

Le modèle français d'accès à la haute fonction publique à l'épreuve de la légitimité démocratique

Par Daniel GOUADAIN

Professeur des universités honoraire

Le modèle français d'accès à la haute fonction publique, fondé sur le concours (et les connaissances scolaires), est le fruit des efforts déployés pour promouvoir l'égalité en droit, pour n'exclure *a priori* aucun citoyen des emplois publics. Mais, en raison des biais tenant aux disparités de fortune, culturelles, d'éducation reçue dans les familles, celle-ci, dans un contexte où la compétition est devenue très âpre, ne fait guère bon ménage avec l'égalité de fait, devenue au fil du temps une aspiration largement partagée. D'où la question : comment agir sur la composition de la haute fonction publique, sans compromettre la qualité des services qu'elle rend, comment concilier ouverture et efficacité ? Faut-il se satisfaire d'une approche ciblée sur l'ouverture sociale, faut-il envisager une approche plus globale ? Ce qui est sûr, c'est que les spécificités de notre système éducatif compliquent la tâche des réformateurs : loin de constituer un compartiment marginal de notre enseignement supérieur, comme on pourrait s'y attendre, les écoles d'accès à la haute fonction publique (Polytechnique, ENS, ENA) en constituent le couronnement.

La question de l'accès à la haute fonction publique, et d'abord aux écoles qui y conduisent, est à nouveau posée, et son actualité renouvelée ne doit pas nous faire oublier que voilà plus deux siècles que l'on se préoccupe d'y répondre : après avoir affirmé, en 1789, le principe de l'égalité d'admissibilité de tous les citoyens aux emplois publics, la Révolution s'est employée à le mettre en œuvre, notamment en créant, en 1794, deux établissements qui allaient devenir l'École polytechnique et l'École normale supérieure ; la Deuxième république a envisagé un moment l'institution d'une École d'administration, mais il a fallu attendre 1945 pour que le projet voie le jour. Et depuis lors, et singulièrement depuis un demi-siècle, la question refait périodiquement surface⁽¹⁾.

S'il en est ainsi, c'est sans doute en raison des combats d'arrière-garde menés, face aux « nouvelles couches sociales », par les élites traditionnelles de la naissance et de la fortune, mais, surtout et fondamentalement, parce que ce qui est en cause n'est autre que l'éternel débat entre justice et efficacité : efficacité de la haute

fonction publique, c'est-à-dire aptitude de ses membres à remplir les missions qui leur sont confiées, mais aussi justice, en l'occurrence ouverture de ses rangs aux enfants des différentes catégories composant la société française. Entre ces deux exigences, un délicat équilibre est à rechercher, qui ne saurait être que provisoire : les critères de l'efficacité évoluent, et la justice demeure un idéal par définition inaccessible, ne serait-ce que parce que les pas en direction de l'objectif font naître des attentes nouvelles, qui l'éloignent d'autant...

En outre, l'économie du modèle français d'accès à la haute fonction publique n'est pas faite pour faciliter les choses : il présente en effet un caractère paradoxal qui rend sensiblement plus difficile qu'ailleurs la recherche de la légitimité démocratique.

Un modèle paradoxal

Nous nous sommes si bien accoutumés à notre modèle, nous nous sommes tant habitués à raisonner à l'intérieur de celui-ci, que nous peinons à prendre du recul, à le considérer « du dehors », pour percevoir ce qu'il a de contingent : pourtant, qui tente l'exercice ne peut manquer d'être frappé par son atypisme, gros de paradoxes.

Un modèle atypique fondé sur l'excellence scolaire précoce

Pour comprendre notre modèle et sa logique, il faut revenir à la Révolution. Considérant les universités d'Ancien régime comme des organismes sclérosés, elle

⁽¹⁾ Elle est posée (et nous la poserons) indépendamment des interrogations générales que soulève l'organisation de la fonction publique, et tout particulièrement de l'alternative :

- recrutement et emploi par les collectivités publiques, dans le cadre de relations contractuelles, c'est-à-dire comme des organisations privées (« système de l'emploi », en vigueur aux États-Unis) ;
- ou recrutement et emploi selon des modalités dérogatoires au droit commun, plaçant le fonctionnaire en situation statutaire et réglementaire (« fonction publique de carrière », en vigueur dans la plupart des pays d'Europe).

les a supprimées et les a remplacées par des grandes écoles, c'est-à-dire par des établissements spécialisés, dont, à l'origine, la vocation était de répondre aux besoins de l'État :

- L'École centrale des travaux publics, créée en 1794, renommée École polytechnique un an plus tard, et militarisée en 1804, formait des officiers (principalement jusqu'au début du XX^e siècle) et des ingénieurs⁽²⁾ ; elle se vit reconnaître un monopole pour le recrutement des grands corps techniques, que les élèves choisissaient en fonction de leur classement de sortie, ce qui lui valut un grand prestige social⁽³⁾ qui, joint à sa forte renommée dans le monde scientifique, lui assura une place de premier plan dans l'enseignement supérieur français (Belhoste, 2002).
- L'École normale supérieure⁽⁴⁾ (ENS), créée et refondée pour former les maîtres de l'enseignement public, est devenue à partir du milieu du XIX^e siècle une des institutions universitaires puis de recherche les plus prestigieuses et les plus sélectives de France ; cependant, à l'issue de leurs études, ses élèves ne se voient pas offrir d'emplois en fonction d'un classement ; par exemple, ils passent, à l'égal des autres candidats, le concours d'agrégation de l'enseignement secondaire.
- En 1945, aboutissement d'un projet caressé de longue date en vue de la sélection et de la formation des cadres supérieurs de l'administration générale, a été créée l'École nationale d'administration (ENA), par regroupement de concours de recrutement préexistants : elle l'a été sur le modèle de l'École polytechnique, en ce sens que les élèves accèdent aux corps de l'État (y compris les plus prestigieux) en fonction de leur classement, même si évidemment épreuves d'admission et enseignements sont en rapport avec la vocation de l'institution (Prost, 2017).

Ces deux puis trois écoles ont rapidement occupé une place centrale et emblématique dans le paysage de l'enseignement supérieur, en vertu d'un processus cumulatif clairement identifiable dans le cas de l'École polytechnique : recherchée d'abord pour les débouchés publics qu'elle offrait, elle a attiré et sélectionné de bons élèves, et a pu ainsi émettre des signaux de qualité, et donc délivrer des certifications dont l'obtention a fini par constituer la principale motivation de la majorité

⁽²⁾ Les élèves ingénieurs achevaient leur cursus dans des écoles d'application, héritières des écoles royales d'ingénieurs, créées dans le courant du XVIII^e siècle et un moment supprimées pendant la Révolution.

⁽³⁾ Prestige social relevé par Balzac dans plusieurs de ses œuvres : « Les hommes sortis avec honneur de cette École sont les bienvenus partout. Elle a fourni des administrateurs, des diplomates, des savants, des ingénieurs, des généraux, des marins, des magistrats, des manufacturiers et des banquiers. Il n'y a donc rien d'extraordinaire à voir un jeune homme riche ou de bonne maison travaillant dans le but d'y être admis », Honoré de Balzac, *Œuvres complètes de H. de Balzac, XIV* (1834), éd. A. Houssiaux, 1855, chap. « La Recherche de l'Absolu », pp. 308-476.

⁽⁴⁾ Créée en 1794 par la Convention nationale sous le nom d'« École normale », refondée après des périodes d'éclipse en 1808 et 1826, rebaptisée « École normale supérieure » en 1845.

des candidats⁽⁵⁾. D'autant que créée la première, elle a bénéficié des avantages de l'antériorité, et recevait déjà les meilleurs élèves avant que d'autres écoles ne voient le jour. Sur son modèle, en effet, ont été créés, tout au long des XIX^e et XX^e siècles, des établissements en vue de former des ingénieurs⁽⁶⁾ (généralistes et spécialisés) puis des gestionnaires⁽⁷⁾, à une différence essentielle près toutefois : les diplômés de ces écoles avaient vocation à travailler dans le secteur privé, et si classement il y avait, il ne donnait aucun accès prioritaire à l'emploi ; l'embauche était cependant facile pour les lauréats des établissements ayant réussi à attirer de bons élèves et à enclencher des processus de montée en qualité comparables à ceux observés pour l'école de référence.

De ces créations et évolutions, il a résulté un compartimentage de l'enseignement supérieur français, avec les grandes écoles d'un côté, les universités de l'autre, sans équivalent dans les autres pays européens, où les anciennes universités ont subsisté et ont, particulièrement en Allemagne, retrouvé progressivement leur vigueur, au point de s'imposer comme des références dans le domaine de la recherche. Même si, en France, à partir de l'institution de l'Université impériale (en 1808), un enseignement de type universitaire a pu renaître petit à petit de ses cendres, dans le cadre, d'abord, de facultés spécialisées enseignant des disciplines hors du champ des grandes écoles (et formant en particulier les professionnels du droit et de la médecine), et, ensuite, d'universités issues du regroupement de ces facultés, ces établissements, souffrant de la concurrence des écoles, en termes aussi bien de pouvoir d'attraction des meilleurs élèves que de moyens humains et matériels, ont peiné à gagner l'aura de leurs homologues étrangers...

Du fait de la place occupée par l'État dans la société française, mais aussi des circonstances, trois écoles publiques aux effectifs modestes⁽⁸⁾ et ayant vocation à former des fonctionnaires, loin de constituer un secteur spécialisé et somme toute marginal de l'enseignement supérieur, ont fini par représenter, en termes institutionnels, mais plus encore symboliques, la référence ultime, le couronnement de l'ensemble du système éducatif, qu'elles ont orienté dans un sens fondamentalement élitiste. Les trois écoles sont accessibles en effet par voie de concours ; le rapport entre le nombre de places offertes et celui des candidats réels (ou potentiels) fait apparaître, nous y reviendrons, une forte sélectivité qui, le culte de la prouesse oblige, contribue au prestige qui est le leur et leur confère, on l'a vu, le statut

⁽⁵⁾ De nos jours, si la très grande majorité des élèves de l'ENS et l'ENA se dirigent vers la fonction publique (du moins pour leur premier emploi, à la sortie de l'école), les lauréats de l'École polytechnique n'optent qu'exceptionnellement pour une carrière d'officier, et ceux entrant dans les grands corps techniques représentent moins de 15 % des effectifs d'une promotion.

⁽⁶⁾ L'École centrale des arts et manufactures (Centrale Paris) a été fondée en 1829.

⁽⁷⁾ L'École des hautes études commerciales (HEC) a été créée en 1881.

⁽⁸⁾ En 2019, moins de 2 000 élèves (potentiellement fonctionnaires « en stock ») sur plus de 2 700 000 étudiants !

d'établissements phares, dont le sceau vaut, une vie durant, « brevet d'intelligence ». Si, pour l'ENA, le concours⁽⁹⁾ se passe à la fin du second cycle universitaire, pour l'École polytechnique (ainsi que les nombreux établissements créés sur son modèle) et l'ENS, il est préparé dans les lycées et a lieu en cours d'études supérieures, deux ans après le baccalauréat : concernant des candidats d'environ vingt ans, il sanctionne donc principalement (mais non exclusivement, nous y reviendrons) l'excellence de type scolaire, fruit des connaissances et compétences acquises tout au long des études antérieures, en classes préparatoires, mais aussi au collège et au lycée.

Le modèle français d'accès à la haute fonction publique se révèle ainsi clairement atypique, en raison de l'emprise qu'il exerce sur l'ensemble du système éducatif national, mais aussi parce qu'il conduit à faire entrer dans des carrières longues (d'une quarantaine d'années) des agents recrutés jeunes, voire très jeunes, en fonction de critères principalement scolaires (ou universitaires). Pour en comprendre l'origine, il faut se référer à une passion française : celle de l'égalité.

Un modèle égalitaire porteur d'inégalités

S'il est illusoire de chercher à rationaliser *a posteriori* le modèle, de le présenter comme le fruit d'une série de choix mûrement réfléchis, en oblitérant ce qu'il a de contingent, il n'en reste pas moins que, dans son essence, il est le produit d'une volonté délibérée de rompre avec une société profondément inégalitaire, une société d'« ordres », où la naissance déterminait les droits et la place de chacun dans la société. En réaction, des efforts persévérants ont été entrepris pour n'exclure *a priori* aucun citoyen des emplois publics, c'est-à-dire pour promouvoir l'égalité en droit, qui évidemment ne saurait être confondue avec l'égalité de fait, pourtant devenue, au fil du temps, une aspiration de plus en plus largement partagée.

Un modèle égalitaire en droit

La Révolution a posé le principe, mais le temps lui a manqué pour le faire entrer concrètement dans les faits, et, l'éphémère II^e République exceptée, les régimes politiques qui se sont succédé de 1815 à 1870 ne se sont guère souciés de son application. Ce n'est donc qu'à partir de 1875 que la République s'est employée à lui donner vie, en même temps qu'elle s'efforçait de diffuser l'instruction et d'ouvrir à tous l'accès aux différents degrés du savoir.

Sa politique scolaire devait en effet permettre de recruter une élite fondée non sur la naissance ou la fortune, mais sur les compétences acquises à la faveur du processus de formation. L'« élitisme républicain » faisait donc du mérite le critère de recrutement des cadres de la nation ; il visait à faire émerger les meilleurs au regard du savoir, à partir d'un vivier aussi large que possible, dont nul n'était *a priori* exclu.

C'est en vertu de cette conception que le concours (sur épreuves anonymes, au moins à l'écrit) est devenu progressivement la voie normale (mais non

exclusive⁽¹⁰⁾) d'entrée dans la fonction publique. Sa généralisation devait avoir des conséquences décisives sur la société française et ses hiérarchies : en évaluant pour l'essentiel le mérite à l'aune des résultats scolaires, il établissait un lien fort entre l'emploi public (puis finalement l'emploi tout court...) et l'École, et, renforçant le statut de celle-ci, faisait de la certification qu'elle délivre le garant de la compétence professionnelle et la source de l'autorité sociale.

Fidèle au principe de l'égalité des hommes en droit, l'élitisme républicain admettait les inégalités sociales à condition qu'elles fussent justifiées par le talent, qu'aucun obstacle juridique ne vînt barrer la route des emplois et carrières les plus recherchés aux candidats de valeur. Tous les citoyens devaient être placés, au départ, à égalité de chances, mais, certains consentant plus d'efforts ou témoignant de davantage de talents que d'autres, celle-ci n'impliquait pas à terme égalité de résultats. Cette inégalité était au contraire inscrite dans la notion même d'élitisme républicain, puisqu'il était dans l'ordre des choses que certains connaissent la réussite et d'autres l'échec, l'essentiel étant que celui-ci soit constaté après « participation à la course » et non avant. Raisonnablement difficilement contestable, aussi longtemps du moins que les candidats sont placés dans des conditions comparables pour se préparer et prendre part à la compétition. Et si ce n'est pas le cas, si le déroulement de celle-ci se ressent de multiples biais tenant aux inégalités de fortune, culturelles, d'éducation reçue dans les familles, il faut craindre, pour paraphraser l'adage latin⁽¹¹⁾, que « poussée à son point extrême, l'égalité conduise aux inégalités les plus graves ».

Un modèle de fait inégalitaire

Dans son principe, l'égalité juridique donne à tous les citoyens la chance d'accéder aux plus hautes fonctions publiques ; dans les faits, dès lors que le savoir devient le critère de recrutement, elle n'ouvre véritablement le champ qu'à ceux qui sont en mesure de l'acquérir. On comprend ainsi qu'elle n'ait pas empêché le maintien d'inégalités réelles qui, après s'être un moment estompées, s'affirment de nouveau, mais sont de plus en plus mal tolérées.

Des inégalités renaissantes

Pleinement consciente des conséquences du lien établi entre savoir et recrutement, la République s'est appliquée à démocratiser les différents degrés de l'enseignement et, plus tardivement, à ouvrir socialement la haute fonction publique ; mais, après les réels succès observés postérieurement à 1945, particulièrement pour les corps recrutant à la sortie de la

⁽⁹⁾ Nous considérons ici seulement le concours externe (à l'intention des étudiants).

⁽¹⁰⁾ Il existe en effet, on le sait, une procédure dérogatoire dite « tour extérieur ». Cette procédure, souvent critiquée pour ses dérives politiques, permet au gouvernement, dans des limites définies par la loi, de nommer directement des fonctionnaires ou de placer des non-fonctionnaires à des postes à hautes responsabilités. Elle tient une place particulière au Conseil d'État, où elle concernerait le tiers des conseillers et le quart des maîtres de requêtes.

⁽¹¹⁾ *Summum jus, summa injuria* (poussé à son point extrême, le droit peut entraîner les injustices les plus graves).

jeune ENA, nous nous sommes au bout de quelques décennies rapprochés d'une situation rappelant celle de l'avant-guerre.

Pour expliquer cette évolution, il faut revenir sur la sélectivité des procédures de recrutement, ce que nous ferons à propos de l'École polytechnique, en comparant le nombre de bacheliers *a priori* concernés⁽¹²⁾ avec celui des admis aux concours, à deux moments de son histoire, à la fin du XIX^e siècle, d'une part, à l'époque actuelle, d'autre part :

- au cours de la décennie 1891-1900, il y a eu en tout 26 114 bacheliers scientifiques (Meuriot, 1919), soit en moyenne chaque année 2 600 ; les admis au concours (de l'ordre de 200 par an) (Belhoste, 2002) représentaient un peu moins de 8 % d'une génération ;
- dans le courant des années 2010, les admis ne constituent plus qu'environ 0,2 % du nombre des bacheliers scientifiques (série S, de l'ordre de 170 000 par an)^{(13),(14)}.

À l'évidence, la concurrence s'est faite beaucoup plus âpre, pour une raison mécanique : alors que les effectifs de l'enseignement secondaire d'abord, supérieur ensuite, augmentaient fortement, accroissant d'autant l'effectif des candidats potentiels, le nombre de places mises aux concours ne variait que faiblement, voire stagnait ou même régressait⁽¹⁵⁾, de sorte que l'élévation du niveau d'exigences est venue contrebalancer les efforts déployés pour démocratiser l'accès aux grandes écoles publiques. La « barre » ayant beaucoup monté, pour espérer la franchir, il faut posséder des connaissances et compétences rares, fruit du processus de formation dès le plus jeune âge, qu'il est difficile d'acquérir quand plusieurs facteurs favorables ne sont pas réunis :

- facteurs matériels en rapport en particulier avec l'aisance financière de la famille et les conditions de logement : difficile de se concentrer durablement sur ses études quand on ne dispose pas de calme et d'espace pour s'isoler et travailler à loisir ;
- école fréquentée et qualité des apprentissages qu'elle dispense ; à partir des années 1960, la rapide démocratisation de l'enseignement n'a pu se faire sans l'apparition (ou la consolidation) de sensibles disparités entre établissements⁽¹⁶⁾, en fonction de leur

⁽¹²⁾ La traditionnelle comparaison entre le nombre de candidats effectifs et le nombre d'admis nous paraît moins significative, car elle ignore le processus de sélection qui préside à l'admission dans les classes préparatoires, mais aussi le fait que beaucoup de ceux qui seraient potentiellement intéressés s'autocensurent.

⁽¹³⁾ Pour les statistiques relatives au baccalauréat, voir les éditions annuelles de « Repères et références statistiques », direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), ministère de l'Éducation nationale.

⁽¹⁴⁾ Un peu plus de 400 candidats français sont admis chaque année à Polytechnique, chiffre qui inclut des lauréats issus des universités (et non passés par les traditionnelles classes préparatoires).

⁽¹⁵⁾ Dans le cas du concours externe (étudiants) de l'ENA.

⁽¹⁶⁾ Les enquêtes PISA de l'OCDE donnent une vision assez pessimiste du niveau des élèves français à l'âge de 15 ans, à la fin du collège.

ancienneté et de leur localisation : d'où le handicap de départ d'enfants initialement motivés, mais amenés à suivre un enseignement peu stimulant, pour des raisons tenant aussi bien au profil de leurs condisciples qu'à la fuite des enseignants les plus expérimentés ;

- caractéristiques des familles d'origine, l'avantage allant évidemment aux enfants vivant dans un milieu imprégné des valeurs culturelles dominantes, où les canons de l'expression écrite et orale sont parfaitement maîtrisés et où sont saisies les occasions de développer l'ouverture extrascolaire et les acquis linguistiques. Car nombre de connaissances et de compétences, qui ne s'apprennent qu'incomplètement à l'École, ont leur importance le jour du concours, particulièrement pour les épreuves de langues ou de type littéraire, celles dites de culture générale ou celles pour lesquelles le programme n'est pas, à dessein, défini, ou demeure très vaste.

Ces différents facteurs sont étroitement liés entre eux, de sorte que leurs effets se cumulent, dans le sens de l'échec ou du succès. Et contrairement à ce qu'une vue superficielle des choses pourrait donner à penser, la clé de ce dernier n'est pas « l'argent », qui peut finalement s'acquérir en quelques décennies, mais la culture, produit de processus beaucoup plus longs, souvent étalés sur plusieurs générations : les mieux armés face aux grands concours ne sont donc pas les « enfants des riches », mais ceux des couches intellectuelles, enseignants, membres des professions libérales... Les familles qui les composent ont une bonne connaissance du système éducatif et des moyens de s'y frayer un chemin, et ont parfaitement intégré la rigueur de la compétition : ne se contentant pas de faire vivre leurs fils et filles dans un milieu culturel favorable, elles développent très tôt de véritables stratégies pour les faire admettre dans les meilleurs établissements.

À cet égard, on ne saurait trop insister sur l'importance du lieu de résidence, auquel sont étroitement corrélées la qualité des établissements fréquentés et la variété des activités culturelles et extrascolaires, les jeunes habitant dans les quartiers centraux des grandes villes bénéficiant d'un avantage, qui atteint sa valeur maximale pour ceux demeurant dans la capitale (Paris *intra-muros* et banlieues aisées). D'où le parisianisme souvent reproché aux grands concours : moins prononcé pour les écoles recrutant deux ans après le baccalauréat, du fait de l'existence de grands lycées, publics ou privés, dans les capitales régionales, mais aussi parce que l'excellence exigée est davantage d'ordre scolaire et en rapport avec les enseignements reçus, il semble particulièrement marqué dans le cas de l'ENA : qui n'a pas vécu et effectué son cursus à Paris, ou du moins n'y est pas venu pour y poursuivre ou y achever ses études supérieures, doit témoigner d'aptitudes peu communes (ou de beaucoup de chance...) pour sauter l'obstacle.

Pour explicable qu'elle soit, rien d'étonnant à ce que la relative fermeture sociale de l'accès à la haute fonction publique, à rebours des intentions régulièrement proclamées, fasse périodiquement débat : elle intervient en effet à une époque où le seuil de tolérance aux inégalités s'est sensiblement abaissé.

Des inégalités de moins en moins admises

Convaincue des vertus d'un modèle qui ne barrait la route à aucun talent et permettait à des enfants du peuple, « boursiers méritants », d'intégrer les élites de la nation, la France républicaine a longtemps affiché sa bonne conscience, que rien d'ailleurs ne venait véritablement troubler.

Au-delà de l'exigence d'égalité juridique, des aspirations à plus d'égalité réelle sont nées dans les mouvements de la Résistance, et se sont exprimées après-guerre avec la création de l'ENA et la démocratisation, un moment effective, de l'accès à la haute fonction publique.

Mais ce sont surtout les sociologues, Pierre Bourdieu en tête (Bourdieu et Passeron, 1970), qui, en démontrant les mécanismes de la reproduction sociale, sont venus, à partir des années 1970, semer le doute sur notre modèle de sélection des élites : le système éducatif transmettant des savoirs proches de ceux de la classe dominante, les enfants de celle-ci disposeraient d'un capital culturel qui leur permettrait de mieux réussir dans leurs études et donc d'accéder, grâce à leurs titres et diplômes, à des positions dominantes ; en d'autres termes, comme on ne saurait admettre, dans des sociétés démocratiques, que la naissance ou la fortune donne directement accès à ces positions, l'École, en jetant un voile sur les liens entre milieu d'origine et résultats scolaires, et en accréditant l'idée d'une récompense du seul mérite, légitimerait cette reproduction.

Ces analyses ont rencontré un large écho auprès d'importantes parties de l'opinion publique, les conduisant à tirer argument de la sous-représentation des enfants issus des milieux modestes au sein de la haute fonction publique, pour contester les modalités de son recrutement et réclamer, de façon récurrente, leur réforme. D'où la nécessité d'explorer les voies qui permettraient de faire évoluer la situation, tant il est vrai qu'une administration, quels qu'en soient les mérites, ne saurait remplir convenablement et durablement ses missions si elle n'a pas la confiance du plus grand nombre des citoyens, si elle n'est pas considérée par eux comme légitime.

Un modèle en quête de légitimité démocratique

Si l'accord se fait facilement sur la nécessité d'ouvrir socialement la haute fonction publique, les choses se gâtent dès qu'il s'agit de préciser les voies à emprunter dans ce but. Car l'attention presque exclusive accordée à cette ouverture ne doit pas nous faire oublier l'essentiel : l'adéquation entre compétences à acquérir par les futurs hauts fonctionnaires au terme de leur formation et nécessités de l'emploi. D'où la question en forme de dilemme : comment agir sur la composition de la haute fonction publique, non seulement sans compromettre la qualité des services qu'elle rend, mais bien en l'améliorant, comment concilier ouverture et efficacité ?

Il n'est nulle part simple de lui apporter une réponse, mais il est clair que les spécificités de notre système éducatif compliquent singulièrement la tâche des

réformateurs français : loin d'en constituer un compartiment marginal, comme on pourrait logiquement s'y attendre, les grandes écoles publiques en représentent, répétons-le, le couronnement. En conséquence, toute intervention portant sur le sommet est susceptible d'avoir des répercussions sur l'ensemble du système, qui plus est d'un système auquel est reconnu le rôle de certification des compétences professionnelles, et donc d'accès à l'emploi et aux positions qui lui sont liées. C'est dire que derrière la réforme de l'accès à la haute fonction publique pourrait se profiler à terme celle de l'École, voire celle de notre modèle social !

Si ce n'est pas une raison pour se réfugier dans l'attentisme, c'est en tout cas une invitation à prendre pleinement conscience des enjeux. Par suite, deux approches semblent *a priori* envisageables, au demeurant non exclusives l'une de l'autre : une approche ciblée, qui, sans remettre en cause l'économie générale du modèle, se focaliserait sur l'ouverture sociale de la haute fonction publique ; une approche plus globale, dans laquelle cette ouverture pourrait être la conséquence d'une réforme plus vaste.

L'approche ciblée sur l'ouverture sociale

C'est l'approche suivie depuis trois quarts de siècle en ce qui concerne principalement l'accès aux emplois de l'administration générale, avec, on l'a vu, des succès inégaux. Elle a conduit dès 1945 :

- d'une part, à fusionner les anciens concours, dont le tropisme social et parisien était souvent dénoncé, en un seul ensemble de concours, ceux de l'ENA ;
- d'autre part, à organiser, à côté du concours pour les étudiants ayant validé trois ans d'études après le baccalauréat (concours externe), deux autres concours ouverts, sans condition de diplôme, à des candidats justifiant d'un certain nombre d'années d'activité, à l'intention d'abord (dès l'origine) des fonctionnaires et autres agents publics (concours interne), ensuite (en 1990) des actifs du secteur privé, des élus et des responsables associatifs (troisième concours).

Pour accompagner ces initiatives, de longue date ont été organisés des cycles préparatoires aux épreuves des différents concours et prévus des soutiens financiers substantiels, particulièrement au bénéfice des candidats fonctionnaires⁽¹⁷⁾, mais aussi de ceux au troisième concours. En dépit de ces dispositifs, l'ouverture sociale, un moment effective, a marqué le pas, sans doute en raison de la montée des exigences précédemment observée, mais peut-être aussi parce que les candidats qui se présentent au titre du concours interne et du troisième concours n'ont finalement pas, en termes d'études et d'origine, un profil sensiblement différent de celui des postulants au concours externe. Et évidemment ce qui vaut à l'entrée à l'École vaut tout autant à la sortie : le classement étant unique et les élèves choisissant leur affectation en fonction de celui-ci, rares sont ceux issus de milieux modestes à être nommés dans les corps les plus prestigieux.

⁽¹⁷⁾ Les fonctionnaires sont placés en position de détachement et rémunérés sur la base de leur indice avant leur entrée au cycle ; les agents publics non titulaires bénéficient de facilités analogues.

Pour infléchir la tendance au profit d'un public plus large, un dispositif spécifique de préparation au concours externe⁽¹⁸⁾, avec prise en charge matérielle et financière, a été mis en place il y a une dizaine d'années, au profit de jeunes diplômés issus d'origines sociales ou de zones géographiques défavorisées, ainsi que de demandeurs d'emploi ; là aussi, avec des résultats mitigés.

S'il convient certes de consolider et d'amplifier ces dispositifs, on ne saurait en attendre des miracles. Il faut donc explorer parallèlement d'autres voies. Une politique de quotas, telle que pratiquée dans différents pays, semble difficilement applicable en l'espèce en France, non seulement parce qu'elle heurterait de plein fouet le principe d'égalité juridique des citoyens, mais aussi parce que, s'agissant de pourvoir des emplois à hautes responsabilités, il paraît essentiel, pour la qualité du service public, de faire prévaloir les critères de compétence sur toute autre considération⁽¹⁹⁾. En revanche, beaucoup mieux que l'entrée dans un corps de fonctionnaires, susceptibles d'être appelés à des activités variées, le recrutement d'agents contractuels se prête à la prise en considération de critères sociaux, dans la mesure où la formation et les expériences antérieures des postulants les désigneraient pour occuper des postes précisément définis. Et de ce point de vue, les dispositions législatives récentes visant à élargir les possibilités de recrutement des personnels contractuels semblent ouvrir des perspectives intéressantes.

En tout état de cause et à s'en tenir au recrutement des seuls agents fonctionnaires, il est vraisemblable que, pour n'être pas négligeables, les résultats à attendre, en termes d'ouverture, d'une politique cantonnée au soutien aux candidats socialement défavorisés, demeureront limités. D'où l'intérêt de poser la question de l'accès à la haute fonction publique de façon plus globale⁽²⁰⁾.

Les pistes d'une approche globale

À considérer quelques-unes des caractéristiques du modèle actuel⁽²¹⁾, plusieurs pistes de réflexion sont à explorer, non bien sûr pour proposer une sorte de système « clés en mains », mais pour mettre en évidence ce que le dispositif actuel a de contingent et esquisser en conséquence des axes d'évolution.

⁽¹⁸⁾ Classes préparatoires au concours externe d'entrée à l'ENA « Égalité des chances ».

⁽¹⁹⁾ Accessoirement, dans un système éducatif dominé par la mystique des concours, l'application de quotas par les seules grandes écoles publiques pourrait nuire à leur image et à leur rayonnement, pour le plus grand profit de leur concurrentes privées.

⁽²⁰⁾ De la même façon, face aux dysfonctionnements du système éducatif, la politique de soutien scolaire aux élèves en difficulté rencontre vite ses limites en l'absence de réflexion sur les programmes de formation et les méthodes pédagogiques.

⁽²¹⁾ Nous traiterons ici du seul recrutement d'étudiants (pour l'ENA, concours externe).

La question des concours

D'entrée de jeu, une question préalable doit être posée : faut-il supprimer la procédure des concours et la remplacer par des modes de sélection alternatifs, qui existent et sont pratiqués à l'étranger mais aussi en France⁽²²⁾ : étude de dossiers (dossiers scolaires en particulier), entretien... ? En l'état actuel des choses et sauf à s'acheminer vers une véritable révolution, la réponse ne saurait être que négative :

- en application du principe d'égalité juridique des citoyens, la formule du concours s'est généralisée, et l'on voit mal comment elle pourrait être remise en cause uniquement pour les emplois les plus recherchés ;
- le lien entre l'accès à la fonction publique et la formation scolaire structure tout notre système éducatif et explique notamment la place que ce dernier accorde aux évaluations de connaissances et la véritable frénésie des examens et concours⁽²³⁾ qui l'agite ;
- les modalités de passation des épreuves (leur anonymat en particulier) sont considérées comme ayant le mérite d'éviter la subjectivité et le favoritisme, et donc de garantir l'effectivité du principe d'égalité.

Pour ces raisons, et parce qu'elle est intimement liée à nos représentations et hiérarchies sociales⁽²⁴⁾, cette procédure fait l'objet d'un large consensus, au point que sa suppression aurait, aux yeux de beaucoup, des membres du corps enseignant en particulier, un parfum de sacrilège ! C'est donc dans le cadre qui est le sien et relativement à quelques-uns de ses aspects que seront formulées observations et esquissées pistes d'évolution.

Niveau, contenu et étapes de la sélection

Dans la forme archétypale de notre modèle, celle de l'École polytechnique, la sélection initiale intervient deux ans après le baccalauréat⁽²⁵⁾, et la question se pose de savoir si ce niveau de recrutement, fruit de l'histoire et d'une époque où les études supérieures étaient beaucoup moins longues qu'aujourd'hui, demeure pertinent ? Si l'on se réfère au domaine sportif, c'est en fin de course, et non en son milieu, que l'on juge

⁽²²⁾ Comme cela se fait, par exemple, pour l'admission dans des établissements d'enseignement qui n'ont pas vocation à recruter des fonctionnaires : écoles d'ingénieurs post-baccalauréat, filières universitaires, institut d'études politiques de Paris (récemment)...

⁽²³⁾ Que l'on peut évidemment déplorer. Comme l'observait Marc Bloch dans ses *Notes pour une révolution de l'enseignement* : « Un mot, un affreux mot, résume une des tares les plus pernicieuses de notre système actuel : celui de bachotage [...]. "Bachotage". Autrement dit : hantise de l'examen et du classement. Pis encore : ce qui devait être simplement un réactif, destiné à éprouver la valeur de l'éducation, devient une fin en soi, vers laquelle s'oriente, dorénavant, l'éducation tout entière. On n'invite plus les enfants ou les étudiants à acquérir les connaissances dont l'examen permettra, tant bien que mal, d'apprécier la solidité. C'est à se préparer à l'examen qu'on les convie » (Bloch, 1990).

⁽²⁴⁾ Et notamment à la constitution d'une « noblesse d'État » fondée sur le mérite scolaire, qui aurait succédé à la noblesse de naissance (Bourdieu, 1989).

⁽²⁵⁾ Pour l'ENA, sensiblement plus tard ; en théorie, pour se présenter au concours (externe), les candidats doivent avoir validé trois ans d'études après le baccalauréat (niveau licence) ; dans les faits, la plupart justifient de cinq ans d'études supérieures (master) et passent le concours entre l'âge de 23 et 25 ans.

des gagnants et des perdants. Certes, une deuxième sélection⁽²⁶⁾ intervient un peu plus tard, via le classement de sortie, mais elle est effectuée seulement entre les lauréats du concours. En donnant un monopole (ou un quasi-monopole) à une école, et de plus en assortissant l'accès à celle-ci de limites aussi bien d'âge que de nombre de présentations, on réduit le vivier dans lequel l'État choisit ses agents, en même temps que l'on prive de possibilités de carrière des individus qui, pour avoir été moins précoces, n'en ont pas moins atteint, au terme de leur cursus, un niveau de connaissances et de compétences qui rendraient les plus grands services à la collectivité.

Il est clair en tout cas que plus le concours se passe tôt, plus il valorise les connaissances et compétences de type scolaire, acquises au long du processus de formation. Aux candidats d'apporter la preuve qu'ils les maîtrisent, c'est-à-dire pour l'essentiel de savoir les restituer, sans que l'on puisse juger de plusieurs de

⁽²⁶⁾ Dans le cas de Polytechnique, pour l'accès aux corps techniques supérieurs.



Athéna dite l'*Athéna pensive*, relief votif, marbre, v. 460 av. J.C. Athènes musée de l'Acropole.

« C'est en fin de course, et non en son milieu, qu'on juge des gagnants et des perdants. »

leurs capacités et aptitudes : capacité à innover, qu'ils n'ont pas eu encore le temps de développer, aptitudes à communiquer, à gérer des équipes, à s'imposer dans des conditions difficiles..., qui sont le produit de l'expérience et d'une plus grande maturité. Aussi faut-il se demander si une sélection un peu plus tardive, intervenant après un premier travail personnel (par exemple, un troisième cycle universitaire⁽²⁷⁾) et à un moment où les personnalités sont plus affirmées, ne permettrait pas de mieux prendre en compte le potentiel des individus, leur potentiel créatif en particulier, et de moins faire reposer le recrutement sur les acquis scolaires.

De plus, il convient de s'interroger sur la pertinence de la procédure de sélection complémentaire que constitue le classement de sortie : au-delà du fait que, dans le même esprit que le concours d'admission, elle permet d'éviter l'arbitraire, ce qui est fondamentalement en cause, c'est la question de l'opportunité de promotions précoces. D'un côté, et selon l'argument le plus souvent entendu, celles-ci ont à l'évidence l'inconvénient de figer les destins professionnels préalablement à toute activité, et donc tout à la fois de priver l'État de compétences et de démotiver un certain nombre d'agents, ce qui plaiderait, pour l'accès aux plus hautes responsabilités, en faveur d'une sélection en deux étapes : la première s'adressant à des individus jeunes, la seconde concernant des fonctionnaires justifiant de plusieurs années de service (et en intégrant les acquis), qui de plus pourrait fournir l'occasion d'intégrer à la fonction publique des professionnels de haut niveau, dans des conditions et proportions à définir. Mais, d'un autre côté, il faut bien convenir que le dispositif actuel n'est pas sans mérites : si les promotions précoces laissent craindre, une fois l'obstacle franchi, un relâchement de l'effort, elles font aussi espérer une moindre propension au calcul carriériste et une plus grande attention à l'intérêt général ; de plus, la nomination de fonctionnaires jeunes à des postes élevés, dès lors qu'elle est couplée à une politique visant à les faire progresser tout au long de leur carrière, constitue sans doute un bon moyen de former les grands commis dont l'État a besoin. Arguments contradictoires, mais également recevables, qui invitent à se garder de tout manichéisme.

Liens entre formation et recrutement

Dans le modèle actuel, la sélection initiale intervient en cours de cursus (École polytechnique) ou avant que celui-ci ne soit achevé (ENA) ; l'école cumule ainsi les fonctions de formation générale et de sélection, la deuxième étant réalisée, on l'a vu, en considération des résultats obtenus au cours de la première.

On pourrait bien sûr concevoir un modèle où les rôles seraient différemment répartis : aux établissements reviendrait la tâche de dispenser la formation générale (autre que celle directement en rapport avec l'exercice de telle ou telle fonction) et de préparer aux épreuves de sélection, à l'État (ou à l'organisme employeur) celle

⁽²⁷⁾ En ce sens, il faut relever qu'a été tout récemment institué (à titre expérimental) un concours externe spécial d'entrée à l'École nationale d'administration, réservé aux titulaires d'un diplôme de doctorat (décret n°2018-793 du 14 septembre 2018).

de les organiser ; en France, c'est ce qui se passe, par exemple, pour le recrutement des administrateurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, ou pour le concours d'agrégation de l'enseignement secondaire.

Conclusion

Au total, s'il ne fait guère de doute que la situation de relative fermeture sociale de notre haute fonction publique et les critiques récurrentes qu'elle suscite appellent des réformes, la difficulté est véritablement de savoir dans quelles limites les circonscrire : au-delà du problème immédiat à résoudre, ce qui est en cause, en dernier ressort, ce sont les dysfonctionnements de notre système éducatif, son orientation élitiste motivée par la volonté de permettre aux meilleurs de se hisser au sommet, mais aussi la dichotomie de notre enseignement supérieur, divisé entre universités et grandes écoles, dont le compartiment le plus « élevé » est justement occupé par les trois établissements phares.

Face à cette situation, on peut imaginer une « réponse graduée ».

Au minimum, on pourrait poursuivre et compléter les dispositifs de soutien mis progressivement en place. Sans cependant se faire trop d'illusions sur leur efficacité. Car, à la différence de ce qui reste possible pour l'apprentissage de connaissances et de compétences techniques spécialisées, ce n'est pas, sauf exception, en quelques mois, à l'âge adulte, que s'acquiert la maîtrise de la langue écrite et orale ainsi que la culture (selon le cas, scientifique, littéraire, juridique ou économique) exigées pour réussir les grands concours. C'est une politique de longue haleine et d'une toute autre ampleur qui devrait être menée, pour améliorer la qualité des enseignements, à l'école primaire, au collège, au lycée. Évidemment, plus facile à dire qu'à faire⁽²⁸⁾ !

On pourrait ensuite explorer les pistes précédemment évoquées : tout en maintenant, pour éviter toute rupture dans notre système éducatif, les accès s'adressant au même public qu'actuellement (candidats jeunes, valorisation des connaissances de type scolaire), mais en réduisant leur importance, on pourrait progressivement mettre en place des voies nouvelles, voisines dans leur esprit de celles que l'on rencontre dans nombre de pays étrangers : la sélection (par concours) interviendrait plus tard, vers 26-28 ans, à la fin des études supérieures, notamment (mais non nécessairement) après un doctorat. Cette diversification devrait être accompagnée d'une réflexion sur les programmes et épreuves des concours, de façon à ce que les critères de sélection de type scolaire soient complétés par

⁽²⁸⁾ Indéniablement, des pas sont engagés dans cette direction : généralisation de l'école maternelle, dédoublement des classes des premières années de l'école primaire, internats d'excellence...

d'autres, moins conventionnels : premiers travaux et expériences, créativité..., réflexion qui devrait porter aussi sur le contenu des formations complémentaires à organiser, s'il y a lieu, pour répondre au mieux aux besoins prévisibles des services. Dans le même esprit, un nombre de places plus important pourrait être offert au concours interne et au troisième concours de l'ENA.

Une troisième réponse pourrait consister à généraliser, d'entrée de jeu, ces procédures nouvelles ; mais cela annoncerait un tel chambardement de notre enseignement supérieur, avec en particulier une montée en puissance des universités, et de notre système éducatif dans son ensemble, que l'on voit mal quel gouvernement réussirait à faire passer la mesure, à supposer qu'il ose prendre le risque d'ouvrir la boîte de Pandore...

Il reste que ce serait sans doute un tort de nous focaliser outre mesure sur la question de l'ouverture sociale de la haute fonction publique, pour plusieurs raisons : d'abord, parce que le défi, répétons-le, est au moins autant celui de l'adéquation entre compétences des agents publics et tâches qui seront demain les leurs ; ensuite, parce qu'à l'heure de la mondialisation, au moment où le pouvoir bascule vers les grandes organisations privées, au sein desquelles de belles perspectives de carrière s'offrent au talent, en France ou à l'étranger, le tropisme étatique français pourrait, par une sorte d'anachronisme, nous conduire à ne pas accorder l'attention qu'elle mérite au secteur, de plus en plus concurrentiel à l'échelle internationale, de la formation des cadres d'entreprises. Si le vent de révolte contre les élites qui a récemment soufflé nous interdit l'inaction, il ne doit pas nous empêcher de prendre du recul vis-à-vis des « passions françaises » et, en considération des possibles conséquences à terme sur notre système éducatif des réformes envisagées, nous conduire à agir dans la précipitation. Hâtons-nous lentement...

Bibliographie

- BELHOSTE B. (2002), « Anatomie d'un concours », *Histoire de l'éducation*, n°94, <http://journals.openedition.org/histoire-education/827>
- BLOCH M. (1990), *L'étrange défaite. Témoignage écrit en 1940*, Paris, Gallimard, Folio/Histoire, pp. 257-258.
- BOURDIEU P. & PASSERON J.-C. (1970), *La reproduction : Éléments d'une théorie du système d'enseignement*, Paris, Les Éditions de Minuit, Le sens commun, 284 pages.
- BOURDIEU P. (1989), *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Les Éditions de Minuit, Le sens commun, 576 pages.
- MEURIOT P. (1919), « Le baccalauréat. Son évolution historique et statistique des origines (1808) à nos jours », *Journal de la société statistique de Paris*, tome 60, pp. 67-89, http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1919__60__67_0
- PROST A. (2017), « Les débuts difficiles de l'École nationale d'administration (1945-1958) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 134(2), pp. 65-83.