

Séminaire GRESUP

organisé grâce au soutien de la
FNEGE

et des parrains de l'École de Paris :

Accenture
Air Liquide*
Algoé**
ANRT
AtoFina
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Cogema
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Centre de Recherche en gestion
de l'École polytechnique
Danone
Deloitte & Touche
DiGITIP
École des mines de Paris
EDF & GDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Hermès
IDRH
IdVectoR
Lafarge
Lagardère
Mathématiques Appliquées
PSA Peugeot Citroën
Renault
Saint-Gobain
SNCF
Socomine*
THALES
TotalFinaElf
Usinor

*pour le séminaire

Ressources Technologiques et Innovation

**pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1^{er} mai 2001)

L'ENSEIGNEMENT DE LA GESTION À L'ENA

par

Axel URGIN

Enseignant à l'ENA

Conseiller référendaire à la Cour des comptes

Directeur de cabinet du secrétaire d'État à l'Outre-Mer

Professeur associé à l'université de Marne-la-Vallée

Séance du 21 novembre 2000

Compte rendu rédigé par Gilles Garel

Bref aperçu de la réunion

Comment l'ENA, creuset de la culture de la Haute Fonction publique française, a-t-elle pu légitimer l'enseignement d'une discipline jugée aussi mercantile que la gestion ? Bien que très contesté au départ, cet enseignement s'est aujourd'hui imposé comme une matière fondamentale, bien perçue par les élèves. Pourquoi ne peut-on pas transposer telle quelle la méthode des cas issue des écoles de commerce ? Peut-on enseigner la décision interministérielle en salle de cours ? La culture du secret de la Haute Fonction publique n'est-elle pas un obstacle à la constitution de matériaux pédagogiques innovants ? L'enseignement de la gestion à l'ENA n'est-il pas trop franco-français ? etc.

Haut fonctionnaire, ancien manager dans le secteur privé et doté d'une expérience d'enseignant, Axel Urgan analyse les méthodes et les principes de l'enseignement de la gestion aux énarques. Il milite pour la transmission de techniques de gestion, mais plus encore de valeurs pour l'action publique.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

Je suis haut fonctionnaire, mais j'ai eu à occuper des fonctions dans le secteur privé entre 1995 et 1997. J'ai à cette époque quitté la Cour des comptes pour être secrétaire général du groupe Europe Assistance où j'avais en charge à la fois la direction financière France et Internationale ainsi que la direction des ressources humaines. Je suis revenu dans l'Administration... à la faveur de l'alternance politique de 1997. J'ai toujours manifesté un goût prononcé pour la "chose publique", pour la gestion et pour l'enseignement. J'enseigne depuis plusieurs années à l'université de Marne-la-Vallée où je suis professeur associé à l'UFR d'économie et de gestion, en écoles de commerce, à l'IEP et à l'ENA.

L'ENA forme les cadres de l'Administration. L'école réunit des profils pluriels, du polytechnicien de 23 ans qui n'a connu que les honneurs des sélections scolaires au non-bachelier de 47 ans nourri d'expériences associatives. Bien que très contesté au départ, l'enseignement de la gestion à l'ENA s'est aujourd'hui imposé comme une matière fondamentale bien perçue par les élèves. Toutefois, une nouvelle contestation semble poindre aujourd'hui avec l'arrivée de la nouvelle direction.

La gestion comme discipline inégalitaire et illégitime ?

Sur la centaine d'élèves d'une promotion recrutée à l'ENA, un gros tiers est familiarisé à la gestion, entre les élèves issus des écoles de commerce, les ex-sciences politiques d'option économie et finances, les ingénieurs formés au management dans leurs cursus initiaux ainsi que quelques lauréats du concours externe. Pour le reste des élèves, la gestion constitue une découverte. En cela, c'est la seule matière obligatoire qui est entièrement nouvelle à l'ENA ! La discipline de gestion introduit donc une rupture d'égalité entre les élèves alors même que l'ENA est avant tout une école de classement où le rang de sortie est une obsession majeure pour beaucoup. Le droit administratif, les finances publiques, le droit du travail ou l'économie peuvent se choisir en option, pas la gestion.

Se pose également la question de la légitimité des enseignements de gestion dans le creuset de la culture de la Haute Fonction publique française. Dans les statuts de 1945, on apprenait à administrer d'en haut. La gestion relevait des pratiques mercantiles, en aucun cas de la formation des hauts fonctionnaires. On faisait alors carrière dans l'Administration, sans détour vers le secteur privé. Aujourd'hui, il existe une porosité de plus en plus forte entre le secteur public et le secteur privé. Une commission de déontologie fut même créée, il y a quelques années, pour autoriser le pantouflage des hauts fonctionnaires. Il y a quinze ans, on parlait de *gestion publique*. Aujourd'hui la gestion s'affiche clairement dans la formation des hauts fonctionnaires. L'Administration n'administre plus, elle gère des missions.

Alors que beaucoup d'enseignements, sinon tous, sont contestés à l'ENA, la gestion fait l'objet de retours très positifs des élèves et des anciens élèves. En dehors de... l'indiscutable qualité du corps professoral, le succès de cet enseignement de gestion s'explique par trois facteurs :

- une liberté de choix des cours ;
- une pédagogie axée exclusivement sur des cas pratiques ;
- une réelle compréhension par les élèves de l'absence de distinction entre les techniques de gestion publique et de gestion privée.

La présence des élèves de l'ENA est facultative aux cours de gestion. Le nomadisme est un principe d'organisation de l'enseignement à l'école. Plusieurs enseignants vont assurer le même cours dès le début de l'année. Les élèves ont la liberté de choisir leur enseignant. Ils peuvent même choisir de ne pas suivre de cours du tout, mais restent soumis à l'examen final. Le système est assez vertueux pour les élèves, mais a pour conséquence ultime d'éliminer les enseignants dont les salles sont désertées.

Les cas ou le réel en salle de cours

La méthode des cas est utilisée depuis longtemps par les écoles de commerce qui ont importé les originaux américains sans en comprendre toujours les méthodes et les principes. La

pratique du cas à l'ENA s'inspire de la pédagogie anglo-saxonne, mais s'en distingue aussi en s'appuyant sur un cas réel et non sur une "historiette" revisitée. Il existe environ une vingtaine de cas de gestion dans la formation des énarques. Un cas à l'ENA est volumineux, mélangeant des données quantitatives et des données qualitatives comme des interviews d'acteurs. Le volume est toutefois moindre qu'à Harvard. La difficulté me semble cependant plus grande qu'aux États-Unis car, contrairement à un cas américain, il n'y aura pas à l'ENA *le* document pertinent dans la masse des informations distribuées. Les élèves sont, comme dans leur pratique future, confrontés à une surabondance d'informations. Même pour un *petit* contrôle de la Cour des comptes, plus de cinquante personnes sont rencontrées et l'Administration n'hésitera pas à noyer le jeune contrôleur sous une masse d'informations parfois inutiles. Le cas peut mettre les élèves dans une situation de ce type.

Les cas de l'ENA sont élaborés par le corps professoral à partir de deux sources principalement : les rapports de l'Inspection générale des finances et les rapports de la Cour des comptes. Indiscutablement, l'accès à l'information est ici plus facile que pour la réalisation de cas dans le secteur privé. L'exhaustivité des données est possible. Les noms des administrations, les données et les protagonistes sont maquillés autant que faire se peut, mais le secret n'est parfois qu'illusion. Les cas présentent les emplois et les ressources et induisent des problématiques d'analyse. Par exemple, on va amener les élèves à réfléchir sur la paupérisation de l'État. Cette problématique se renouvelle aujourd'hui avec le fort contrôle de Bruxelles sur les subventions étatiques, surtout pour les organismes qui appartiennent au secteur concurrentiel. La problématique emplois/ressources s'est transformée par rapport à ce qu'elle était il y a dix ou vingt ans. Les élèves vont par exemple s'interroger sur les moyens de trouver des ressources sur substances propres.

À l'ENA, les cas se déroulent sur quatre séquences :

- analyse financière ;
- contrôle de gestion/comptabilité analytique ;
- gestion des ressources humaines ;
- stratégie.

La montée en cadence des problématiques stratégiques relativise la place des outils et des techniques de gestion. Les élèves n'auront pas seulement à calculer, par exemple des soldes intermédiaires de gestion, mais à se former progressivement à une pratique de la gestion publique. Il est fondamental de refuser la distinction des techniques de gestion financière et comptable entre le management public et le management privé, mais de situer le clivage au niveau des finalités et des contextes d'action.

Gestion publique et gestion privée

Les élèves de l'ENA ont compris, bien avant les structures administratives, qu'il n'y avait plus aujourd'hui de distinction, en termes techniques, entre la gestion privée et la gestion publique. Seule la distinction des finalités subsiste entre les deux secteurs. Si la maximisation du profit sous contrainte est souvent présentée comme une finalité unique et claire pour les entreprises du secteur privé, les finalités sont beaucoup plus floues et éclatées pour le secteur public. Ses contraintes de gestion sont différentes. Les finalités morales, juridiques et politiques sont très prégnantes dans la gestion publique. On ne va pas, par exemple, casser le statut général de la Fonction publique pour résoudre un cas ! En même temps, il existe une forte proximité des techniques de gestion entre les deux secteurs.

Un organisme fût-il public doit être géré. Les instruments de gestion sont les mêmes, au moins dans les principes. Seul le "jargon" est différent. Par exemple, le plan comptable ne s'applique pas au secteur public. Par ailleurs, les documents comptables sont différents entre un EPIC¹, un établissement administratif ou une société nationale... Pourtant, au-delà de cette diversité, les "méta-règles" financières ou les "concepts matrices" sont les mêmes. Notre objectif est de le montrer aux élèves. Les fonctions financières et comptables sont les mêmes,

¹ Établissement public industriel et commercial.

c'est la répartition qui change. On peut grosso modo considérer qu'il y a trois fonctions à la comptabilité analytique : la tarification (il faut calculer des coûts pour tarifier), le contrôle de la performance des unités productrices et le contrôle de la performance des responsables. Tant dans le secteur public que privé, ces fonctions existent. C'est l'utilisation et la finalité qui changent.

Sur les deux premières séquences de cas, on peut travailler sur des sociétés anonymes. On s'affranchit alors des détails techniques en étant moins précis qu'à l'Université sur la "machinerie" comptable et financière. L'agrégation des comptes importe plus que la connaissance précise des techniques. Le point de vue de Sirius s'impose à une vision trop techniciste. Par exemple, on insiste sur les "turpitudes" propres à l'utilisation du système de comptabilité. Tout en participant du même principe, elles sont différentes dans le secteur public parce que le client est souvent l'actionnaire lui-même. Par exemple, les dotations aux amortissements et aux provisions répondent dans le secteur privé à des choix endogènes. On sait très bien comment une direction financière peut construire, en jouant sur les dotations, un résultat net à partir des objectifs que la direction générale affiche. Ces mécanismes de construction du résultat sont moins importants pour les élèves de l'ENA parce que le poids des variables exogènes est primordial dans le secteur public. Le management public n'implique pas de stratégie de maximisation des provisions. Passer de l'EBE (excédent brut d'exploitation) au résultat net n'est pas si important que cela. On en restera à l'analyse de l'EBE. Par contre, l'accent sera mis sur les subventions d'exploitation qui existent aussi dans les entreprises privées mais plus marginalement (par exemple entre société-mère et filiale). Les subventions ou les transferts de charges relèvent au contraire d'une véritable stratégie financière pour un organisme public. L'importance des subventions croisées pour appeler des subventions plus importantes de la puissance publique sont des logiques propres au secteur public. La rentabilité de l'organisme est-elle hors subventions ou subventions comprises ? Une problématique de ce type conduit directement au débat sur les finalités sociales. Il existe à l'ENA un cas sur la restauration universitaire. Celle-ci peut-elle trouver sa rentabilité propre en maintenant ses objectifs sociaux ? Nul n'envisage aujourd'hui de supprimer les 600 millions de francs de subventions de la restauration universitaire.

Former des décideurs en salle de cours ?

La situation n'est pas la même pour la formation à la décision stratégique. Les matrices et les modèles du management stratégique ne sont pas directement transposables au secteur public. Alors que le corps enseignant de l'ENA est principalement constitué de hauts fonctionnaires, le seul cas de décision interministérielle utilisé dans les enseignements est... américain. Il s'agit d'ailleurs du seul cas américain des enseignements de gestion à l'ENA ! C'est au demeurant un cas tout à fait passionnant qui conduit les élèves à reconstituer la prise de décision du président Gerald Ford de faire vacciner toute la population américaine contre une épidémie de grippe porcine. Quelle décision faut-il prendre face à la menace d'épidémie générale ? L'arborescence décisionnelle est fautive et pourtant la décision est prise. La discussion sur la rationalité du choix est nourrie. C'est bien une anomalie que de ne pas avoir à l'ENA de cas français sur des décisions publiques alors même que nous disposons d'une base considérable de données ! J'ai par exemple décidé, il y a quelques mois, en tant que directeur de cabinet du secrétaire d'État à l'Outre-Mer, de faire vacciner toute l'île de Mayotte contre le choléra. Le gouvernement a entériné cette décision.

Il y a manifestement un refus des hauts fonctionnaires surtout lorsqu'ils sont proches du pouvoir, d'afficher, voire d'assumer publiquement leurs pratiques décisionnelles. Ceci ne constitue toutefois qu'une première faiblesse dans la formation des énarques à la décision publique. Une seconde tient à la sous-représentation des collectivités locales alors que depuis 1982 celles-ci se sont vues transférer beaucoup de ressources. Il y a encore une dizaine d'années les hauts fonctionnaires n'allaient pas en région. Le corps de la Cour des comptes a même refusé à un de ses membres, il y a une dizaine d'années, d'être secrétaire général de la ville de Strasbourg ! Il s'agit pourtant d'un poste à responsabilités multiples, certainement plus enrichissant que bien des directions du personnel dans les grands ministères... Cette donne a beaucoup changé depuis deux ou trois ans. La sous-représentation de Bruxelles dans

la formation des décideurs publics est également flagrante. Aujourd'hui encore, un jeune énarque ignore assez largement le fonctionnement bruxellois et celui des collectivités locales. Il faut que le corps enseignant s'ouvre à toutes les fonctions publiques.

DÉBAT

Une utopie formatrice ?

Un intervenant : *Je suis contre la méthode des cas telle qu'elle est enseignée à Harvard : d'une part, l'histoire est fautive et, d'autre part, elle est théorisée pour faire passer un message. Mais comme la théorie ne s'affiche pas, cela relève de la manipulation ! Le système a certes ses vertus, constituant les rites d'une tribu. Il reste toutefois parfaitement condamnable à mes yeux, dans son essence même, comme enseignement de la gestion. Je m'associe parfaitement à votre propre conception du cas qui met en scène le réel. J'ajoute, dans mes propres enseignements, l'intervention des acteurs réels. Les élèves peuvent leur dire : "à votre place, je n'aurais pas fait la même chose !" ; et les autres de s'expliquer. Dans votre cas, combien d'expériences personnelles avez-vous pu transformer en "cas réel" ?*

Axel Urgin : D'abord, j'ai eu la chance d'avoir accès à des cas d'Harvard. J'y ai constaté et déploré le fort contenu idéologique. Cette déviance existe aussi à l'ENA ! Elle est peut-être moins évidente dans les cas de gestion que dans les cas d'économie où certains enseignants, très libéraux, n'hésitent pas à préconiser la remise en cause systématique du SMIC comme solution. Pour répondre à votre question sur la fabrication des cas, il faut bien constater que si les matériaux existent, la construction proprement dite du cas est très consommatrice de temps. Sur la vingtaine de cas de gestion de l'ENA, les enseignants parviennent au mieux à en changer un ou deux par an.

Plus que le manque de temps, c'est la culture du secret qui est un obstacle à la réalisation de cas sur la décision interministérielle. Pour constituer un cas, on accepte de modifier les noms à partir d'un rapport de la Cour des comptes sur GIAT Industrie, mais on cache la décision ministérielle. Aux États-Unis ou en Allemagne, les hauts fonctionnaires sont autant responsables devant le Parlement que devant leur hiérarchie. Les commissions parlementaires françaises, avec le jeu majoritaire, ne terrorisent pas toujours les fonctionnaires qui doivent venir y témoigner. La Haute Fonction publique française sait préserver le secret de ses processus décisionnels. Certes, on peut construire des cas à partir de matériaux plus anciens, mais les mêmes générations d'hommes politiques sont souvent encore en place. Songeons par exemple à un cas que l'on construirait aujourd'hui sur les décisions de Matignon de 1986 à 1988... Il faut bien se rendre compte que la justice a, pour la première fois, demandé les notes ministérielles dans l'affaire du sang contaminé. Il s'agissait pour elle de reconstituer les chaînes de décision. La culture du secret de la décision est très présente dans le fonctionnement de la Haute Administration. Pourtant, il suffit d'ouvrir un journal pour constater que l'actualité recèle des cas formidables qui allient la contrainte de l'opinion publique, la contrainte budgétaire et la contrainte du temps. Les jeux de rôles interministériels, le pouvoir de Bercy, l'affrontement de logiques différentes au sein d'un même ministère, les oppositions irréductibles entre des corps techniques et la technostructure, voire les décalages entre le ministère et le ministre sont souvent illustrés dans la presse. En tout cas, le matériau disponible permet de reconstituer a posteriori de telles lectures. Prenons l'exemple de l'élaboration du permis à point. On peut aujourd'hui retracer le processus dans le détail, reconstituer le coût des décisions, définir les objectifs implicites et explicites etc. L'Administration française accepte mal de reconnaître l'existence concomitante d'une pluralité d'objectifs dans une décision ou dans une justification ministérielle. Construire un cas, c'est précisément discuter tout cela, mettre à plat les contradictions, mettre au jour les logiques locales... Or, nous avons beaucoup de mal à enseigner les situations que pourtant nous vivons. C'est bien le rapport de la Haute Fonction publique au politique qui est en cause ici.

Int. : *À Harvard, plus de cent élèves suivent le cas dans la même salle. Le succès de la formation par les cas tient beaucoup aux capacités d'animation de l'enseignant. Celui-ci fait naître des controverses. Il s'implique, ou reste en retrait, mais réalise parfois un véritable numéro ! Le fond peut même passer après les performances formelles. En outre, l'enseignant évalue les étudiants à Harvard. Combien d'élèves suivent un cas à l'ENA ? De combien de temps disposez-vous pour animer un cas ?*

A. U. : *À Harvard, il existe aussi un travail préparatoire très intense en petits groupes. Les élèves ne découvrent pas le cas en salle de cours. À l'ENA, environ 25 élèves suivent le cas. Toutefois, avec les effets du nomadisme, on peut arriver à... 40 ou 50 étudiants ! Un cas est pourtant conçu pour 15 ou 20 élèves. Un cas dure aujourd'hui deux heures, mais nous sommes en train de passer à trois heures, ce qui me semble un bon format. Les enseignants forment (ou prétendent le faire) mais ne notent pas. L'évaluation est totalement dissociée du cours. L'épreuve finale de gestion impose un cas intégrateur de six heures noté par un jury différent des enseignants qui ont animé les séances dans l'année.*

Int. : *Le cas est une matière première. Il ne constitue pas en soi un enseignement. C'est l'objectif pédagogique qui est important. Plusieurs objectifs peuvent coexister dans un même cas. Ils peuvent aussi différer d'un enseignant à l'autre. Animer un cas sans objectif est une perte de sens. L'examen final de l'ENA est un cas fermé, de type applicatif, monosolution.*

A. U. : *Il existe à l'ENA un cas Futuroscope adapté d'HEC. Avec les éléments à la disposition du conseil général de la Vienne à l'époque, toutes les matrices stratégiques conduisent à ne pas décider le lancement du projet. C'est avant tout la volonté et l'obstination d'un homme qui a fait le Futuroscope. La conclusion du cas d'HEC, était à l'époque, "il ne faut pas le faire !". À l'ENA, on a rajouté la constance de René Monory et l'hypothèse de la privatisation du parc. Ce n'est pas la chance qui explique le succès, mais la volonté politique. Nonobstant les enseignements des matrices stratégiques, René Monory ne s'est jamais départi de son objectif de développement du département de la Vienne. Ce type de cas peut également se concevoir à partir de l'expérience d'André Rousselet et de Canal Plus.*

Du conformisme et de la prise de risque

Int. : *Quels sont les objectifs poursuivis par la formation ? Quels savoirs et savoir-faire entendez-vous transmettre ?*

A. U. : *L'objectif est clair pour les élèves : c'est le classement de sortie ! À partir de là, il s'agit de trouver l'astuce pour l'épreuve finale. Les enseignants accrochent les étudiants comme cela... Un autre objectif est de transmettre une vision hétérogène de l'Administration. On enseigne la gestion en expliquant que des indicateurs de résultats, d'impact et de moyens seront différents dans l'administration locale et dans l'administration centrale. L'Administration n'est pas uniforme. Enfin, il y a un objectif important à mes yeux qui renvoie à une certaine conception de l'État. En effet, parce qu'un haut fonctionnaire ne risque pas le chômage, sa décision peut être courageuse, non conformiste ou risquée. Le conformisme règne pourtant aujourd'hui dans la Haute Fonction publique. On le voit dès la formation à l'ENA avec la proximité des solutions des études de cas proposées par les élèves. Par exemple, lors de l'étude de la restauration universitaire, deux types de solutions sont préconisées par le corrigé : l'une plutôt sociale insistant sur les finalités d'une telle restauration ; l'autre plus libérale, remettant en cause le statut des personnels pour notamment flexibiliser le travail et élargir les horaires d'ouverture. Une troisième solution est envisageable, mais vient rarement à l'esprit des étudiants parce qu'elle oblige à recadrer le problème et à reconsidérer le rôle de la puissance publique. En pratique, les étudiants déjeunent ailleurs qu'au CROUS² le midi et la restauration universitaire ne capte pas de clientèle le soir. L'idée qu'un restaurant universitaire puisse par exemple fonctionner en partenariat avec d'autres entreprises de restauration ne fait pas partie des réflexes des étudiants de l'ENA. Finalement, la fonction d'une telle restauration n'est-elle pas d'aider les*

² Centre régional des œuvres universitaires et scolaires.

étudiants défavorisés à déjeuner là où ils veulent ? Ne faut-il pas concevoir une liberté du choix des étudiants par opposition à l'imposition d'une offre assez standardisée ? Plus généralement, qu'est ce que risque un fonctionnaire à proposer une solution décoiffante ? Chez Europe Assistance, certains cadres ne prenaient pas de risques par crainte des conséquences personnelles. Soit, mais dans la Haute Fonction publique, le risque n'est pas le même. Il est certainement plus important en termes de carrière en cas d'alternance politique qu'en cas de "mauvaise" décision. La tendance au conformisme frise parfois la lâcheté. Au-delà de l'enseignement de la gestion et de ses techniques, il y a des valeurs comme le courage et l'éthique à faire passer aux élèves.

Int. : *Mais le jury de l'ENA est-il non conformiste ?*

A. U. : Les jurys reproduisent les modèles. La différence entre l'enseignant et le notateur est intéressante pour l'enseignant, mais elle ne favorise ni la création ni l'originalité. Les étudiants adoptent des comportements mimétiques. Je dois ressembler au jury. Que puis-je dire ou faire pour ne pas déplaire au jury ?

Int. : *Le fonctionnaire court néanmoins des risques, certes différents de celui d'un acteur privé.*

A. U. : Nous l'avons dit tout à l'heure, les finalités, les contextes d'action et les implications pratiques ne sont pas les mêmes dans le secteur public et dans le secteur privé. Par exemple, une décision d'engagement ou de désengagement comme l'acquisition de filiales ou l'externalisation d'une activité pour une entreprise privée sera sanctionnée par un surcroît ou au contraire une absence de performance. Dans le secteur public, ces décisions sont d'abord interministérielles. De plus, elles sont prises sous des contraintes multiples, tant juridiques, que budgétaires, médiatiques parfois. Il en résulte que la sanction de la décision est totalement différente dans le secteur public. Elle n'est pas seulement, voire pas du tout managériale, mais peut être politique (une sanction électorale par exemple) ou pénale (la Haute Cour de justice par exemple). Il est parfaitement normal que le système contrôle la prise de risques et la sanctionne le cas échéant. Cela n'a rien à voir avec le conformisme ou avec le gréganisme.

Int. : *Philippe Roqueplo, sociologue, a analysé, en y participant, les décisions interministérielles. Il insiste sur le souk qui règne dans ces réunions. Celui qui ne se bat pas fausse le jeu, mais c'est peut-être là une forme d'expression de la démocratie.*

A. U. : Non, je ne crois pas que ce soit le *souk* dans les réunions interministérielles. Au contraire, la politique du "je ne veux voir qu'une seule tête et n'entendre qu'un seul discours" s'est imposée. Une alternance politique laissera en poste des administrateurs jugés compétents, c'est-à-dire en fait garants de la continuité du système. Est-il de gauche ou de droite ? "*Peu importe, il est bien...*" Le gréganisme est très fort. J'ai trouvé moins de conformisme lors de mon passage dans le privé que dans la Haute Administration française. Un tiers d'une promotion de l'ENA est dans une logique reproductrice du système. Dans leur vie ces élèves n'ont pas connu de chocs qui les prépareraient à une quelconque contestation. L'enseignement par les cas peut les amener à réfléchir sur d'autres solutions que celles du corrigé, la leur. La prise de risque et l'autonomie de la pensée restent à conquérir... Nous évoquions tout à l'heure l'hétérogénéité des profils des candidats à l'entrée à l'ENA, faisons en sorte que cela soit encore le cas à la sortie.

Un enseignement trop franco-français ?

Int. : *Quelles sont les relations entre la formation à la gestion à l'ENA et les institutions de formation étrangères ?*

A. U. : Il existe un cycle étranger à l'ENA. Des élèves étrangers suivent la formation. Les enseignants interviennent également à l'étranger. En fait, il s'agit là d'exporter le savoir faire de l'ENA plutôt que d'importer des méthodes nouvelles par confrontation à un modèle

étranger. Dans certains pays, l'école est clairement en compétition avec le modèle américain de formation au management.

Int. : *Pourquoi l'Europe est-elle à ce point absente des cas utilisés à l'ENA ?*

A. U. : Il y a des enseignements spécifiques à l'ENA consacrés à l'Europe et à Bruxelles. Ils absorbent en quelque sorte la dimension européenne dans la formation. Plus profondément, je crois que la Haute Fonction publique française est profondément anti-Maastricht. Elle est davantage marquée par une culture "chevènementiste" que par le partage des idéaux européens. Au contraire, un pays comme l'Italie intègre parfaitement les problématiques bruxelloises dans la formation de ses élites administratives ainsi que dans le fonctionnement des entreprises privées. On voit à Bruxelles plus d'Italiens que de Français. Il y a comme une sorte de divorce entre l'Europe et la Haute Administration française. Pourtant, les problématiques européennes sont directement posées par les stratégies de quasi-monopoles comme EDF ou France Télécom. L'enseignement de la gestion à l'ENA est lacunaire sur ces aspects.

Int. : *Le cas Monory que vous évoquiez tout à l'heure ne me semble plus possible aujourd'hui. Le pouvoir n'est plus du côté des politiques.*

A. U. : À mon sens, le pouvoir sur les choses n'est pas dans l'entreprise. Aujourd'hui encore, les décisions se prennent dans la sphère publique. Le pouvoir de l'Administration s'est amoindri, c'est vrai, mais surtout au bénéfice de la justice. Il n'y a jamais eu autant de candidats au concours d'entrée de l'école nationale de la magistrature qu'aujourd'hui. Les juges constitueraient-ils un modèle de réalisation publique pour ces candidats ? Certains juges assument publiquement la prise de risques que j'évoquais tout à l'heure.

Présentation de l'orateur :

Axel Urgin : enseignant à l'ENA, conseiller référendaire à la Cour des comptes, directeur de cabinet du secrétaire d'État à l'Outre-Mer, professeur associé à l'université de Marne-la-Vallée.

Diffusion mai 2001