

PROMETHEE

PROposition de
METHode pour améliorer
l'Efficacité de
l'Enseignement à l'ENA (1)

Ce document a été élaboré par un groupe de travail restreint d'élèves de la promotion Jean Monnet, puis discuté avec l'ensemble de la promotion. Il est soutenu par l'ensemble des personnes dont le nom suit.

Nous avons voulu aller au delà des critiques sur le fonctionnement de l'ENA, pour tenter d'envisager des solutions : si les premières peuvent rencontrer un large accord, les secondes seront, sans aucun doute, l'objet d'un débat, que notre objectif est aussi de susciter.

Ont participé à la rédaction du document :

Christine Daniel, Christophe Devys, Pascal Florentin, Hervé Gosselin, Hervé Guillou, Laurent de Jekhowski, François Langlois, Daniel Lenoir, Jacques Maire, Odile Renaud.

Cosignataires :

Yann Aguila, Jean-Luc Aubineau, Jean-Michel Bacquer, Frédéric Bataille, Christophe Bay, Jean-Louis Bédier, Lionel Beffre, Francis Bonnet, Pierre Brouder, Jean-Louis Buer, Yves Carmona, Laurent Catenos, Jean François de Caffarelli, Jean-Marc Chataigner, Olivier Coiffet, Dominique Dalmas, Marie Ange Debon, Bernard Delpit, Bertrand Diringer, Pierre Dufour, Anne Durupty, Catherine Fagart, Bruno Foucher, Dominique Galopin, Claude Girault, Gilles Glicenstein, Joseph-Michel Gombert, Pierre Grandjouan, Bruno Guigue, Jérôme Gutton, Xavier Hemeury, Philippe Hougron, Philippe Lacaïle, Sophie Malaval, Marie-Dolores Martinez, Catherine Mayenobe, Philippe Mills, Isabelle Mourès, Hervé Ochsenbein, Pierre Outré, Anne Pénélaud, Jean-Pierre Petiteau, Eric Pilloton, Etienne de Poncins, François Pujolas, Françoise Regnier Birster, Jean-Louis Rey, Marc Rolland, Odile Roussel, Bruno Rousselet, Henri Savoie, Lucien Scotti, Stéphane Seiller, Thierry Simon, Denis Simonneau, Patrick Sitbon, Bertrand de Talhouët, Jean-Paul Thuillier, Jean-Louis Valentin, Emmanuelle Viillard.

(1) et puis, prométhez, prométhez, il en restera toujours quelque chose !

PROMETHEE

Nous sommes plusieurs à ne pas nous satisfaire de la façon dont est organisée la scolarité à l'ENA. Même si l'on fait abstraction des inévitables rancoeurs liées au classement, il faut bien constater que:

- la scolarité est organisée en vue de ce seul objectif;
- de ce fait, le caractère appliqué de l'enseignement s'arrête dès lors qu'il ne débouche plus sur un exercice pouvant donner lieu à épreuve de classement;
- il est tout aussi impossible de diversifier les cursus, de façon à préparer réellement à certaines carrières et à tenir compte des expériences déjà acquises;
- l'utilisation d'une échelle unidimensionnelle d'évaluation conduit à promouvoir un modèle unique d'élève et à en aligner les caractéristiques sur les normes admises en matière de recrutement des grands corps;
- l'enseignement ne fait guère de place à la recherche ;
- l'absence de débats au sein de l'école ne lui permet pas de secréter une culture spécifique du service public, encore moins de contribuer à en actualiser le contenu.

Tout cela est parfaitement contradictoire, tant avec le projet initial de l'ENA, qu'avec les enjeux actuels auxquels doit faire face l'école. En 1945 en effet, il s'agissait de créer une école d'application, ouvrant le recrutement de la haute fonction publique, et contribuant à l'élaboration d'une culture propre du service public. Aujourd'hui cette notion même est en crise, ce qui rejaillit de multiples façons sur l'école: incertitude sur les vocations, insuffisante spécificité publique de l'enseignement, etc... Au moment où les pouvoirs publics s'attachent à moderniser l'administration et à améliorer l'efficacité de l'Etat, on ne se préoccupe guère d'appliquer cette démarche à l'ENA, alors que le seul coût de la formation justifierait que l'on s'interrogeât sur les moyens d'une gestion optimale des ressources qui y sont consacrées. Au contraire, face à ces enjeux, l'ENA présente tous les symptômes d'une institution bloquée, incapable de générer par elle-même les réformes nécessaires.

C'est pourquoi nous avons voulu profiter des semaines qui précèdent les affectations, pour engager un travail de bilan, de critique et de proposition, basé sur les principes suivants :

- faire de l'acquisition de compétences et de savoir faire l'objectif essentiel de la formation de l'ENA; cela suppose de ne pas considérer le classement comme une contrainte absolue, donc de ne pas hésiter à en remettre en cause le principe, pour envisager d'autres méthodes d'évaluation des élèves;
- insérer davantage l'ENA dans la réalité administrative, et, notamment, permettre à l'enseignement de tenir compte de la diversité des expériences des élèves;
- promouvoir une réelle approche pédagogique de l'enseignement.

Ce faisant nous avons voulu situer notre démarche dans le cadre des réflexions en cours sur l'efficacité et la modernisation du service public, dont l'ENA -faut-il le rappeler- est supposée, avant tout, former les futurs cadres supérieurs.

1. La critique du contenu

. Une formation insuffisamment appliquée.

Sous prétexte d'être une école d'application, l'ENA ne dispense pas d'enseignement théorique. Mais la formation n'est pas non plus une formation réellement appliquée. Si l'on s'en tient aux programmes, la formation paraît directement en prise sur la réalité administrative (rédaction de notes administratives, rédaction de textes juridiques, méthodes de gestion,...) le tout sur la base de cas réels ou supposés tels. Dans la réalité le caractère appliqué de la formation est artificiel, du fait de la nécessité d'aboutir à un exercice pouvant faire l'objet d'une notation.

Ce faisant on aboutit à une survalorisation de la note administrative, alors qu'elle n'est qu'un des moyens qu'utilisera le fonctionnaire pour résoudre un problème. La phase d'analyse du problème et de recherche d'informations, tout comme la phase de négociation ultérieure, sont passées sous silence.

La rédaction de la note elle-même est un exercice purement formel: résoudre un problème complexe, généralement à dimension interministérielle, en 6 heures, sans aucune itération, aboutit nécessairement à des propositions artificielles. Ces contraintes ne sont justifiées que par l'examen, mais elles déterminent le contenu de l'ensemble de la scolarité. Les critères de sélection sont toujours identiques (rapidité, capacité de synthèse, malléabilité intellectuelle, élégance de l'expression et de la démonstration...) et laissent peu de place à l'imagination. Finalement, traiter un dossier se résume souvent à une course au plus grand conformisme, non seulement dans la forme, mais aussi sur le fond.

Cette critique s'adresse moins aux exercices d'analyse financière et d'interprétation économique, dans leurs parties quantitatives (bilans, tableaux...) qu'aux dossiers traitant de problèmes généraux, notamment en rédaction de textes juridiques et en questions internationales. Dans ces deux matières les exercices portent sur des cas réels, souvent déjà arbitrés. Contrairement à ce qui est affirmé, les solutions ont peu de chance de plaire quand elles diffèrent de celle proposée par l'administration, en l'occurrence le maître de conférence ou le jury. Trop souvent, l'exercice consiste moins à faire preuve de réalisme ou d'originalité, qu'à tenter de deviner la solution qui a été choisie. A l'inverse, tout pousse à éliminer les solutions impliquant des modifications juridiques ou administratives trop grandes : les contraintes d'un dossier apparaissent alors comme des données intangibles et non comme des obstacles à surmonter.

En gestion, la méthode des cas se justifie tout à fait d'un point de vue pédagogique, mais ne saurait être considérée comme suffisante. Se limiter à cet exercice, le seul à pouvoir être transformé en épreuve de classement identique pour tous, conduit à gommer des phases importantes, aussi bien des fonctions de gestion, que des fonctions d'audit, comme, par exemple, la recherche d'information dans un contexte, en pratique, souvent conflictuel, la critique de ces sources,... Résultat : un exercice qui devrait être pratique devient abstrait du fait de son caractère scolaire.

. L'insuffisante prise en compte des relations humaines et des rapports sociaux dans l'enseignement.

Les dimensions humaines et sociales de toute action administrative sont absentes de l'enseignement. Ce sont elles, pourtant, la "matière première" de notre travail que ce soit de façon interne (gestion du personnel, animation d'une équipe, concertations entre les administrations...) ou externe (relations avec les administrés, réglementation...).

La rédaction de textes juridiques est envisagée uniquement sous l'angle de la cohérence juridique, la dimension de compromis social d'un texte est occultée. Or l'incohérence d'un texte est souvent le résultat des négociations successives dont il a fait l'objet, bien davantage que des capacités rédactionnelles de l'auteur du projet initial.

En gestion, il y a, de fait, une absence totale de formation à la gestion des ressources humaines. Les questions d'organisation (organigramme, par exemple) sont traitées sur le papier, sans observation de la réalité vécue; la capacité à observer une situation est pourtant aussi importante dans ce domaine que celle à analyser les observations faites par d'autres. La semaine de gestion des ressources humaines n'a constitué, de fait, qu'une suite de conférences. Elle ne permet pas aux élèves de s'impliquer dans une tâche personnelle ayant trait aux relations humaines. Des séquences de formation indispensables, comme les séances de négociation ou de conduite de réunion sont sacrifiées à la logique du classement.

En fait la seule occasion, pour les élèves, d'être confrontés aux problèmes de relations humaines est le stage. Mais il n'apporte pas d'autre formation sur ce plan que l'expérience acquise, ce d'autant plus que l'encadrement n'est en aucune façon conçu comme un accompagnement pédagogique, mais uniquement comme une évaluation. L'école ne donne pas, ensuite, les outils pour comprendre les situations et pour améliorer les modes de relation.

. L'impossibilité de diversifier les cursus et de préparer à des métiers différents.

Le recrutement à l'ENA est riche de sa diversité, mais celle-ci est occultée dès l'entrée à l'école. Le système actuel ne permet pas de tenir compte des compétences déjà acquises, pour les approfondir, et, à l'inverse, de faire un effort plus particulier sur les points faibles. Il est encore plus difficile de valoriser et d'élargir les expériences professionnelles antérieures. Pourtant, les carrières auxquelles prépare l'ENA ne sont pas toutes les mêmes. De façon générale, il est impossible, pour un élève qui désirerait approfondir ses connaissances dans un domaine particulier, en fonction de ses projets professionnels, de le faire. Tout incite, au contraire, à miser sur ses points forts, en limitant la casse dans ses points faibles, plutôt que de faire des priorités dans la formation suivie.

Partir du présupposé de l'égalité des élèves dans chacune des matières enseignées est un leurre. La solution, rationnelle, des groupes de niveaux n'a été retenue que pour les langues et les techniques quantitatives. Une égalité de façade a été maintenue pour certaines matières où culture générale et bon sens peuvent pallier certaines lacunes (R.T.J., Q.I.). En gestion, une formation complète et accélérée, redondante pour certains, insuffisante pour d'autres, est offerte à tous. En économie, où les différences de niveaux sont particulièrement sensibles (notamment du fait de l'hétérogénéité des formations mathématiques de base), les dossiers sont très généraux, de difficulté très variable, sans qu'aucune formation de base ne vienne étayer les connaissances de ceux qui en auraient besoin. L'absence totale de groupes de niveaux conduit à une hésitation permanente entre théorie et pratique. L'enseignement déçoit aussi bien ceux qui ont une bonne compétence économique initiale, qui ont l'impression de ne rien apprendre, que ceux qui n'ont pas de compétence et qui se sentent incapables de traiter certains points du dossier du fait d'une maîtrise insuffisante des fondements théoriques ou de l'introduction brutale d'éléments quantitatifs.

. Le refus de faire une place réelle à une démarche de recherche et donc de promouvoir la créativité, les attitudes critiques et le débat.

De façon générale, l'enseignement ne favorise pas les attitudes interrogatives ou critiques par rapport à une réalité sociale.

Les travaux collectifs (séminaire et quinzaine sociale) s'apparentent à des travaux de recherche appliquée, et constituent des temps forts de la formation. Mais leur valeur est obérée par le conformisme du cadre de travail : des futurs fonctionnaires jugés par des fonctionnaires ont tendance, quelque soit le discours tenu par l'école, à adopter un profil bas pour ne pas encourir les foudres du jury; d'où une démarche très technicienne, où les critiques portent la plupart du temps sur la pondération des différentes actions de l'Etat (un petit coup de fiscalité, un léger relèvement des seuils).

Dans aucune matière, les analyses prospectives ou les raisonnements par scénarios ne sont réellement développés (sauf peut-être en gestion pour les plans de financement !). Elles seraient pourtant particulièrement utiles et formatrices, en matière internationale notamment, mais aussi dans tous les domaines où les réactions à une décision publique sont incertaines et ont une importance décisive sur son impact (dans le domaine social, par exemple).

En gestion, l'école ne s'appuie sur aucun corpus théorique propre. L'enseignement se limite à une adaptation des techniques et des principes de la gestion privée, sans se donner les moyens d'une réflexion propre sur les spécificités de la gestion publique.

. L'absence quasi totale de préoccupations pédagogiques, tant dans la définition des contenus, que dans le choix des enseignants.

Les critères de choix des enseignants et des dossiers n'apparaissent pas clairement. Le mode de recrutement des maîtres de conférence ne prend pas suffisamment en compte leurs qualités pédagogiques. Le refus de faire appel à un corps professoral à temps plein, notamment en économie, s'est ressenti quant à la cohérence des sujets d'épreuves, la fraîcheur des dossiers, et leur caractère très général, parfois plus lecture d'accompagnement que cas pratique.

Il y a une déconnexion trop grande entre les cours magistraux et les cas à traiter. Comme par ailleurs la compétence pédagogique de beaucoup de conférenciers n'est pas des plus grande, les cours magistraux sont très peu suivis.

A l'exception de la gestion, il n'y a pas de progression pédagogique dans le contenu des dossiers. L'enseignement d'économie, par exemple, n'est pas assez organisé autour de l'acquisition de notions ou de techniques de base, les éléments théoriques et quantitatifs se prêtent difficilement au traitement par dossier et à l'étude des cas. Elle conduit à des séances souvent redondantes.

2. Propositions.

Il apparaît donc que l'ENA, dans sa forme actuelle, assure mal les missions qui lui sont confiées. Une des raisons essentielles en est, nous semble-t-il, le poids du classement, qui devient la finalité essentielle de la scolarité et pollue les enseignements. La remise en cause du classement, voire sa suppression, apparaît dès lors comme un préalable à une modification profonde du contenu des études à l'ENA.

Certes cette réforme radicale risque de heurter de nombreuses sensibilités et institutions attachées au maintien du classement. Cependant, même dans le cadre existant, il existe de nombreuses possibilités d'améliorer l'efficacité de l'ENA en favorisant une scolarité plus formatrice. Nous les évoquerons donc dans un premier temps, après avoir rappelé les missions fondamentales de l'école.

2.1 Les missions de l'ENA.

La mission de base de l'ENA est de rendre ses élèves aptes à remplir les fonctions qu'ils occuperont dans l'administration. Cette mission est difficile à assurer dans la mesure où les fonctions qui attendent les élèves à leur sortie couvrent un champ très large. C'est pourquoi, refusant toute spécialisation et toute diversification des formations, l'ENA se borne à nous proposer un tronc commun d'enseignement. Nous pensons au contraire qu'il est indispensable qu'un élève puisse définir son propre plan de formation, en se fondant sur ses connaissances de départ et sur son objectif de carrière.

La seconde mission de l'ENA, liée à la première, consiste à aider les élèves à choisir leur carrière future. Ce choix est aujourd'hui essentiellement le fruit du classement, alors qu'il devrait résulter d'une connaissance plus approfondie des différents métiers proposés à la sortie de l'ENA.

Enfin, cette école devrait constituer un véritable centre de recherche et d'innovation de la fonction publique. L'ENA pourrait être, à travers la formation des élèves, au travers des rencontres entre élèves et fonctionnaires, le lieu d'élaboration d'une éthique administrative. Elle pourrait également être le creuset d'une réflexion sur la gestion publique. On sait qu'il n'en est rien.

2.2 Renforcer l'efficacité de l'ENA, dans le cadre existant.

Il nous paraît possible d'améliorer nettement l'efficacité de l'école, sans forcément remettre en cause l'existence du classement.

- Faire de l'ENA une véritable grande école de la fonction publique.

En créant un véritable corps d'enseignants, aux capacités pédagogiques reconnues. Sur le mode d'écoles comme Polytechnique, ces enseignants seraient nommés à mi-temps, en fonction de leurs qualités particulières dans la matière et pour une durée limitée. L'inexistence d'un tel corps a en effet des conséquences négatives : capacités pédagogiques limitées de certains enseignants et surtout absence de réflexion véritable sur le contenu des enseignements.

En créant une commission pédagogique regroupant la direction de l'école et les enseignants, des élèves en cours de scolarité, des anciens élèves sortis depuis moins de cinq ans et des représentants des administrations, chargée d'adapter l'organisation et le contenu des enseignements à l'évolution de la fonction publique.

En créant un laboratoire de recherche sur la gestion publique, lieu de rencontre entre membres de différents corps spécialement intéressés, qui serait susceptible d'enrichir la réflexion sur cette matière sans se limiter à une pâle copie de la gestion privée. En outre, il alimenterait le contenu de l'enseignement de gestion destiné aux élèves. D'autres laboratoires pourraient être ultérieurement créés.

- *Modifier le contenu des enseignements.*

Admettre la nécessité d'une formation complémentaire et diversifiée

Une formation complémentaire n'est reconnue aujourd'hui que pour la gestion et pour les langues. Le niveau des élèves acquis pour le concours d'entrée en économie et en droit est considéré a priori comme suffisant, ce qui n'est guère réaliste. Il nous paraît nécessaire de dispenser un véritable enseignement en gestion, droit et en économie. Ces enseignements prendraient la forme de cours et de quelques conférences d'application sur dossiers, suffisamment peu nombreux pour pouvoir être bien conçus par les enseignants, bien préparés par les élèves et souvent renouvelés.

Ces cours devront être dispensés par groupe de niveaux, le nombre d'heures pouvant être variable selon les niveaux.

Multiplier la formule des travaux de recherche.

La formule des travaux de groupe, plus particulièrement la quinzaine sociale ramassée dans le temps, nous paraît satisfaisante. Nous pensons qu'il serait souhaitable d'élargir cette formule aux questions internationales, à la rédaction de textes juridiques et surtout à la gestion publique.

Après avoir acquis les rudiments de la gestion publique et privée, les élèves pourraient faire, par petits groupes, l'audit d'un organisme public. Encadrés par un membre de l'un des corps dont c'est l'une des missions (Cour des comptes, IGAS, IGF) ou par un consultant privé, calqués sur des missions d'audit classiques, ces séminaires devraient s'inscrire dans une période courte (2 mois maxi, y compris l'oral de présentation). Durant cette période, les élèves devraient être libérés de toute autre activité, à l'exception des langues.

De la même façon, pour la rédaction de textes juridiques, les élèves pourraient être chargés d'un problème précis devant donner lieu à l'élaboration d'un texte et passer ainsi par toutes les phases de cette élaboration.

- *Améliorer les méthodes d'évaluation des stages*

Il est tout à fait surprenant et anormal que la notation d'un stage soit confiée à un seul responsable, quelles que soient ses qualités. Une évaluation collective permettrait d'éviter que la notation se fasse trop par référence à un profil déterminé a priori de façon consciente ou inconsciente et obligerait les évaluateurs à expliciter plus précisément les arguments négatifs ou positifs. La procédure d'évaluation devrait également être plus formalisée.

2.3. Des réformes de structures, permettant de diminuer le poids du classement et de privilégier la formation par rapport à la procédure d'affectation.

La contrainte de classement risque de limiter dans leur application les propositions qui précèdent. Elle pousse en effet à une recherche systématique de l'égalité qui conduit, en fait, à l'uniformisation de la formation et des critères d'évaluation. Ceci nous amène à proposer une réforme plus radicale.

- *Supprimer l'accès direct aux grands corps.*

Le recrutement des corps d'excellence doit correspondre à la volonté d'exercer réellement dans les domaines d'activité correspondants. Si l'on entend conserver ce système de prime à la carrière, il est nécessaire d'évaluer les individus à l'issue d'une période minimum d'expérience professionnelle.

Les grands corps constituant l'enjeu essentiel du classement, leur suppression comme corps de débouché de l'ENA relativiserait la contrainte du classement sur la scolarité. Il semble en effet qu'après les grands corps la hiérarchie entre les corps soit beaucoup plus floue et que le choix des élèves corresponde beaucoup plus à une préférence personnelle pour une carrière ou un mode de vie qu'à un choix fondé sur le seul prestige d'une institution.

- Remplacer le classement par une évaluation diversifiée de la scolarité et des stages.

Une réforme plus radicale consisterait à supprimer le classement. Se pose alors la question de la gestion des affectations à la sortie de l'école. Tout nouveau système devrait s'efforcer d'atteindre les objectifs suivants :

. diversifier la scolarité des élèves, en proposant une formation "à la carte", avec un tronc commun et des options permettant d'approfondir certaines matières en fonction des métiers envisagés ;

. permettre une évaluation différenciée des travaux des élèves selon les métiers.

Dans cette hypothèse, chaque élève suivrait une scolarité regroupant des stages, des travaux collectifs en option et une formation individuelle.

Les solutions possibles sont nombreuses. On peut par exemple évoquer celles qui suivent :

. Chaque module ferait l'objet d'une notation, comme dans le système actuel, mais les matières seraient pondérées différemment selon les métiers auxquels les élèves se destinent. : par exemple, la note d'économie aurait plus d'importance pour les élèves qui choisiraient le ministère des finances.

. Les travaux des élèves feraient l'objet selon les cas d'une notation, pour les épreuves individuelles, ou d'une évaluation qualitative, pour les options et les stages. La notation des stages, en particulier, est très subjective et mal vécue par les élèves : du fait de leur diversité et de l'absence de critères homogènes d'évaluation, ils ne peuvent par nature faire l'objet d'une notation. Mais, compte tenu de la maturité des élèves, il nous semble que la qualité des stages ne devrait pas s'en ressentir.

Sur la base de ces diverses évaluations, l'élève passerait à la fin de sa scolarité devant des jurys de sélection correspondant à une orientation à la sortie (par exemple contentieux administratif, finances, intérieur, carrière diplomatique, affaires sociales,...). Chaque jury classerait les élèves qui se présentent devant lui. Les élèves pourraient alors exercer leurs choix personnels. Le risque de népotisme, qu'on peut opposer à cette solution doit être relativisé : si l'on réserve au ministère de la fonction publique, et non pas aux ministères d'accueil, le soin de former les jurys, on a peu de chances de revenir aux défauts qui caractérisaient le système de recrutement d'avant la création de l'ENA.

. Dans l'hypothèse d'une unification des conditions de carrière, la solution d'une répartition des postes par les élèves eux-mêmes pourrait être envisagée.

* *
*

Les propositions avancées ici sont uniquement des pistes de travail qu'il faudrait pouvoir approfondir, en particulier pour en préciser les modalités de mise en oeuvre.

Par ailleurs, nous avons voulu limiter notre propos au déroulement de la scolarité à l'ENA. Mais nous avons conscience que notre démarche devrait s'inscrire dans une réflexion d'ensemble sur la gestion des corps et, plus globalement sur la modernisation du service public.