

DES RÉFORMES SOUS LE SIGNE DU LIBÉRALISME

Comment Sciences-Po et l'ENA deviennent des « business schools »

Ce document, extrait de nos archives vous est proposé gratuitement.

Vous appréciez ce service : aidez-nous à en maintenir la gratuité. **Soutenez-nous, abonnez-vous.**

Par Alain Garrigou
Professeur de science politique à l'université Paris-X-Nanterre, auteur d'une *Histoire sociale du suffrage universel en France*, Paris, Seuil, 2002.

► France
► Enseignement
► Entreprise
► Fonction publique
► Libéralisme

recherche
date - sujet - pays



Retrouvez d'autres analyses, dans notre **céderom**.

La démission récente de Mme Frédérique Bredin de son mandat de députée - socialiste - pour travailler au service du groupe Hachette-Lagardère n'est que l'illustration la plus récente de la privatisation des élites politiques françaises. Cette évolution est encouragée par l'acharnement de Sciences-Po, école de formation de la haute fonction publique, à « séduire les entreprises » et à privilégier une organisation des études qui contribue à préparer les étudiants à des carrières dans le privé. Avec des fonds publics à faire rêver bien des universités.

La nouvelle « grande transformation » du monde changera-t-elle tout... sauf ceux qui la commandent et en profitent ? Dans un pays où le système de reproduction des élites se concentre particulièrement sur les grandes écoles, les mêmes personnes, présentées comme de « purs produits de la méritocratie à la française », ont défrayé la chronique des OPA, OPE et fusions récentes.

Leur puissance semble même s'être renforcée. Dans le cabinet de M. Edouard Balladur, ministre de l'économie et des finances de 1986 à 1988, MM. Michel Pébereau, Philippe Jaffré et Jean-Marie Messier, inspecteurs des finances, se virent ainsi chargés des privatisations et concurent le verrouillage de l'actionariat par les noyaux durs. En prenant la tête des entreprises qu'ils venaient de privatiser (respectivement la Banque nationale de Paris, Elf, et Vivendi, ex-Générale des eaux), ces hauts fonctionnaires ont tiré parti du recul de l'Etat en l'organisant à leur avantage privé.

Est-ce un bel exemple de l'adaptation à la mondialisation et à l'économie de marché ? Des pronostics annonçaient la fin de ces élites issues des grandes écoles, au croisement de la haute administration, de la politique et de l'économie qui génère toutes les connivences. Ils semblent démentis. Le ticket d'entrée demeure le même : le passage par une grande école, de préférence l'Ecole nationale d'administration (ENA), précédé par Sciences-Po (l'Institut d'études politiques - IEP - de Paris), même si d'autres écoles réalisent de grandes espérances.

Néanmoins, le système de formation des dirigeants se transforme : le « pantouflage » s'accroît en même temps que les grandes écoles se voient concurrencées par d'autres, françaises ou étrangères, et menacées par un autre modèle de formation, celui des écoles de gestion et particulièrement des Masters of Business Administration (MBA) américains (1). Ainsi, des écoles, en principe consacrées exclusivement (ENA) ou largement (Sciences-Po) à la formation des agents de l'Etat, tendent à se transformer en *business schools* (2). Dans des sociétés contemporaines où la sélection des élites s'opère par l'école, la conversion à l'économie privée ne concerne pas seulement des individus plus nombreux, mais aussi les écoles qui les forment.

La création simultanée de l'Institut d'études politiques de Paris et de l'ENA, en 1945, visait à corriger l'hétérogénéité de la formation de fonctionnaires recrutés par concours spécifiques à chaque ministère ou corps et à démocratiser leur recrutement (3). On ne saurait dissocier les deux, la première ayant été conçue comme une école de préparation - ou de « formation initiale » -, la seconde comme une école d'application. *Si l'on n'a suffi plus de « traverser le jardin » pour passer de la première à la seconde depuis le déménagement de l'ENA rue de l'Université (4), le recrutement de celle-ci n'a jamais démenti ce bien privilégié.*

La proximité paraît surtout intellectuelle. Les anciens élèves et les directeurs de l'ENA s'accordent sur ce point, les premiers confessant : « Je n'ai pas appris grand-chose à l'ENA... C'est à Sciences-Po que j'ai acquis des connaissances (5) », les seconds rappelant aux nouveaux élèves qu'ils sont censés disposer d'un savoir acquis, ce qui signifie qu'il l'a souvent été à Sciences-Po. Tout comme les maîtres de penser.

La question de la démocratisation du recrutement de l'ENA a été posée de façon régulière. A la suite de l'ouverture de l'après-guerre, le niveau social des élèves s'éleva brusquement en 1958. En 1974, et surtout en 1981, une correction relative intervint. Symbole : la création d'une troisième voie, bientôt supprimée, puis restaurée (6). En 1996, la fin de la parité entre les recrutements par concours externe (ouvert aux diplômés de l'enseignement, notamment de Sciences-Po, appartenant souvent aux classes supérieures) et interne (ouvert aux seuls fonctionnaires) constitua une fermeture sociale : dorénavant, l'ENA recrute moins de fonctionnaires que d'étudiants.

Les dernières promotions reflètent cette fermeture : jamais aussi peu d'élèves issus du concours interne (un seul par promotion) n'ont intégré les grands corps (Conseil d'Etat, Cour des comptes et inspection des finances). Sachant que 90 % au moins des reçus du concours externe proviennent de l'IEP-Paris et que la quasi-totalité des postes dans les grands corps reviennent aux élèves du concours externe, ce sont donc des étudiants passés par Sciences-Po qui les monopolisent. Même si toute la scolarité n'a pas été effectuée à Sciences-Po, la prep'ENA (formation spéciale de préparation à l'ENA) a attiré les élèves déjà issus de grandes écoles ou encore arrivant d'IEP de province. Sous la pression de ceux-ci et du ministère de l'éducation nationale, la direction a récemment réservé sa préparation à ses propres étudiants.

Paris et ses privilèges

Le changement paraît décevant au regard des intentions officielles. Malgré les efforts financiers et quelques dévouements, les réussites des IEP de province au concours d'entrée de l'ENA restent limitées. Nul ne peut se leurrer sur les différences qui les séparent de l'IEP de Paris même si, vers 1990, ils s'emparent de l'appellation Sciences-Po en y accolant le nom du lieu. Derrière cette proximité de façade, les statuts et les moyens manifestent l'écart.

L'Institut parisien constitue un établissement autonome (et non rattaché à une université), dont les moyens financiers sont incomparablement plus grands. Son budget s'élève à plus de 230 millions de francs, alors que les autres IEP disposent de 12 à 13 millions de francs pour les trois importants et de 6 à 7 millions de francs pour les autres. Sciences-Po a vingt fois plus de ressources que les deux plus grands IEP de province, quarante fois plus que les autres et trois fois et demie plus que l'ensemble des IEP...

Au-delà des conditions financières, les performances dépendent des caractéristiques de l'enseignement et de la composition du corps enseignant. Les anciens élèves de l'ENA enseignent massivement dans la section « service public » de Sciences-Po, qui préfigure les concours de la fonction publique. Ils composent ensuite la totalité des enseignants de la prep'ENA. Les candidats ont ainsi été formés aux valeurs, manières et préjugés de la haute administration.

Les IEP de province ne bénéficient pas d'un tel réservoir de formateurs. Dans un concours dont la quasi-totalité des membres de jury sont des anciens élèves de l'ENA, la cooptation assure la reproduction sociale. Les critères d'évaluation s'expriment d'ailleurs sans détour : « *J'essaie de m'imaginer si j'aimerais travailler avec le candidat que j'écoute et si je pourrais lui faire entièrement confiance (7)* », déclarait simplement un membre du jury parmi d'autres.

Contrairement à l'IEP de Paris, qui comporte un corps très restreint d'enseignants permanents (une quarantaine, mais aucune femme) et qui emploie surtout des enseignants vacataires issus de l'administration et de l'économie - un millier environ (8) -, les IEP de province emploient surtout des universitaires. La qualité proprement intellectuelle de leurs enseignements ne prépare pas totalement à la réussite aux concours. « *Trop universitaire* », expliquait par exemple un énarque à propos des résultats modestes des prep'ENA de province. Trop universitaire, comme on dirait trop savant ou trop intellectuel.

La forme de l'enseignement s'adapte aux exigences du concours de l'ENA. Longtemps, la section service public a donné le ton et largement modelé les principes de la formation. Le mélange de culture dite générale et de culture spécialisée constituait la marque distinctive de cette formation (*lire l'encadré sur la pensée Sciences-Po*). Dans nulle autre institution d'enseignement supérieur, les enseignants ne soumettent les sujets d'examen au directeur, qui les choisit. En dehors de toute compétence, une telle autorité n'appartient qu'à une institution qui, ayant vocation à former la noblesse d'Etat, garde des habitudes de contrôle idéologique et ne partage pas les principes académiques d'autonomie intellectuelle.

Assez stable pour qu'il paraisse toujours dominant, le système centré sur la sélection des élites d'Etat semble pourtant menacé. Parmi les anciens élèves de l'ENA, le pantouflage s'est accru dans des proportions inédites : « *Le pourcentage des énarques en activité dans le secteur privé passe de 1 % en 1950 à 12 % dans les années 70 pour atteindre plus de 17 % en 1990 (9)* ». Dans les dernières promotions, la proportion approche la moitié. L'attrait du secteur privé et de ses salaires contribue à l'expliquer.

Les célébrations de l'excellence polyvalente de l'ENA par ses « patrons » ont encore encouragé le phénomène. « *L'ENA forme des professionnels du service public, mais par des méthodes qui ne peuvent que séduire les entreprises* », assurait M. René Lenoir, directeur de 1988 à 1992 (10). Depuis peu, l'attraction de l'ENA déclinent néanmoins, à en juger par la diminution d'un tiers du nombre des candidatures au concours d'entrée depuis 1995. En fait, ces évolutions ne représentent que la partie la plus visible d'un glissement général qui, en amont, affecte aussi Sciences-Po.

Justqu'aux années 80, Sciences-Po a diversifié ses formations tout en restant organisé autour de la section de service public, en donnant une grande place à la préparation des concours administratifs et en se référant toujours au concours phare de l'ENA. Mais les stratégies d'orientation des étudiants contredisent cette orientation. La section de service public, plus particulièrement chargée de préparer les carrières administratives, a perdu les trois quarts de ses effectifs en une quinzaine d'années, au bénéfice - pour l'essentiel - de la section économique et financière (écôfi). Cette appellation indique clairement des débouchés tournés vers les entreprises et le secteur privé. Ainsi, 83 % des diplômés travaillaient dans les entreprises en 1997 contre 65 % en 1989.

Les conditions générales du marché de l'emploi expliquent le recul de la formation à la fonction publique, favorisé par l'orthodoxie montante du néolibéralisme. Les enseignements de Sciences-Po ont donc fait de plus en plus la critique de l'étatisme, l'éloge des mécanismes autorégulateurs du marché, certains se risquant même à prophétiser la mort de l'Etat. La tradition keynésienne y demeure cependant présente, en se réclamant des grands commis de l'Etat qui, après la seconde guerre mondiale, participèrent à l'enseignement de la nouvelle institution nationalisée. L'économie enseignée prend ainsi l'aspect d'une science schizophrène dans laquelle les étudiants, selon qu'ils penchent à droite ou à gauche, assistent plutôt au cours d'économie de Michel Pébereau, un plaidoyer pour la flexibilité, la libéralisation des marchés, etc., ou à celui de Jean-Paul Fitoussi, devenu le représentant du néo-keynésianisme en France.

L'arrivée de M. Alain Lancelot à la direction de Sciences-Po, en 1987, a accentué la transformation d'une école largement consacrée à la préparation au service public en *business school*. Puisque l'avenir n'était plus celui de l'excellence administrative et de la formation de la haute fonction publique, Sciences-Po devait adopter de nouveaux critères : ceux de l'entreprise et de l'internationalisation. Pourtant, la réforme s'est d'abord présentée comme une restauration. Evoquant une « *dérive* », M. Lancelot déclarait craindre pour l'unité de l'école à cause des tentations d'autonomie comme celle d'une section d'écôfi », qui se constitueraient en « *quatrième grande école commerciale de Paris* ».

La réforme Lancelot (ainsi qu'elle fut rapidement désignée) ne se réduisait pas à l'entreprise personnelle d'un nouveau directeur. Subrepticement, en tout cas sans débat public, des membres très actifs de l'élite se sont attachés à reformer la formation de ses futurs membres. M. Roger Fauroux, ancien inspecteur des finances, quitta la direction de Saint-Gobain pour devenir le directeur de l'ENA. De 1986 à 1988, avant de devenir ministre de l'industrie, il se consacra notamment à promouvoir le rapprochement entre la fonction publique et le secteur privé (par exemple, en généralisant les stages dans les entreprises).

L'inflexion était donnée. A Sciences-Po, M. Pébereau, alors président du Crédit commercial de France avait de devenir celui de la Banque nationale de Paris, devint président du comité de direction de Sciences-Po en 1989. Aux réserves exprimées à cette proposition du directeur Alain Lancelot, les partisans de la nomination d'une personnalité de l'économie firent remarquer que « *dans les écoles de commerce, on faisait beaucoup plus* ». Il s'agissait aussi d'une affaire d'affinités politiques comme la bienséance ne permet guère de le dire.

Car M. Alain Lancelot avait été conseiller de M. René Monory, ministre de l'éducation nationale de 1986 à 1988, dont le directeur de cabinet, lorsqu'il détenait le portefeuille de l'économie et des finances de 1978 à 1981, s'appelait... Michel Pébereau. Ainsi, des réseaux d'interconnaissance soutenaient l'entreprise réformatrice. De même, la Fondation Saint-Simon, présidée par M. Roger Fauroux, jouait un rôle fédérateur de *think tank* très occupé à penser la « *modernisation de l'Etat* » - elle a accessoirement servi de vivier pour recruter des membres de jurys du concours d'entrée à l'ENA (11).

La réforme Lancelot a officialisé des niches générales. Son contenu n'était guère lisible ni original. Où se nichait l'innovation, dans la priorité de la formation générale ou dans le choix de renforcer l'économie ? Où se trouvait la nouveauté ? Dans la création d'un grand cours sur « *les grandes lignes de partage du monde contemporain* », la revalorisation de la culture générale, le couronnement des sciences sociales par une vague philosophie politique ?

Placements en bourse

Par ailleurs, les droits d'inscription grimperont progressivement de 800 francs en 1987 à 5 600 francs en 1994. L'augmentation des bourses propres à l'établissement fut alors présentée comme une compensation. Le directeur soutenait que l'aisance sociale de nombreux étudiants permettait d'instaurer des droits élevés, et que les bourses distribuées ne passaient pas à l'élève. L'augmentation des ressources se justifiait aussi par l'amélioration de l'enseignement, et par le besoin de compenser le désengagement de l'Etat (si la part de financement par l'Etat diminuait relativement, elle demeurait pourtant largement la plus importante et surtout augmentait en valeur absolue).

Il ne fut question ni des pertes occasionnées par les placements en Bourse de l'année 80, ni des frais de locations dans l'arrondissement le plus cher de Paris. De toute façon, les déficits récurrents ont toujours été comblés par les gouvernements successifs. Les nouveaux droits d'inscription avaient rapproché Sciences-Po d'une *business school* dans laquelle les études sont payées par les étudiants. Mais il restait une étape à franchir.

Il devint difficile de prétendre que la réforme opérait une redistribution sociale quand on annonça qu'aux bourses, au montant d'ailleurs abaissé avant leur suppression, se substituaient des prêts remboursables avec l'entrée dans la vie professionnelle. Après une mobilisation de plusieurs mois, la grève éclata en janvier 1995. A Sciences-Po, une grève représente quelque chose d'exceptionnel. La fièvre s'empara immédiatement de la direction comme si, au coeur même d'un temple d'Etat, un tel acte relevait forcément de la subversion. Et la direction recula. Trois jours d'occupation du grand amphithéâtre Boutmy, rebaptisé pour l'occasion du nom du célèbre castrat Farinelli (« *On nous a coupé les bourses* »), avaient pris des allures d'affaire d'Etat.

Faute d'idées originales, la réforme de Sciences-Po prit le chemin qu'elle était censée éviter. Sans exclure une dose de duplicité, la contradiction apparaissait bien flagrante entre le souci de rompre avec la « *dérive* » vers une « *grande école de commerce* » et celui de s'adapter à l'air du temps, que M. Alain Lancelot trahissait en vantant la création de « *stages vrainement significatifs, à l'exemple de ceux pratiqués dans les écoles de gestion (12)* » ou le rendement d'une taxe d'apprentissage qui « *nous met à la hauteur de certaines grandes écoles privées (13)* ».

Après la nomination de M. Lancelot au Conseil constitutionnel, en 1997, le nouveau directeur, M. Richard Descoings, ancien élève et maître de requête au Conseil d'Etat, modifia partiellement la politique dont il avait été acteur comme directeur adjoint. Les conditions d'inscription ne furent plus évoquées et les bourses ont été augmentées. En revanche, M. Descoings poursuivit la politique de formation de Sciences-Po au statut de grande école, délicate à la fois du fait du lien de l'IEP-Paris avec l'ENA et d'un cursus relativement bref (trois ans), parfois entrepris immédiatement après le baccalauréat.

Comment faire pour qu'un diplômé obtenu en trois ans soit considéré au-dessus d'un diplôme bac + 3 ? L'augmentation de la durée du cursus va corriger ce problème d'équivalence par une augmentation du nombre d'années d'études (quatre ans) et du niveau du diplôme (bac + 5, soit le niveau des nouveaux masters) en n'acceptant les étudiants qu'un an après le baccalauréat, à la suite d'une année universitaire ou d'un séjour à l'étranger.

On comprend qu'il s'agisse plutôt des Etats-Unis et plutôt d'une université américaine... Mais l'accroissement de la longueur des études et leur internationalisation par les séjours à l'étranger ne peuvent que renforcer la ségrégation sociale. L'ambition des projets d'allongement du cursus accroît par ailleurs l'écart avec les IEP de province. Quelle que soit la formule adoptée, ces derniers ne sauraient suivre l'évolution entamée. Pis, elle les menace directement.

Au sein même de l'ENA, les demandes des récentes promotions de créer un enseignement de management renforcent l'inflexion vers une *business school*. Malgré un rapport favorable et le soutien du ministre de la fonction publique, le directeur de l'ENA fit néanmoins la sourde oreille. Cette résistance s'explique par le souci de l'énarchie, et en particulier des grands corps, de conserver le contrôle du classement et de la formation : un enseignement de *management* imposerait le recours à des compétences extérieures.

Dans un autre domaine de compétence, l'enseignement des langues étrangères, l'administration de l'école n'a consenti que récemment à autoriser les professeurs à interroger les candidats sur des questions de société et à ne pas se limiter à évaluer les seules qualités de vocabulaire, de grammaire et d'accent. Cette résistance marque la défense d'une définition ancienne de l'ENA, dont les responsables ne veulent guère accepter qu'elle prépare à de futurs pantoufflages favorisés par la formation au management.

Dans une école qui demeure plus axée sur la discipline initiatique que sur un apprentissage intellectuel, l'introduction d'un savoir spécialisé remet en question la conception charismatique de l'autorité, largement partagée dans la haute administration. Selon un conseiller d'Etat, ce que l'on est certain de ne pas trouver à l'ENA, c'est « *l'art de penser juste, car cette exigence ne s'apprend dans aucune école, elle s'acquiert surtout par l'exemple des grands patrons (14)* ». Le conservatisme de la noblesse d'Etat s'oppose ainsi aux changements que les responsables politiques soutiennent au nom de leur croyance commune dans les réformes et dans l'inexorable mondialisation.

Malgré la tendance à suivre le modèle des *business schools*, les institutions de reproduction des élites françaises restent attachées à leur modèle ancien d'une formation généraliste des élites. Alors que les *business schools* proposent un modèle d'excellence professionnelle - qui, cela va sans dire, est censé mener au statut de VIP -, Sciences-Po et l'ENA demeurent conçues comme des institutions de sélection d'élites polyvalentes. Dans les plaquettes et les discours de rentrée, les dirigeants, partagés entre la volonté de s'adapter au nouveau monde et la réticence à abandonner des principes qui ont fait leurs preuves, ne s'intéressent pas au futur métier des heureux élus, mais leur rappellent qu'ils appartiennent à une école de formation des élites du pays.

La réussite de ces élites, leur faculté d'adaptation et le succès généralisé des *business schools* ne sont pas assurés. S'ils l'étaient, cela contribuerait au renforcement de la reproduction sociale et menacerait un peu plus la légitimité d'élites qui n'ont jamais été aussi peu légitimes depuis le XIXe siècle.

ALAIN GARRIGOU.

(1) Lire Ibrahim Wilde, « Irrésistibles "business schools" », in « L'Amérique dans les têtes », *Manière de voir*, n° 53 (en vente dans les kiosques).

(2) Sur cette évolution, on pourra lire Gilles Larzuch, *L'Exception française. Le modèle des grandes écoles à l'épreuve de la mondialisation*, Presses universitaires de Rennes, 1999. Pour des éléments comparatifs, cf. Ezra Suleiman, Henri Mendras (dir.), *Le Recrutement des élites en Europe*, La Découverte, Paris, 1995, et sur les grandes écoles françaises, à la Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'Etat*, Minuit, Paris, 1989.

(3) Lire l'enquête « Sciences-Po, laminoir des élites françaises », *Le Monde diplomatique*, mars 1999.

(4) Pendant plusieurs décennies, seul un jardin séparait Sciences-Po, situé rue Saint-Guillaume, et l'ENA, localisée rue des Saints-Pères (7e arrondissement).

(5) Cité par Michel Schifres, *La Désertion des énarques*, Stock, Paris, 1999, p. 95.

(6) Créée en 1981 pour marquer la volonté de la gauche de démocratiser les voies d'accès à la fonction publique, cette troisième voie devait permettre à des membres d'association et à des syndicalistes de passer un concours d'entrée spécial, qui leur serait réservé. Elle produisit peu d'élèves de l'ENA, et ils furent souvent dédaignés par leurs camarades des deux autres voies. Elle a été supprimée.

(7) ENA, *Epreuves et statistiques des concours de 1971. Réflexions des jurys sur les travaux des candidats*, 1971, p. 10.

(8) Parfois qualifiés de « faux profs », ils contribuent au sentiment d'omniprésence que donne l'Institut d'études politiques, la plupart d'entre eux arborant le titre de « professeur à l'Institut d'études politiques » (ou de « maître de conférences ») alors qu'ils n'y sont que chargés d'enseignement.

(9) Michel Bauer, Bénédicte Berthoin-Mourou, « L'ENA est-elle une "business school" ? Etudes sociologiques sur les énarques devenus cadres d'entreprise de 1960 à 1990 », L'Harmattan, Paris, p. 69.

(10) *Le Monde*, 8 juin 1990.

(11) Sur la Fondation Saint-Simon (autodissoute en 1999), lire Vincent Laurent, « Les architectes du social-libéralisme », *Le Monde diplomatique*, septembre 1998.

(12) *Le Débat*, Paris, mars-avril 1991.

(13) *Ibid.*

(14) Christian Vigouroux, « Ce que l'on apprend, ce que l'on n'apprend pas à l'ENA », *Pouvours*, Paris, n° 80.

Lire :
- Les meilleures copies