

Les épreuves de culture générale du concours de l'ENA, entre discours légitime et mémoire institutionnelle

Claire Oger

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** 2012/2 n° 142 , PAGES 383 À 397

ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

ISBN 3303337901420

DOI 10.3917/rfap.142.0383

Date de mise en ligne : 13/07/2012

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-2-page-383?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

LES ÉPREUVES DE CULTURE GÉNÉRALE DU CONCOURS DE L'ENA, ENTRE DISCOURS LÉGITIME ET MÉMOIRE INSTITUTIONNELLE

Claire OGER

*Maître de conférences en sciences de l'information et de la communication,
Université Paris XIII**

Résumé

Cet article analyse le discours produit, au sujet des épreuves de culture générale, dans les rapports annuels des jurys de l'ENA au cours des années 2000. En dépit de quelques infléchissements, il apparaît marqué par une forte continuité avec les deux décennies qui précèdent et, au-delà, avec le projet des fondateurs de l'École. Ce travail suggère que ces épreuves constituent le lieu privilégié où s'entretiennent et se renforcent les traits d'une culture commune : celle-ci pourrait constituer un pivot de stabilité au regard des réformes et des transformations qui affectent par ailleurs l'action publique.

Mots-clefs

| Discours, jurys, culture, ethos, fonction publique

Abstract

— *The ENA general knowledge tests – between legitimate position and institutional memory – This article analyses the discussion on general knowledge tests contained in the annual reports of ENA panels during the 2000s. Despite some shifts, this is marked by strong continuity with the previous two decades and beyond, as well as with the School's founders' plans. This work suggests that these tests are a privileged arena where the traits of a common culture can be maintained and strengthened. This could be a pivot for stability in the face of the reforms and changes taking place, which also affect actions carried out within the public sector.*

Keywords

| Discussion, panels, culture, ethos, civil service

L'épreuve de culture générale occupe au sein des concours administratifs français une place symbolique qui a fait d'elle un objet privilégié de controverses : des déclarations

* LabSic, EA 1803 – Paris XIII.

de Nicolas Sarkozy sur *La Princesse de Clèves* à la suppression de l'épreuve au concours d'entrée à l'institut d'études politiques de Paris, les critiques adressées à une épreuve supposée livresque et suspecte de discrimination sociale n'ont pas manqué. Mais la célébration d'un savoir gratuit et désintéressé, qui leur a parfois été opposée, manque aussi, selon nous, la fonction de l'épreuve : directement articulée à des valeurs professionnelles et à des conceptions de l'action publique, celle-ci est bien moins un exercice de pure virtuosité que l'occasion de mesurer, chez les candidats, leur aptitude à produire les formes d'un raisonnement et d'un discours légitimes¹. Le présent article porte sur les attentes formulées par les jurys, telles qu'elles apparaissent dans le principal document qui contribue à les élaborer et à les rendre publiques : les rapports annuels des jurys, en l'occurrence ceux du concours de l'ENA, sur une période de vingt-cinq ans².

Plus généralement, l'ensemble de notre travail se situe dans le cadre théorique de l'analyse du discours, qui envisage les pratiques discursives comme partie intégrante des pratiques sociales (et non comme le reflet, fidèle ou déformé, d'une réalité extérieure à eux)³ : l'intérêt des rapports des jurys n'est pas de fournir des indications sur le déroulement de la sélection, encore moins sur les convictions intimes des rédacteurs, mais bien de proposer un tableau, plus ou moins facilement lisible, des valeurs et des pratiques revendiquées par les jurys à une date donnée⁴. C'est dans ces textes en effet que l'on peut saisir la production des normes, explicites ou implicites, attachées au concours ; et c'est dans ces textes aussi que candidats et formateurs vont chercher en priorité les orientations de leur préparation.

L'analyse du discours produit par les jurys peut en ce sens constituer un apport à l'analyse des « activités administratives constituantes » qui contribuent à produire ou à entretenir le sens et la cohérence de l'action administrative, et à « donner forme » aux administrations publiques⁵. La démarche adoptée ici n'est donc pas une alternative aux travaux menés par observation, entretiens, analyse de documents⁶, mais une approche complémentaire, qui s'attache plus particulièrement à la dimension symbolique de l'activité sociale, et le dialogue entre approches discursives et approches sociologiques a pour objet de saisir les dimensions complexes et parfois paradoxales des réalités institutionnelles.

À travers la lecture détaillée des rapports des jurys, la « culture générale » apparaît comme une fausse évidence, derrière laquelle se dessinent les normes du raisonnement et de la prise de décision qui fondent une culture partagée. Ce premier point nous permettra d'évoquer la « mémoire institutionnelle » qui constitue selon nous le principal opérateur de la stabilité des valeurs et de leur transmission dans les institutions publiques.

1. Oger (Claire), *Le façonnage des élites de la République. Culture générale et haute fonction publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

2. Les citations produites dans cet article renvoient plus particulièrement aux années 2000 à 2010, et sont confrontées aux résultats d'un travail antérieur, cité dans la note précédente, qui portait sur les années 1983 à 2000. Nous nous permettons d'y renvoyer pour plus de précisions. Les citations des rapports des jurys seront signalées par la mention (ENA date).

3. Pour une présentation générale : Maingueneau (Dominique), *L'Analyse du Discours ; introduction aux lectures de l'archive*, Paris, 1991.

4. Pour Pierre Sadran, c'est dans son « image » et dans l'image projetée de sa différence avec le recrutement ds le secteur privé que le concours administratif puise sa « force de légitimation » (« Recrutement et sélection par concours dans l'administration française », *Revue française d'administration publique*, 1977, n°1, p. 56).

5. Bezes (Philippe) et Join-Lambert (Odile), « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, vol. 52-2, avril-juin 2010, p. 133-150, voir en particulier p. 140-143.

6. Bellier (Irène), *L'ENA comme si vous y étiez*, Ed. du Seuil, Paris, 1993 ; Eymeri (Jean-Michel), *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001 ; Garrigou (Alain), *Les élites contre la république. Sciences Po et l'ENA*, La découverte, Paris, 2001.

Mais la fonction de l'épreuve doit également être mise en relation avec les traits d'une mémoire nationale, qui sous-tend l'ensemble du dispositif des concours et qui va puiser aux sources de l'égalité des chances et de la méritocratie républicaine. L'épreuve de culture générale doit être replacée dans le dispositif plus vaste du concours et le concours de l'ENA, qui fonctionnant comme un modèle, intéresse bien au-delà des cercles étroits de la haute fonction publique⁷.

CULTURE GÉNÉRALE ET CULTURE SPÉCIFIQUE

Fiévreusement compulsés par les candidats, soigneusement épluchés par les formateurs, les rapports des jurys de concours peuvent apparaître décourageants de banalité et de stéréotypie : de l'agrégation de philosophie à l'ENA, en passant par les concours militaires, on y lit tout d'abord la célébration de l'alliance entre les connaissances, dûment assimilées, et l'écriture précise et concise qui signale depuis Boileau les esprits bien organisés... Et l'on y rencontre presque à coup sûr la déploration des déficiences orthographiques et des lacunes historiques. L'ensemble se trouve placé sous le signe d'une injonction paradoxale qui parcourt en filigrane le discours de la plupart des jurys et qui s'apparente fortement à celle que Paul Watzlawick prend en exemple pour présenter le phénomène des doubles contraintes⁸ : « Soyez spontané ! », ou plutôt, dans le cas de l'ENA « Soyez vous-même »⁹. Si l'on y ajoute la distance au rôle qu'affectent parfois les anciens présidents de jurys, évoquant volontiers un exercice convenu, la tentation est grande de se détourner de tels objets, suspects de n'abriter qu'une vaine rhétorique. L'analyse détaillée produit pourtant d'autres effets de sens.

L'art du balancement circonspect

La première caractéristique concerne la méthode de dissertation : alors que le plan en trois parties est longtemps resté hégémonique dans le cas des concours militaires, on sait la faveur du plan en deux parties au concours de l'ENA, et la parenté qui l'unit à la scolarisation antérieure dans les instituts d'études politiques, et particulièrement l'institut d'études politiques de Paris¹⁰.

Les jurys ont beau rappeler que les candidats sont libres de leur choix, les meilleures copies publiées comme l'étude de la littérature pédagogique montrent que le modèle continue à dominer. Le conformisme ou la frilosité souvent attribués aux candidats ne

7. Le concours de l'Ena fonctionne en effet comme modèle pour l'ensemble des concours administratifs : Sadran (Pierre), « Recrutement et sélection par concours dans l'administration française », *art. cit.*, p. 89.

8. Watzlawick (Paul), Helmick Beavin (Janet), Jackson (Don D.), *Une logique de la communication*, Editions du Seuil, Paris, 1972, chap. 6.

9. « On aimerait dire et redire aux candidats : ce jour-là est important pour vous, faites l'effort d'être vous-mêmes, de vous approprier le sujet » (ENA 2002, président Marie-France Moraux, directeur des personnels enseignants au ministère de l'éducation). Sur l'« instant fatal » comme révélation de soi, et sur les vertus associées, voir Goffman (Erving), *Les rites d'interaction*, Paris, Editions de minuit, 1974, p. 179-196. Pour une application aux oraux de culture générale, voir Oger (Claire), *Le façonnage des élites de la République*, *op. cit.*, p. 227-234.

10. Oger (Claire), *Le façonnage des élites de la République*, *op. cit.*, p. 61-86. Voir aussi sur ce point Garrigou (Alain), *op. cit.*, et Eymeri (Jean-Michel), *op. cit.*, p. 71-77, ainsi qu'un témoignage : Slama (Alain-Gérard), « D'un paradoxe à l'autre » *Le débat*, n°64, mars-avril 1991, p. 109-118.

sont pas seuls en cause : les indices abondent d'une valorisation de la neutralité ou de l'impartialité, dont les garanties sont plus facilement fournies par le célèbre balancement circonspect que par un plan en trois parties. Ouvrant aisément sur une conclusion qui enchaîne les « paradoxes » et les « défis », le candidat y fournit des gages de sa capacité à ne pas se substituer au politique, mais à lui fournir les éléments de sa décision¹¹. Le rapport 2008 résume l'ensemble d'un trait, sans les précautions oratoires ou les dénégations d'usage : « l'art du balancement, avec une note finale optimiste, propre à la rue Saint-Guillaume et qui s'acquiert surtout là » (ENA 2008).

Le modèle sous-jacent est fourni par la rédaction de rapports administratifs et de notes¹², et les jurys, des années 1980 aux années 2000, ne cessent d'en rappeler les exigences, notamment dans les commentaires des épreuves techniques, qui soulignent souvent la différence entre la note au ministre, exercice professionnel et la note de synthèse, exercice plus académique, et à ce titre, dévalorisé.

[Épreuve de droit public]

« Le sujet [...] supposait, pour être convenablement traité, d'abord et avant tout une envie réelle d'apporter une réponse utile au commanditaire de la note, plus que la mobilisation d'une expertise précise en droit public [...] Nombre de candidats ignorent ce qu'est une "note administrative". » (ENA 2007, président du jury Yves Mansillon, préfet, président de la commission nationale du débat public)

Inférences psychologiques et morales : l'*ethos* prescrit

Mais l'anticipation des compétences professionnelles déborde largement les questions de méthode, qu'il s'agisse de la dissertation pour l'épreuve de culture générale, ou de la note pour certaines épreuves techniques. En effet le critère central de l'évaluation est celui de la capacité du candidat à intégrer la haute fonction publique. Si une telle exigence peut sembler évidente, les voies de son exercice le sont parfois moins dans le détail... Nous en donnerons ici un seul exemple, qui range l'orthographe dans le chapitre de la déontologie, et l'honnête préparation dans celui de l'éthique personnelle :

« Pour un haut fonctionnaire, une faute d'orthographe ne peut être qu'un accident ; l'incorrection systématique est une faute professionnelle grave.

À vos grammaires, donc, s'il le faut, chers futurs candidats, ayez à cœur de penser par vous-mêmes [...] et si vous voulez que vos talents soient reconnus, placez-les au centre de vos exigences » (ENA 2002, président Marie-France Moraux, directrice des personnels enseignants au ministère de l'éducation)

Un certain nombre de comportements, observés lors de l'épreuve orale, ou inférés des copies lors des épreuves écrites, sont considérés comme rédhibitoires au regard des valeurs et exigences de l'action publique.

11. On trouvera un développement emblématique de cette conception en annexe au rapport 2009, dans un texte qui rappelle aux tout nouveaux élèves de l'ENA que « se mettre à la place du politique, c'est renier sa légitimité » (Olivier Schrameck, président du jury, conseiller d'Etat, allocution aux élèves de la nouvelle promotion Rousseau, à l'issue du concours 2009, ENA, 15 décembre 2009, rapport ENA 2009, annexe 1).

12. Sur ce point, voir notamment Bellier (Irène), *op. cit.*, p. 263-264.

« Les ambitions et la détermination des jurys n'ont sans doute pas permis d'éliminer tous les candidats à la personnalité contestable : calculateurs, illusionnistes, insensibles... » (ENA 2001, président du jury Joëlle Timsit, conseiller diplomatique du gouvernement)

« On regrettera toutefois l'attitude de quelques uns – heureusement minoritaires – pour lesquels l'humilité et la modestie ne sont sans doute pas les traits dominants du caractère, ou encore les maladroits qui, pensant affirmer une autorité qui allait séduire le jury, ont surtout fait preuve de suffisance et de préciosité » (ENA 2002, président Marie-France Moraux, directrice des personnels enseignants au ministère de l'éducation)

Il est remarquable que ce point fournisse l'occasion aux rapporteurs de produire des marques explicites d'une subjectivité dite « affective »¹³ dont les textes officiels ne fournissent habituellement guère d'exemples : les correcteurs déplorent que « peu de copies éblouissent » (ENA 2001, président du jury Joëlle Timsit, conseiller diplomatique du gouvernement), et trouvent « plusieurs occasions de lever les yeux au ciel » (ENA 2002, président Marie-France Moraux, directrice des personnels enseignants au ministère de l'éducation) ou encore passent, au fil de la correction des épreuves, de la « surprise douloureuse » au « réel bonheur » (ENA 2004, président du jury Michel Besse, préfet), découvrent enfin « tant de personnalités dans l'ensemble intéressantes et attachantes » (ENA 2001, président du jury Joëlle Timsit, conseiller diplomatique du gouvernement).

S'agissant de l'épreuve orale, la « personnalité » reste ainsi jusqu'aux rapports les plus récents le premier pilier de l'évaluation, auquel vient répondre en écho la « motivation » pour le service public. En effet, celle-ci repose sur une bonne connaissance de l'administration, une curiosité pour ses métiers, mais aussi inséparablement sur des aptitudes morales et sociales. Car c'est bien l'*ethos*¹⁴ du haut fonctionnaire qu'il faut produire par anticipation dans cette épreuve et les années 2000 confirment la recherche d'un *ethos* combatif, d'une culture « opérationnelle »¹⁵, entendue comme affranchie de la vaine théorie : « résistance physique » (ENA 2001), « solidité psychologique », « engagement » personnel et « sincérité », les hauts fonctionnaires en puissance sont avant tout de futurs combattants au service de l'État¹⁶.

« 45 minutes, c'est l'équivalent du demi-fond et il faut s'y préparer par la pratique d'exercices "à blanc" ; c'est sans doute faute de cet entraînement que certains candidats sont apparus, aussitôt après la première série de questions, sans ressort, comme déjà épuisés.

13. Au sens que lui donne Catherine Kerbrat-Orecchioni (*L'énonciation. De la subjectivité dans le langage*, Paris, 1980).

14. Oger (Claire), *op. cit.*, p. 211-222 ; Amossy (Ruth), *La présentation de soi. Ethos et identité verbale*, Paris, PUF, 201, p. 13-43.

15. Cet adjectif, que nous avons relevé deux fois dans les rapports des années 1980 et 1990, pour qualifier la culture de l'énarque, apparaît dans les années 2000 à plusieurs reprises, pour qualifier l'usage des documents dans une épreuve sur dossier, ou la note administrative, bref, l'utilisation pragmatique du savoir (par opposition à une approche théorique ou « académique »).

16. Quelques exemples, assez rares, évoquent des qualités managériales : « D'une façon générale, les jurys ont privilégié dans l'épreuve d'entretien, les candidats ayant un profil de type "décideurs" et "managers", manifestant une capacité d'écoute et de relation, par rapport à des candidats davantage tournés vers l'étude et la réflexion théorique. » (ENA 2002, présidente du jury Marie-France Moraux, directeur des personnels enseignants au ministère de l'éducation).

Il faut avoir préparé son exposé initial [...] avoir un ton et un débit naturels, ne pas arriver, parce que l'on veut trop en dire et que l'on parle trop vite, à la limite de l'essoufflement, comme nous l'avons parfois constaté. » (ENA 2007, président du jury Yves Mansillon, préfet, président de la commission nationale du débat public)

L'épreuve orale comme entretien de recrutement

L'épreuve orale est ouvertement conçue comme un « entretien de recrutement », ce que confirment les propos recueillis par Guy Jacquemelle auprès d'anciens membres ou présidents des jurys, qui résument l'objectif de cet oral par la question « Aimerais-je l'avoir comme collaborateur ? »¹⁷.

Pourtant une telle qualification n'émerge qu'assez récemment dans les rapports des jurys, qui font état de quelques réticences, parmi les membres, à adopter un vocabulaire issu du secteur privé (ENA 2007). En 1999, l'expression « entretien d'embauche » donne lieu à un commentaire qui traduit un autre scrupule, vis-à-vis de la direction de l'ENA en particulier¹⁸ :

« Le fait qu'un candidat ait été reçu au concours ne peut pas raisonnablement être regardé comme une garantie absolue de sa solidité psychologique. » (ENA 1999, président du jury Marie-Aimée Latournerie, président de section honoraire au conseil d'Etat)

Ces réserves expliquent sans doute la préférence pour l'expression « entretien de recrutement », qui a fini par s'imposer, puisqu'il s'agit de recruter dans la haute administration et non d'embaucher sur un poste spécifique. Quoiqu'il en soit, résistances ou nuances semblent rapidement céder et la plus remarquable nouveauté des dernières années est la formation que reçoivent les membres du jury, de la part d'un consultant. Mentionnée pour la première fois en 2004 (« consultant sollicité par l'École pour leur exposer les principes habituels des politiques de recrutement »), elle semble rencontrer la faveur des jurys, qui évoquent dans les années qui suivent des élargissements du dispositif : rencontre souhaitée avec des directeurs des ressources humaines de ministères (2005), ou formation reçue par le jury en 2008 et intégrant des professionnels du recrutement de la fonction publique allemande (ENA 2008, président du jury, Martine Lombard, professeur de droit).

Plus généralement, la question du programme des épreuves continue à interroger les jurys dans les années 2000 :

« Plus d'être et moins de paraître, plus de social et moins de socialement typé, plus d'européen et moins d'exercices de style franco-français pourraient être les fils directeurs d'une réforme.

Il est évidemment nécessaire que les candidats à la haute fonction publique sachent s'exprimer clairement, réfléchir par eux-mêmes, exposer leurs

17. Voir Jacquemelle (Guy) dir., *Le Grand Oral de l'ENA*, Éditions du Mécène, Paris, 1995 ; Bellier (Irène), *op. cit.*, et Sadran (Pierre), *art. cit.*, p. 97.

18. Sur l'oral comme entretien de recrutement et sur le motif du « fou de la promotion », voir Oger (Claire), *op. cit.*, p. 234-240.

arguments, les hiérarchiser, faire des choix, exercer leur esprit critique : mais pourquoi ces qualités seraient-elles l'apanage d'une épreuve incorrectement dite de "culture générale" [...] ?

Il est vrai que rien, dans le libellé de l'épreuve du troisième jour [...] n'implique que les copies comportent une enfilade de citations. La revue des copies à laquelle il m'a été donné de procéder témoigne pourtant d'une effarante conformité à cette pratique ancestrale [...] En outre, la virtuosité dans l'art des citations continue à s'acquérir ici plutôt qu'ailleurs. » (ENA 2008, président du jury, Martine Lombard, professeur de droit)

L'intérêt d'un tel paragraphe est tout d'abord de mettre en évidence un lien entre l'épreuve de culture générale et la reproduction de modèles qualifiés, dans deux autres passages, d'« académiques », explicitement rattachés au passage par l'institut d'études politiques de Paris. Mais les premières lignes nous incitent également à poser la question du caractère « national » de l'exercice, qui reconduirait un genre spécifique à la tradition académique française.

MÉMOIRES INSTITUTIONNELLES ET MÉMOIRE NATIONALE

Moderniser la France

Il est courant de rapporter l'exercice de dissertation à l'esprit français, comme l'attestent deux extraits de la littérature pédagogique : un fascicule du CFPP¹⁹ évoque en 1995 « la logique cartésienne qui régit cet exercice très français ; on ne trouve pas l'équivalent de la dissertation dans les cultures anglo-saxonnes et méridionales »²⁰. Un manuel sur la dissertation de culture générale confirme :

« Au pays de Descartes, du doute méthodique, ce serait une faute impardonnable que de croire et affirmer sans preuve. Au pays de la liberté, ce serait une carence de refuser d'exprimer un jugement - dès lors que celui-ci est étayé par une réflexion, un raisonnement, une démonstration. »²¹

Toutefois la référence à Descartes, de même qu'à la langue classique, ou encore la conception même de la culture générale, qui doit beaucoup à l'idéal de l'honnête homme²², sont des *topoi* largement présents dans d'autres contextes d'énonciation. Nous

19. Centre de formation professionnelle et de perfectionnement du ministère des finances. Issu du « Centre de formation professionnelle » créé en 1947, il a été rebaptisé en 2001 et remplacé par l'IGPDE (Institut de gestion publique et du développement économique), désormais rattaché au secrétariat général du ministère. La préparation par correspondance, assurée par le CFPP, puis par l'IGPDE, et destinée aux candidats au concours interne, continue à jouer un rôle majeur, comme l'attestent par exemple les commentaires du rapport des jurys en 2008 ou encore en 2010.

20. Fascicule n°1 des cours diffusés par le CFPP en 1995, p. 59.

21. Molimard (Pierre), *L'épreuve de culture générale*, La Documentation française, 1995, p. 10.

22. Sur l'alliance des qualités physiques, morales et sociales chez l'honnête homme, mais aussi sur la correspondance entre être et paraître (qui sous-tend les inférences évaluatives pratiquées par le jury décrites plus haut), voir Tournand (Jean-Claude), *Introduction à la vie littéraire au XVII^e siècle*, Paris, 1970, nlle éd. 1984, p. 137 sq.

avons tenté de montrer comment chaque concours apparaît comme plus précisément lié à l'état des savoirs et des problématiques à l'époque de sa création, comment les sujets restaient en relation lointaine avec le questionnement des fondateurs²³.

S'agissant des savoirs, l'histoire constitue au concours de l'ENA la discipline-reine, tandis qu'au centre des sujets proposés, figurent de manière récurrente les thèmes spécifiques de l'après-guerre : conditions et priorités de l'action publique (et notamment intégration des secteurs économique, social et politique dans cette action), lien entre administration et politique (et relations entre pouvoirs), thèmes de la nation, entre histoire, identité(s) et révolutions, du progrès, de la modernité, de la relation entre techniques, risque et pouvoir, et de la transmission de la culture entre générations²⁴. Les dernières années, loin de s'écarter de ces thèmes, leur font une place de choix, comme l'attestent les trois sujets de 2004 :

- « La République peut-elle faire confiance au progrès pour demeurer elle-même ? »
- « État, service public et culture de la performance ».
- « Les relations entre les générations ».

Et si les épreuves techniques ont fait depuis longtemps une large place aux questions européennes, les sujets de culture générale restent fortement centrés sur ces thématiques nationales et/ou historiquement ancrées dans l'après-guerre²⁵.

La mémoire institutionnelle, que nous avons mise en évidence pour chacun des concours que nous avons étudiés, attache l'épreuve écrite à des questionnements et des modèles hérités, et qui font depuis la création du concours l'objet d'une interrogation de la part des jurys. Elle est même devenue plus explicite puisque les rapports 2007 et 2008 en font, pour la première fois, ouvertement mention :

« Relevons que tous les candidats admis ont au moins un diplôme de l'enseignement supérieur, et sont fonctionnaires ou contractuels de catégorie A, ce qui n'était peut-être pas l'objectif des pères fondateurs de l'École en prévoyant un concours permettant la promotion interne des fonctionnaires ; parmi les admissibles, un seul appartenait à un corps de catégorie C. » (ENA 2007, président du jury Yves Mansillon, préfet, président de la commission nationale du débat public)

Les deux objectifs centraux de la fondation de l'ENA, unification et démocratisation de la haute fonction publique, continuent à orienter la pratique des jurys. En examinant dans un travail récent l'ensemble du discours des jurys de l'ENA de 1983 à 2008 traitant d'égalité des chances²⁶, nous avons pu constater à quel point ce modèle reste prégnant, très peu affecté par les débats sur les « discriminations positives » : si les jurys sont nécessairement au fait de ces débats, si des traces en sont d'ailleurs produites dans le texte des rapports

23. Voir Oger (Claire), *op. cit.*, p. 183-208 et 289-296.

24. Oger (Claire), *op. cit.*, p. 166-173.

25. On trouvera l'ensemble des sujets de culture générale du concours de l'ENA, de 1945 à 2000, sous la forme d'annexe en ligne à notre ouvrage, sur le site des Presses de Science Po : http://www.pressesdesciencespo.fr/resources/titles/27246100260440/extras/AnnexesenLigne_Oger.pdf.

26. Oger (Claire), « Démocratiser la haute fonction publique : le discours des jurys de l'ENA sur "l'égalité des chances" (1983-2008) », communication présentée au colloque « La formation des élites. Les enjeux de l'ouverture sociale et de la mondialisation », Paris, Sciences Po, 17-18 septembre 2009.

ou dans les sujets²⁷, leurs membres et leurs présidents restent d'ardents défenseurs d'une conception de l'égalité qui, elle aussi, se déploie et s'approfondit à partir de la Libération²⁸.

Égalité des chances et démocratisation

En dehors du passage cité plus haut, la caractéristique du rapport 2008 est sans doute de donner un tour très appuyé²⁹ à l'interrogation sur les limites de la démocratisation, illustrée par de nombreux passages dans les décennies qui précèdent : une série de questions rhétoriques, soulignées dans le texte original par des caractères gras, fournit l'ossature de l'argumentation et précède les suggestions de réformes.

« Avons-nous réellement rempli la mission prioritaire que les fondateurs de l'École lui avaient donnée ? Avons-nous assuré la démocratisation du recrutement de la haute fonction publique tout en veillant à sa qualité ?

La réponse est hélas encore négative en l'état [...]

Faut-il, sur le fond, continuer à exiger des candidats à l'ENA de témoigner du savoir-faire et des qualités des hauts fonctionnaires, alors que cette exigence privilégie les centres de préparation de leur forte présence ? [...]

Faut-il en ce qui concerne la forme, exiger des candidats le savoir-faire de Sciences-Po Paris ? [...]

Le respect de telles normes consciemment ou inconsciemment exigées de candidats pose en l'état un vrai problème social » (ENA 2008, président du jury, Martine Lombard, professeur de droit)

Elle est d'ailleurs complétée par un intéressant passage sur les « marqueurs sociaux » :

« Certes, il est relativement aisé d'éviter ce qui n'est que "marqueurs sociaux" [...] En revanche il n'est pas simple pour les membres du jury de ne pas céder à quelques préjugés plus ou moins inconscients, à quelques attentes dites ou non dites conduisant à privilégier les candidats qui leur ressemblent (ou à l'inverse à les repousser inconsciemment comme une sorte de miroir trop ingrat). La collégialité est à cet égard une grande chance, si du moins la composition du jury est suffisamment diversifiée. » (ENA 2008)

Car c'est bien sur la question de la reproduction sociale reprochée à l'ENA que la longue série des présidents de jurys continue à s'interroger. Sur ce point, les rapports des jurys dans les années 1980-1990 apportent des points de vue divergents, et d'une année à l'autre on voit alterner deux grandes conceptions du mérite, l'une fondée sur l'excellence

27. Ainsi du sujet « L'entreprise doit-elle pratiquer la discrimination positive ? » (2005, 3^e concours).

28. Sur ce point, Koubi (Geneviève) et Guglielmi (Gilles) (dir.), *L'égalité des chances. Analyses, évolutions et perspectives*, La Découverte, Paris, 2000, et pour une approche linguistique et discursive de l'égalité des chances, Fiala (Pierre) (dir.), *In'égalité/s. Usages lexicaux et variations discursives* (18^e- 20^e siècles), L'Harmattan, Paris, 1999 ; voir également Edel (Frédéric), « Deux siècles de principe d'égalité admissibilité aux emplois publics », p. 339 du présent numéro.

29. Il est probable que les particularités du rapport 2008 sont en grande partie imputables à la personnalité de Martine Lombard, à la fois hors du sérail (en tant que professeure de droit public à Paris 2, et non membre d'un grand corps, par exemple), et issue d'un parcours singulier (reçue en 1973 au concours de l'ENA, elle a renoncé au bénéfice de l'admission, décision qu'elle commente son site personnel : <http://www.martinelombard.fr/parcours.php>, voir son témoignage p. 455 du présent numéro.

et sur la valorisation du concours externe, l'autre fondée sur le service accompli et la valorisation du concours interne³⁰. Sans nous attarder ici sur ces deux conceptions, nous remarquerons que les années 2000 marquent seulement davantage de volontarisme et que le ton s'y fait plus incisif pour réclamer des résultats tangibles.

« Aussi faut-il éviter un malentendu : quand l'exigence "académique" est la conformité aux normes propres à Sciences-Po, énoncer, comme il est fait couramment, que Sciences-Po prépare le mieux à cette exigence académique est purement tautologique. » (ENA 2008, président du jury, Martine Lombard, professeur de droit)

La place occupée dans la préparation par l'institut d'études politiques de Paris, thème traditionnel des rapports des jurys de l'ENA au point de faire figure de passage obligé, est davantage, ces dernières années, interrogée à partir de son recul, et des incidences qu'il doit avoir sur la formation, en aval du concours :

« Au pur produit traditionnel de Science-Po, section service public, que l'on peut décrire comme un juriste teinté d'histoire et de culture générale et lesté en économie, se substitue ou plutôt s'ajoute un combiné plus aléatoire où figurent des connaissances scientifiques, économiques ou commerciales, et où le droit et la culture générale ont une place moins assurée et moins assimilée ; le jury d'entretien a pu se rendre compte à plusieurs reprises de cette fragilité des candidats admis, en droit [...] comme en histoire [...] Il paraît indispensable que les responsables de l'ENA aient bien en tête ces faiblesses au moment où ils réorganisent la formation à l'École » (ENA 2003, président du jury, Marcel Pochard, conseiller d'Etat)³¹

Le discours porte à cet égard quelques traces – assez rares – des débats sur la « diversité » tels qu'ils ont pu innover le monde de l'entreprise³².

« On observera par exemple que, si la promotion de l'ENA recrutée en 2008 avait été uniquement composée des élèves issus de Sciences-Po Paris, elle aurait été uniformément blanche. Ses élèves des "minorités visibles" – d'ailleurs toujours trop rares – viennent d'ailleurs, à travers le concours interne et le troisième concours. » (ENA 2008, président du jury, Martine Lombard, professeur de droit)

Pourtant le rapport 2008 reste isolé à cet égard : sans le citer explicitement, celui de 2009 prend ouvertement le contre-pied d'un certain nombre de ses développements à propos de la « diversité » :

« Au-delà, les jurys n'ont pas été orientés, *a priori*, par ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui la recherche de la "diversité sociale". Non pas

30. Oger (Claire), « Démocratiser la haute fonction publique : le discours des jurys de l'ENA sur "l'égalité des chances" (1983-2008) », *op. cit.*

31. Le rapport 2007 comporte un passage très proche sur le même thème.

32. Voir Bereni (Laure), « Faire de la diversité une richesse pour l'entreprise. La transformation d'une contrainte juridique en catégorie managériale », *Raisons politiques*, n°35, août 2009, p. 87-106 ; Doytcheva (Milena), « Réinterprétations et usages sélectifs de la diversité dans les politiques des entreprises », *ibidem*, p. 107-124.

qu'ils aient sous-estimé que celle-ci est souhaitable en elle-même. Mais il leur a semblé, et j'ai pleinement assumé personnellement ce choix, qu'un candidat (ou une candidate) devrait être apprécié par lui-même au regard de ses seules prestations sans qu'aucun objectif de répartition générale, qu'elle qu'en soit la nature, puisse être appelé à se superposer à cette évaluation personnelle. »

Et d'enchaîner immédiatement sur une allusion à la « parité » évoquée en 2008³³ (« En particulier, aucune différence n'a été ressentie du fait de l'appartenance à l'un ou l'autre sexe »), avant de souligner que « la scolarité à l'Institut d'études politiques de Paris, si elle demeure une voie couramment pratiquée par les lauréats, est désormais très loin de revêtir un caractère "monopolistique" » (ENA 2009) : à bien des égards le rapport 2009, rédigé par Olivier Schrameck, peut être interprété comme une réponse à la rupture de ton observée dans le rapport 2008, et il rappelle en des termes assez fermes les valeurs de la haute fonction publique tout autant que celles d'un recrutement fondé sur la tradition dite « républicaine »³⁴.

Le mérite et la valeur

Car sur tous ces points, le discours tenu par les jurys dans les années 2000 continue à s'appuyer sur un socle de légitimité qui se mit en place au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. La trace de nouveaux débats n'en est pas absente, comme on vient de le voir, mais les valeurs défendues restent d'une grande stabilité, et la légitimité associée à la « République des concours » continue à surplomber l'ensemble du dispositif. Entre détection des capacités et institution d'un corporatisme de l'intérêt général, les concours reposent sur le double pilier qui fournit jusqu'à une époque récente le socle de toute légitimité de l'administration en démocratie³⁵.

S'agissant de la conception générale du service public, les quelques passages relevés dans les rapports des dernières années ne font pas véritablement apparaître de préoccupations nouvelles. Le souci de former une administration opérationnelle, efficace, a été souligné plus haut, et son modèle remonte aux fondateurs et aux premières promotions issues des rangs de la Résistance, faisant volontiers, comme Simon Nora, de l'action publique un combat pour la France, passé des maquis aux ministères³⁶.

33. Le terme « parité » fait une apparition en 2001, en double écho sans doute au vote de la loi dite loi « sur la parité » en 2000, d'une part, et au rapport Colmou (*L'encadrement supérieur de la fonction publique : vers l'égalité entre les hommes et les femmes*, 1999) d'autre part. On en trouve également deux occurrences dans le rapport des jurys en 2008.

34. Sans présenter des points de vues homogènes, les rapports des jurys de l'ENA construisent dans leur ensemble la culture commune dont nous avons tenté de dégager les traits. C'est à ce fonds commun que nous semble ramener le rapport 2009, puis d'ailleurs le rapport 2010, qui mentionne quant à lui la trop faible proportion de femmes et s'interroge sur les origines des candidats dans des termes tout à fait conformes à ce que l'on trouve dans les rapports des années 1990. Le rapport 2008 reste atypique dans cet ensemble, plus encore peut-être par l'*ethos* produit (« franc-parler », caractère explicite des critiques et des analyses) que par ses propositions.

35. Rosanvallon (Pierre), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Editions du Seuil, Paris, 2008, 2^e éd. 2010, p. 97-99. Sur le lien entre concours et méritocratie : Sadran (Pierre), « Recrutement et sélection par concours dans l'administration française », art. cit., p. 65-92 ; Sadran (Pierre), *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, 1997, p. 122-124.

36. Sur la persistance de ces valeurs, voir Oger (Claire), *op. cit.*, p. 192-202 ; sur le contexte de la fondation de l'ENA, Rosanvallon (Pierre), *op. cit.*, p. 86-90.

De même, le refus de la pure virtuosité académique n'est pas non plus récent et c'est d'ailleurs à ce titre que le célèbre « Grand Oral », suspect de mesurer le brio social, fut supprimé en 1987 et remplacé par l'épreuve d'entretien. Tout au plus peut-on souligner que les termes dans lesquels est évoquée l'évolution de la fonction publique apparaissent liés aux discours contemporains sur la réforme ou la refondation de la fonction publique³⁷ :

« Même si les candidats n'occupent pas de fonctions administratives, on attendrait de leur part une plus grande attention à une préoccupation qui deviendra de plus en plus présente : le calcul de l'efficacité de l'action des administrations » (ENA 2002, président Marie-France Moraux, directrice des personnels enseignants au ministère de l'éducation)

« Les notes très basses qui furent alors attribuées [lors de l'épreuve d'entretien] n'étaient pas destinées à les juger en tant qu'homme ou femme et encore moins à les blesser, mais à reconnaître que leur profil ne correspondait ni aux exigences particulières qu'appellerait le service d'un État qui veut aujourd'hui se réformer et dont notre pays a besoin, ni à l'exercice des responsabilités qu'il pourrait leur confier demain. » (ENA 2004, président du jury Michel Besse, préfet)

De telles formulations s'ouvrent sans doute progressivement à de nouveaux fondements de la légitimité de l'action publique : la question des performances de l'administration et de la mesure qu'on peut en faire introduit ici des accents un peu nouveaux. Mais cet infléchissement ne semble pas bouleverser en profondeur les valeurs et les missions de la haute fonction publique telles qu'on les voit rappeler depuis les origines de l'école³⁸.

On trouvera un exemple de cette stabilité du discours sur la haute fonction publique dans le rapport 2009 et son annexe : le président des jurys y rappelle, dans le corps du rapport lui-même, et dans son allocution aux nouveaux élèves, la fonction de la sélection qu'opère le concours. Rien de nouveau dans l'alliance de la « personnalité » et de la « motivation » qui scelle depuis 1945 la vocation pour le service public, et dont l'épreuve d'entretien est chargée explicitement depuis 1987 d'évaluer la présence chez le candidat... Guère de surprise non plus dans les références aux « métiers » auxquels prépare l'école.

« Entrer à l'École nationale d'administration, ce n'est pas se garantir une carrière assimilable à un parcours des honneurs, et à la continuité d'une vie installée et protégée. Ce n'est pas se préparer à un métier, mais à des métiers, des métiers particuliers qui façonnent une mission générale, plutôt qu'une profession, laquelle appelle une responsabilité particulière. »³⁹

37. Pour un résumé des principaux enjeux, voir Rouban (Luc), « Faut-il réformer la fonction publique ? », *Regards sur l'actualité*, n°337, janvier 2008, p. 5-15.

38. Sur la dialectique entre continuité et transformations de l'administration : Sadran (Pierre), *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, 1997, p. 7-10 et 108.

39. Olivier Schrameck, allocution aux élèves de la nouvelle promotion Rousseau, à l'issue du concours 2009, ENA, 15 décembre 2009, produite en annexe au rapport 2009.

Là encore, ces emplois entrent en résonance avec la tradition des rapports des jurys, qui déplorent régulièrement la méconnaissance, par les candidats, des réalités concrètes et diverses des carrières proposées par l'administration, et qui mettent en garde, comme O. Schrameck ne manque pas de le faire quelques lignes plus bas, contre les mirages des grands corps. Nous savons que l'impératif d'unification du recrutement de la haute fonction publique, qui présida à la création du concours de l'ENA, interdit à la fois de considérer le concours comme un dispositif d'embauche (sur un poste précis) et de faire référence à un « esprit de corps »⁴⁰ qui, au sens strict (grands corps, préfectorale...), ne peut concerner que la suite de la carrière, après la sortie de l'école.

En ce sens, la référence aux métiers pluriels de la haute administration renvoie plus au *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*⁴¹ qui s'intéresse à une réorganisation des trajectoires autour de « filières-métiers »⁴², mais le mot est présent dans le corpus depuis les années 1980, et l'indice un peu mince pour augurer d'une révolution des valeurs et des pratiques. Le concours semble plutôt continuer à fonctionner comme l'un des lieux privilégiés de la constitution (ou de la consolidation) de manières de dire et de manières de faire communes à l'ensemble des hauts fonctionnaires.

*
* *

On voit que le souci croissant de professionnaliser les procédures (en recueillant les conseils de consultants depuis 2004), le souci fidèlement entretenu de rompre avec une culture dite « scolaire » dans les années 1980 et 1990 et plutôt « académique » dans les années 2000, au bénéfice d'une culture « opérationnelle », de même que la perception du double caractère de la culture générale – à la fois comme exercice « franco-français » et comme savoir-faire typique de l'institut d'études politiques de Paris – contribuent à mettre les épreuves écrites et orales de culture générale sur le devant de la scène, et donc souvent au cœur des propositions de réformes. Les développements toujours plus détaillés que les rapports des jurys consacrent à ces épreuves (et en particulier à celle d'entretien), manifestent toutefois les enjeux qui continuent à y être attachés et contredisent avec force le *topos* de leur obsolescence.

D'autre part, les critères de la sélection des candidats, en dépit des quelques évolutions observées, apparaissent comme stables pendant les vingt-cinq années qui ont fait l'objet de notre étude. Ils ne nous semblent pas à l'heure actuelle traduire un mouvement clairement identifiable vers le modèle « managérial » qu'imposerait la vogue du « nouveau management public ». Sans dénier l'importance prise par ce modèle et par les dispositifs ou instruments associés (LOLF, RGPP...), il convient peut-être de relativiser leur empreinte sur les normes de l'action publique : nos analyses pourraient rejoindre en ce point les résultats présentés dans le numéro de

40. Sur l'esprit de corps, voir Guglielmi (Gilles) et Haroche (Claudine) dir., *Esprit de corps, démocratie et espace public*, Paris, PUF, 2005.

41. Ou Silicani (Jean Ludovic), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La documentation française, 2008.

42. Voir également le rapport de Corinne Desforges (*Rapport sur les concours d'accès à la fonction publique de l'État*, 2008), qui adopte le même positionnement et en tire directement les conséquences en matière de concours, puisqu'il est consacré à ce thème particulier.

Sociologie du travail cité au début de cet article et qui suggèrent de nuancer l'opposition posée de manière souvent très radicale, entre administration bureaucratique et administration managériale⁴³.

Peut-on également avancer l'hypothèse que les épreuves de culture générale seraient précisément le lieu privilégié où s'entreprendrait une culture commune et stable des élites administratives, en tant qu'elles seraient moins sujettes à des évolutions que les épreuves techniques ? Cette direction peut être suggérée par la lecture des travaux qui, pour leur part, soulignent les évolutions du modèle du haut-fonctionnaire et en particulier la « technicisation de l'action publique ». Comme le souligne Michel Mangelot, le concours de l'ENA est un lieu d'affrontement discret entre différentes conceptions de l'action publique (qui peuvent être portées par les grands corps notamment) et de concurrence entre les tenants des disciplines dominantes (au premier chef, entre économistes et juristes)⁴⁴. S'agissant de l'épreuve écrite de culture générale, M. Mangelot relève davantage une oscillation, qui s'éloigne du modèle généraliste du haut fonctionnaire (vers celui de l'expert ou du spécialiste) pour revenir au modèle généraliste⁴⁵ et c'est plutôt dans les autres épreuves (du sport à l'économie, en passant par les épreuves à option) qu'il relève les évolutions les plus symptomatiques d'une « technocratisation » de la figure du haut fonctionnaire⁴⁶.

La fonction des épreuves de culture générale relèverait alors de la détection d'une conformité de l'*ethos* du candidat avec des valeurs et des normes professionnelles largement partagées au sein de la haute administration et résultant d'une forme de compromis entre les différents corps ou secteurs professionnels, ainsi qu'entre les disciplines. Si les épreuves dans leur définition actuelle disparaissaient, il est dans ce cas assez peu probable que leur fonction disparaisse avec elles. De manière plus plausible, elle migrera dans ce cas vers une autre épreuve, comme jadis celle du Grand Oral, reprise et relayée par l'épreuve d'entretien, au seul détriment de quelques boutades mondaines qui n'en faisaient guère que le folklore.

À moins que cette fonction ne se trouve assumée à l'avenir par un autre dispositif de formation. Nous citerons pour conclure cet extrait du rapport Le Bris, qui évoque la manière dont l'École européenne d'administration, en charge de la formation des fonctionnaires de l'Union européenne ayant vocation à exercer des fonctions de direction et d'encadrement supérieur, remplit une mission d'homogénéisation des normes : s'il n'est pas ici question de culture générale, on voit que la fonction de transmission des valeurs, d'une culture commune, de savoir-faire et de savoir-être est perçue comme indispensable à l'efficacité de l'action publique et qu'une école peut même se voir confier cette mission, à l'exclusion de toute acquisition de savoir technique.

« L'École européenne d'administration (EAS) créée en 2005, fournit un modèle intéressant [...] La compétence de cette école est centrée sur les savoirs faire et les

43. Bezes (Philippe) et Join-Lambert (Odile), « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, vol. 52-2, avril-juin 2010, p. 133-150 ; Bezes et Join-Lambert 2010, p. 143 ; Join-Lambert Odile et Lochard (Yves), « Construire le mérite dans la fonction publique d'État : l'exemple de la culture (1880-1980) », *Sociologie du travail*, vol. 52-2, avril-juin 2010, p. 151-171 ; Join-Lambert et Lochard 2010, p. 169.

44. Mangelot (Michel), « L'entrée en technocratie ». Le concours de l'ENA et les transformations du modèle du haut fonctionnaire », in Dubois (Vincent) et Dulong (Delphine) (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, p. 93-107.

45. *Ibidem*, p. 96-99.

46. Signalons cependant que les analyses qu'il propose des sujets ou des copies de culture générale pages 98 et 99 ne recourent pas les nôtres.

savoirs être, les contenus de savoirs techniques lui échappant [...] Issus d'une sévère sélection basée sur les entretiens annuels, le diplôme initial et la valorisation de l'ancienneté, les auditeurs, après quarante jours de formation dont vingt jours de travail individuel ou autonome, subissent sept examens. Les 60 % qui, en moyenne, réussissent, sont alors inscrits sur une liste d'aptitude, la certification étant valable à vie. Ainsi se trouve favorisée, outre la transmission des valeurs, une culture ainsi que la constitution de réseaux trans-institutions, tous éléments essentiels à l'efficacité du dispositif complexe de l'Union »⁴⁷.

Une telle analyse ne s'inscrit pas en faux contre les évolutions et les réformes qui ont affecté tant les concours que la scolarité, ou même l'administration elle-même. Notre travail suggère plutôt que ces mutations affectent sans doute davantage les modalités de l'activité administrative que les fondements normatifs qui assurent la cohésion d'une culture commune.

47. Le Bris (Raymond François), *Rapport sur la formation initiale des agents de l'État*, 2009, p. 92.