on le veuille ou non, n'est plus simplement une fabrique de hauts fonctionnaires franco-français (l'a-t-elle jamais été ?). Elle participe à la formation des élites internationales et se trouve donc à ce titre directement en concurrence avec des institutions universitaires de renom européennes ou américaines. Elle est aussi un élément clé de référence pour la promotion de modes d'action publique qui ne sont ni ceux des économies planifiées des années 70, ni ceux du libéralisme des années 80, deux modèles qui ont aujourd'hui à l'évidence prouvé leurs limites.

L'ouverture de l'ENA à l'international a été entamée de façon innovante dès les années 50 avec l'accueil d'auditeurs étrangers. Elle a été poursuivie de façon continue depuis lors et récemment consolidée à travers la fusion intervenue au premier janvier 2002 avec l'Institut International d'Administration Publique. Cette ouverture constitue pour nous dans ce contexte un des éléments clés de toute évolution de l'Ecole. Toute réforme de l'ENA devra nécessairement prendre en compte cette dimension. Toute mutation du fonctionnement et des objectifs de l'Ecole devra inclure une consultation de ses anciens élèves étrangers. On ne peut plus en effet considérer cet établissement comme une institution qui serait la propriété exclusive de la France : l'ENA est aussi, à sa dimension, un bien public global partagé par nombre d'Etats et d'institutions partenaires.

Afin de contribuer à cette réflexion sur les évolutions indispensables de l'ENA, nous considérons pour notre part que les points suivants gagneraient à être mieux pris en considération dans tout projet d'adaptation ou de réorganisation de l'Ecole:

❖ **Valoriser l'expérience des anciens élèves étrangers de l'ENA.**

Les anciens élèves étrangers de l'ENA ont des choses à dire, des expériences à faire partager. En tant que telle, la prise en compte de leur parole serait une reconnaissance de leur passage à l'Ecole, du bénéfice qu'ils ont tiré de ses enseignements, du lien créé avec la France. Plus d'un ministre français a été surpris de découvrir lors de ses déplacements à l'étranger l'image extraordinairement positive dont peut bénéficier l'Ecole auprès de ses collègues, ceci il faut le préciser en dépit de l'absence de toute politique active de promotion... Mais les choses sur ce plan ne sont jamais acquises : l'attrait des formations nord-américaines sur les élites mondiales, notamment en Asie, en Amérique Latine, en Afrique, est une donnée dont il faut tenir compte.

Pour continuer à attirer les meilleurs étudiants et fonctionnaires étrangers, futurs correspondants privilégiés pour la France, l'ENA doit leur apporter une plus-value, une appellation prestigieuse et reconnue dans leur pays d'origine. Il nous semble donc important d'harmoniser les titres accordés suivant les formations suivies. L'ENA offre à l'heure actuelle de nombreuses formations : un cycle long, qui est celui le plus connu du grand public, des

cycles intermédiaires et courts, des stages de formation continue. La date de fin de scolarité de tous les élèves du cycle long devrait être la même. S'il apparaît difficile pour ce même cycle de généraliser aux élèves étrangers le classement de sortie de l'Ecole (si celui-ci demeurerait tel quel...), on ne voit pas pourquoi ne serait pas ouverte la possibilité aux élèves français qui le souhaiteraient d'obtenir le titre de master en administration publique (jusqu'alors exclusivement réservé aux étrangers). La mise à niveau continue aux normes internationales de ce master devrait constituer un des objectifs de l'Ecole, avec la désignation d'un responsable permanent.

En liaison avec les différentes associations nationales d'anciens élèves, l'Ecole gagnerait aussi à suivre plus systématiquement l'insertion ou la réinsertion de ses anciens élèves étrangers dans leur pays d'origine. L'accès à la fonction publique française des anciens élèves étrangers européens devrait être favorisé avec des mécanismes qui ne soient plus conçus sur un mode uniquement dérogatoire exceptionnel (avec un traitement approprié à l'échelon de l'Union européenne des questions de réciprocité et des postes dits de souveraineté). De même, en tenant compte du principe du concours, les anciens élèves étrangers, naturalisés français par la suite, devraient se voir reconnaître une possibilité d'accès adaptée à la fonction publique française. Enfin, les différents coordinateurs des matières enseignées à l'Ecole pourraient faire appel de façon plus courante, dans l'approche comparative indispensable des modes de management, aux expertises des anciens élèves étrangers.

❖ **Donner à l'ENA les moyens de développer son rayonnement international.**

La fusion de l'ENA avec l'IIAP, qui s'est accompagnée de la création d'une nouvelle direction des relations internationales, devrait lui permettre tout d'abord d'élargir son offre de formation et de mieux répondre aux demandes de publics variés.

Sans remettre en cause le cœur du modèle sur lequel s'est fondé le développement de l'ENA depuis 50 ans, celui d'une approche pratique et concrète, prenant en compte les interventions de professionnels et la résolution d'études de cas, il nous semble ensuite que l'Ecole aurait davantage à renforcer sa notoriété internationale en acceptant d'intégrer dans ses cursus les meilleures pratiques universitaires. Ceci suppose probablement la mise en place d'un corps limité d'enseignants permanents recrutés en fonction de leur renommée et de la qualité de leurs publications, le développement d'échanges de personnels avec des universités étrangères et les écoles d'administration des autres pays, la création d'un pôle de recherche de référence dans le domaine des politiques publiques, qui pourrait être accompagné de la création d'un Conseil scientifique, et des partenariats public/privé. Des conventions pourraient être conclues par l'ENA avec des établissements supérieurs étrangers pour l'obtention de diplômes doubles ou la création de cycles doctoraux spécifiques. Seule une telle évolution nous semble à même de mieux faire reconnaître la qualité de la formation de l'ENA par des organisations d'influence comme le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale ou encore la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement.

Une autre façon d'accroître l'influence internationale de l'ENA pourrait résider dans une approche plus diversifiée des stages que doivent accomplir les élèves durant leur première année de scolarité. Il conviendrait d'ouvrir aux élèves étrangers la possibilité de faire non seulement des stages dans des administrations déconcentrées mais aussi dans des entreprises publiques ou privées (pratique dont nous considérons qu'elle pourrait être aussi utile pour les élèves français !). Il serait souhaitable pour tous les élèves de reprendre la pratique de stages dans les grandes organisations publiques internationales, comme le Secrétariat des Nations

Unies ou les institutions de Bretton Woods, où la présence française et francophone est souvent, malheureusement, déclinante. Plus généralement, l'ENA devrait être considérée comme un instrument approprié et déterminant dans la formation des hauts-fonctionnaires français et francophones internationaux et permettre à ceux qui le désirent de se préparer à l'exercice de la fonction publique internationale. Afin de mieux se faire connaître, l'ENA pourrait également proposer ses services à un certain nombre d'institutions comme la Commission européenne pour conduire des études et des évaluations dans le domaine de la gestion publique.

La consolidation du rayonnement européen et international de l'ENA passe par un renforcement de sa capacité à répondre aux appels d'offre lancés par les bailleurs de fonds multilatéraux. Comme dans d'autres domaines, l'offre administrative d'expertise française reste souvent fragmentée et trop dispersée. Chaque département ministériel a développé dans son secteur ses propres capacités de réponse et d'analyse avec des chevauchements de compétences inévitables qui, au bout du compte, jouent au détriment des intérêts français pris dans leur ensemble. L'ENA pourrait jouer en la matière, en étroite relation avec le groupement d'intérêt public « France Coopération Internationale » mis en place par le Ministère des affaires étrangères avec l'appui du Ministère de la fonction publique, un rôle d'animation et de coordination afin de développer une véritable masse critique de compétences et renforcer les complémentarités d'intervention entre les différentes administrations françaises. Là-encore, l'ENA pourrait utilement utiliser les capacités et les savoir-faire de ses anciens élèves étrangers pour concevoir et monter des propositions d'intervention qui tiennent compte des réalités nationales et qui n'apparaissent pas comme la reproduction pure et simple du modèle administratif français.

#### ❖ **Renforcer les partenariats de l'ENA et mieux communiquer.**

Internationaliser ne signifie pas négliger les partenaires français : bien au contraire ! La légitimité internationale de l'ENA repose aussi sur sa capacité à prendre en compte les aspirations de la société française et à montrer que les intérêts de l'Etat peuvent être convergents avec ceux du secteur privé et de la société civile, prise dans un sens large. Des protocoles de partenariat pourraient être conclus par l'ENA avec des grandes entreprises, des collectivités territoriales, des ONG de solidarité locale et internationale avec l'objectif de multiplier des formations croisées, procéder à des échanges de compétences et de personnels et confronter les élèves de l'ENA à d'autres réalités managériales.

L'action internationale de communication de l'ENA devrait être renforcée avec une participation sans complexe, notamment avec l'aide d'EDUFRANCE, aux congrès et salons internationaux de présentation d'établissements d'enseignement pour le recrutement d'étudiants. L'organisation chaque année par l'ENA de deux à trois séminaires de recherche internationaux sur des thèmes d'influence comme la gouvernance ou les modes publics de régulation dans des environnements concurrentiels pourrait aussi être un des moyens de mieux faire connaître l'Ecole sur le marché international des formations administratives.

*Gabriel Calamarte (promotion Jean Jaurès 1969), Jean-Marc Châtaigner (promotion Jean Monnet 1990), Jean David (promotion Guernica 1976), France de Hartingh (promotion Jean Jaurès 1969), Rabih El Chaer (promotion Averroès 2000), André Garcia (promotion Lazare Carnot 1961), Michel Hauswirth (Promotion Félix Eboué 1954), Christian Le Lamer (promotion André Malraux 1977), Andréas Löns (promotion Nelson Mandela 2001), Zara Nazarian (promotion Averroès 2000), Renée Ella Rennie (promotion Copernic 2002), Andrzej*

*Rogulski (promotion Nelson Mandela 2001) et Gioia Venturini (promotion Copernic 2002) sont membres de la Commission relations internationales de l'Association des Anciens Elèves de l'ENA.*