

N° 71

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 1982.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles, de Législation, du Suffrage Universel, du Règlement et d'Administration Générale (1), sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE modifiant l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

Par M. Daniel HOEFFEL,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président* ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, *secrétaires* ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Ciccolini, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1092, 1098 et in-8° 236.

Sénat : 22 (1982-1983).

Fonctionnaires et agents publics. — Associations et mouvements - Ecole nationale d'administration - Elus locaux - Examens, concours, diplômés - Recrutement - Statut général des fonctionnaires - Syndicats professionnels.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE : LE RECRUTEMENT DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PREMIER EMPIRE À 1945	5
A. — Du Premier Empire à la III ^e République	6
B. — De 1870 à 1945	8
DEUXIÈME PARTIE : BILAN DE L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION	11
A. — Les intentions des créateurs de l'ENA	11
B. — Les critiques actuelles	17
C. — Conclusion du bilan	22
TROISIÈME PARTIE : EXAMEN DU PROJET DE LOI	25
A. — Présentation du projet de loi	25
B. — Les observations de votre Commission	27
I. — <i>Le projet contrarie le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics</i>	30
II. — <i>Le projet remet en cause le principe de l'égalité de traitement durant le déroulement de la carrière des fonctionnaires</i>	33
III. — <i>Le projet peut ébranler les bases mêmes de notre haute Fonction publique</i>	37
CONCLUSION GÉNÉRALE	41
TABLEAU COMPARATIF	45

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis entend instituer à côté du concours et du tour extérieur un troisième mode de recrutement pour l'accès à la haute Fonction publique.

Le dispositif proposé crée ainsi une nouvelle filière dont le point de départ est une sorte de « troisième concours » d'entrée à l'ENA ; on rappellera que cette école connaît actuellement deux voies d'accès, le concours externe ouvert aux étudiants et le concours interne destiné à permettre la promotion de fonctionnaires ayant cinq ans d'ancienneté dans l'Administration.

Avant d'examiner le projet de loi, votre Commission s'est interrogée sur les différents systèmes que la France a connus dans le passé en matière de recrutement des hauts fonctionnaires ; elle a ensuite tenté de dresser un bilan de l'École Nationale d'Administration.

PREMIÈRE PARTIE

LE RECRUTEMENT DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PREMIER EMPIRE A 1945

L'institution généralisée du concours pour l'accès à la fonction publique et a fortiori à la haute fonction publique a incontestablement constitué une des conquêtes des républicains.

La création de l'École nationale d'administration en 1945 a été le fruit d'un long débat qui, pendant plus d'un siècle, opposa le conservatisme des administrations et des grands corps souvent allié à des représentants d'un pouvoir politique qui ne se résignait pas à ce que les « grands commis » ne fussent pas choisis d'une manière plus ou moins discrétionnaire aux partisans de l'unique mécanisme actuellement connu pour concilier les deux principes d'efficacité et d'équité dans le recrutement des hauts fonctionnaires de l'État : le concours administratif.

On ne saurait trop insister sur le fait que, comme toutes les conquêtes démocratiques, cette institution ne peut être considérée comme acquise ; sa pérennité n'est pas garantie. La plupart des pays qui composent actuellement l'organisation des Nations-Unies connaissent, pour recruter les membres de leur administration, un « système » où les relations familiales, ethniques, politiques ou tout procédé de cooptation, ont la part essentielle. S'il est légitime d'inclure le concours dans la tradition républicaine, il importe de ne pas oublier que la tradition administrative française, malgré la volonté de nombreux réformateurs, s'orientait plutôt vers une organisation où chaque administration, chaque corps aurait pu disposer d'une certaine liberté pour recruter, choisir et former ses futurs membres.

Il conviendrait évidemment de nuancer ces constatations trop générales ; il est certain que la Cour des Comptes et plus encore le corps diplomatique ou le corps préfectoral ont éprouvé beaucoup plus de difficultés à se dégager des influences politiques ou familiales ; les

deux grands corps que sont le Conseil d'État et l'Inspection des Finances connurent plus tôt un mode de recrutement plus « démocratique » faisant du « mérite » la condition fondamentale de succès.

Il n'est pas inutile de rappeler brièvement les grands traits du système de formation et de recrutement des hauts fonctionnaires depuis le Premier Empire — qui créa, pour l'essentiel, toute notre haute fonction publique civile — jusqu'en 1945, année qui vit enfin aboutir le projet de création d'une école nationale d'administration après plusieurs tentatives plus ou moins vite étouffées dans l'œuf.

A. — Du Premier Empire à la troisième République

Jusqu'à la III^e République, la France connut, pour schématiser, trois grands systèmes de formation et de recrutement des hauts fonctionnaires. Dans le plus grand nombre des administrations centrales, existait ce que l'on appelait le « surnumérariat » : il s'apparentait à une autre institution plus ancienne, puisqu'elle datait de Louis XIV, celle des « élèves consuls ». Les surnuméraires, quant à eux, subissaient un stage probatoire d'une durée variable qui ne leur apportait — contrairement aux élèves consuls — aucune garantie quant à un emploi futur dans l'administration où ils effectuaient ce « noviciat administratif » ; certains ministères les recrutaient sur diplôme ; d'autres, pas ; les pratiques différaient aussi quant à l'obligation de subir ou non un examen.

Ce qu'il faut retenir, outre l'hétérogénéité du système, c'est que même après un « surnumérariat » prolongé, un « élève » insuffisamment protégé n'avait guère de chances d'accéder à un poste honorable.

Le Conseil d'État servit en partie d'école d'administration sous le Premier Empire par la voie de l'« auditorat » ; le rôle de celui-ci diminua à cet égard avec la Restauration qui remit en vigueur la loi des protections familiales et politiques pour l'accès aux hauts emplois publics. La Seconde République tenta cependant de renforcer le lien entre l'apprentissage au Conseil d'État et la faculté d'exercer ultérieurement une fonction publique : un quart des emplois de maître des requêtes devait être réservé aux anciens auditeurs justifiant de cinq ans de service dans l'administration active, un quart des emplois de sous-préfet revenant aux auditeurs attachés depuis deux ans au Conseil. Le Second Empire mit fin à ce système.

Le deuxième mode de recrutement et de formation concernait un nombre beaucoup plus limité de fonctionnaires : il s'agit de l'examen spécial ouvrant l'accès à un grand corps ou à un service public.

Les auditeurs au Conseil d'État furent, les premiers, recrutés par examen dès 1810 ; toutefois, jusqu'à la fin de la Monarchie de Juillet, il est reconnu que cet examen dissimulait souvent le libre choix du pouvoir.

La Seconde République lui substitua un concours démocratique que le Second Empire s'empessa d'abolir.

À l'Inspection des Finances, comme au Conseil d'État, c'est la fin du règne de Louis-Philippe qui marqua un tournant. Un arrêté ministériel de 1847 fit disparaître complètement un recrutement au choix qui, naguère exclusif, coexistait avec l'examen depuis 1842.

Les autres grands corps (Cour des Comptes et surtout corps préfectoral et corps diplomatique) ne connurent une évolution semblable que beaucoup plus tard ; les « influences » y demeurèrent d'ailleurs très fortes, même après l'institution de la III^e République.

Il convient, cependant, de faire une place à part à l'Enseignement ; dans cette administration, dès le Premier Empire, le concours jouera un rôle grandissant malgré les variations législatives.

A part celà, il faut reconnaître que tout au long de la période analysée, la plupart des administrations centrales demeurèrent largement soumises à l'arbitraire et à l'incohérence quant au recrutement de leurs agents en général et de leurs agents supérieurs en particulier.

Une première tentative de codification des conditions d'accès aux administrations centrales eut lieu néanmoins au milieu du siècle : ce fut l'objet d'ordonnances prises en 1844 ; celles-ci ne parvinrent pas à enrayer une situation qu'un observateur de 1867 présentait ainsi : « l'administration se réserve le droit de désigner les juges, les questions et les candidats. C'est trop d'arbitraire à la fois. La faveur et le népotisme se glissent dans les nominations à l'aide de l'examen bien qu'il les exclue. »

Le troisième grand système de recrutement et de formation, le plus perfectionné et le plus moderne, n'a concerné qu'une élite : il s'agit de l'École Polytechnique, créée en 1794 et juxtaposant les deux éléments fondamentaux que sont : le concours et l'École spéciale ; il

est institué à la fin de la scolarité un classement de sortie qui commande le choix d'une école d'application dont les plus prestigieuses sont et resteront l'École des Ponts-et-Chaussées et l'École des Mines.

C'est sur le modèle de l'École Polytechnique, qu'Hippolyte Carnot, lui-même polytechnicien du Corps des Mines, favorisera en 1848 la création d'une École d'Administration.

Recrutés au sortir de l'enseignement secondaire par un concours d'entrée en deux étapes, admissibilité et admission, les élèves devaient subir un régime d'études en externat s'écoulant sur trois ans et aboutissant à un examen de sortie.

Le règlement d'administration publique qui devrait préciser quels services publics seraient pourvus par l'école n'a jamais vu le jour. Très vite mise en veilleuse, comme la Seconde République elle-même, l'école d'Hippolyte Carnot, véritable ancêtre de l'actuelle ENA, fut supprimée par une loi de 9 août 1849.

B. — De 1870 à 1945

Pour la période qui va de 1870 à 1945, c'est-à-dire pendant la III^e République, votre rapporteur se bornera à présenter quelques observations générales, les traits dominants de notre haute fonction publique, pendant cette époque, étant connus.

A l'actif, il convient de rappeler tout d'abord la généralisation des grands concours administratifs : le concours conduisant à l'auditorat au Conseil d'État est définitivement mis en place en 1872 ; celui de l'Inspection des Finances en 1879 ; celui de la Cour des Comptes en 1886 ; les administrations centrales, quant à elles, finirent par se rallier au système du concours entre 1880 et 1890 ; le corps préfectoral, particulièrement hostile à ce type de recrutement ne l'adoptera qu'en 1920.

Par rapport à la période antérieure, le progrès est indiscutable.

C'est en 1872 qu'Emile Boutmy fonda la célèbre École Libre des Sciences Politiques qui devint très vite le « vivier » des élites administratives. On rappellera qu'en 1936, on estimait que depuis le début du siècle l'École Libre avait formé 113 Conseillers d'État sur 177 recrutés, 202 Inspecteurs des Finances sur 211 et 82 Conseillers à la Cour des Comptes sur 92.

Une formule originale — création de « séminaires » à l'allemande, animés non par des enseignants mais par des hauts fonctionnaires — alliée à des méthodes d'enseignement directement axées sur la préparation des grands concours sont notamment à l'origine du succès de cette institution privée devenue un « lieu de passage » quasi obligé pour les futurs membres de la haute administration et des grands corps de l'État. Un des objectifs avoués des créateurs de l'ENA en 1945 a d'ailleurs été de mettre fin à ce qui apparaissait comme un véritable monopole ; on a pu dire, à juste titre, qu'à travers l'École Libre des Sciences Politiques, une certaine bourgeoisie parisienne a « pourvu » les grands corps de l'État d'une manière presque exclusive pendant toute la III^e République.

On n'en gardera pas moins présent à l'esprit que d'une manière générale, l'École Libre de Sciences Politiques a dispensé une formation de haute qualité aux futurs membres des grands corps quand bien même elle favorisait incontestablement un certain « statu quo » social. On rappellera, d'autre part, que durant les années 1876 à 1881 le monde politique s'opposa dans une « querelle de l'ENA » (à l'origine de laquelle on trouvait une proposition de loi d'origine sénatoriale puisqu'elle émanait d'Hippolyte Carnot, fondateur de l'« ENA » de 1848 et, devenu sénateur, inspirateur d'un nouveau projet d'École d'Administration) puis dans une « querelle de la nationalisation de l'École Libre des Sciences Politiques » qui tourna court.

Il fallut ensuite attendre les années 30 pour que ressurgissent des projets d'ENA ; sous le Front Populaire, Jean Zay, Ministre de l'Instruction Publique fit adopter par l'Assemblée nationale un projet de création d'une grande École qui préfigure l'École Nationale d'Administration de 1945.

En plus du monopole de la haute bourgeoisie Parisienne sur les grands corps l'État, la période de la III^e République souffrit de deux phénomènes particulièrement criticables qui constituèrent d'ailleurs autant de « points de mire » pour les réformateurs de la Libération :

— La « politisation » et le faible degré d'indépendance de la haute fonction publique.

Certains ministères et même certains services constituaient parfois les « citadelles » de certains partis ou de certains courants de pensée. L'absence de tout statut véritablement protecteur favorisait, à chaque

changement de majorité parlementaire, une mise en œuvre très large du « système des dépouilles ». Les pratiques de favoritisme dépassaient la plupart du temps les limites de l'acceptable.

— **Le faible niveau des hauts fonctionnaires des administrations centrales.**

Malgré l'institution des concours, les « rédacteurs » étaient bien souvent, du fait d'une promotion interne alors très encouragée, d'anciens « expéditionnaires » qui, sur le plan de la qualité professionnelle, ne pouvaient rivaliser avec les membres des grands corps. C'est en réaction contre toutes ces tendances négatives que fut créée l'École Nationale d'Administration.

DEUXIÈME PARTIE

BILAN DE L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

A. — Les intentions des créateurs de l'ENA

L'ENA a-t-elle répondu aux espoirs de ses promoteurs ? Il n'est peut-être pas inutile de rappeler les propos tenus par Jules Jeanneney, Ministre d'Etat, alors qu'il présentait le 21 juin 1945 devant l'Assemblée Consultative provisoire, l'ordonnance qui créait non seulement l'ENA, mais aussi les instituts d'études politiques :

« Qu'il n'y ait pas d'abord de surprise sur le volume de la réforme proposée : elle ne concerne encore ni la révision de nos méthodes administratives, ni la structure des organisations locales. C'est une première étape et qui s'en prend au cœur même de nos administrations : Conseil d'Etat, ministères civils, corps diplomatique, corps préfectoral, services essentiels d'inspection. Car là, d'abord, l'effort devait être porté pour que soient réunies au maximum la capacité et la foi qu'il faut au service de l'Etat.

Dans les modes de formation des fonctionnaires, il faut souligner, d'autre part, ce qui distingue les deux étages qu'il s'agira d'aménager : les instituts d'études administratives d'une part, l'école nationale d'administration de l'autre.

Les instituts ont pour élèves des étudiants ; l'école, qui leur fait suite, reçoit des fonctionnaires stagiaires. Les instituts sont créés dans le cadre de l'Université ; l'école est, elle, hors de l'Université et rattachée à la présidence du Gouvernement.

Tandis, en effet, que la mission des instituts sera de donner à tous, futurs fonctionnaires ou autres, la culture générale administrative, au sens le plus large, c'est-à-dire politique, économique et sociale à la fois, et de la leur donner avec l'esprit d'indépendance et de désintéressement qui sont le propre de nos universités, l'école nationale aura une tâche très distincte : être **une école d'application**, où s'enseigneront aux fonctionnaires les techniques administratives et où se perfectionnent à la fois le sentiment des hauts devoirs que la fonction publique entraîne et les moyens de les bien remplir.

Les instituts, qui s'adresseront à un public nombreux et jeune, devront être multipliés. L'un d'eux sera naturellement à Paris, mais, dans toute la mesure du possible, il en devra exister dans diverses facultés de province.

Tout au contraire, l'école sera une, rassemblant sous les mêmes disciplines les fonctionnaires stagiaires, pour une haute formation professionnelle...

L'école nationale ne recevant d'autre part que des élèves, déjà formés par leur passage dans les instituts ou dans les services administratifs, bien éprouvés, devra différer sensiblement, dans ses méthodes, des établissements d'enseignement proprement dits.

Son originalité se marquera déjà dès le concours d'entrée, où l'épreuve de culture générale se complètera d'autres, dont le candidat aura, dans une large mesure le choix : les connaissances que ses curiosités personnelles ou les hasards de la vie lui auront fait acquérir y prendront valeur : à son gré, il pourra être noté dans les domaines les plus divers, tels que : histoire ancienne ou contemporaine, de France, d'Amérique ou d'Islam, économie politique ou ethnologie, droit pénal ou administratif ou même encore sciences physiques ou biologiques.

Cette originalité sera, en outre, dans l'école même où, plus qu'aux cours cathédraux, on doit recourir à des stages soigneusement préparés et surveillés, à des directions d'études, à l'enseignement mutuel, à des conférences spécialisées : bref, aux moyens d'enseignement les plus propres à maintenir un contact permanent avec la vie.

Le brassage qui s'y fera ainsi entre les élèves sortis de l'enseignement supérieur et ceux qui proviendront de l'administration renforcera cet avantage. **La dualité des concours d'entrée n'a nullement pour objet de créer au sein de l'école deux catégories, mais simplement de garantir un certain nombre de places aux candidats issus de l'administration et qui risquent d'être moins bien entraînés que d'autres aux épreuves scolaires d'entrée. Une fois la porte de l'école franchie, plus rien ne distinguera les élèves, quelle qu'ait été leur origine... »**

L'école est donc une école d'application et de sélection dont l'objet est d'assurer une haute formation professionnelle homogène à des élèves « déjà formés par leur passage dans les instituts ou bien éprouvés dans les services administratifs. »

L'accent est mis, dès le départ, sur le refus de créer deux catégories d'élèves ; l'objectif est au contraire de permettre un « brassage » : « Une fois la porte de l'école franchie, insistait le président Jeanneney, plus rien ne distinguera les élèves quelle qu'ait été leur origine. »

Le souci d'instituer une formation et un recrutement communs à tous les hauts fonctionnaires apparaît bien comme ayant été une des ambitions majeures des créateurs de l'ENA.

On n'insistera jamais assez sur le caractère révolutionnaire, alors, d'un projet qui prévoyait que les membres des grands corps et les administrateurs civils recevraient une même formation.

La majorité de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat se prononça en faveur de concours, particuliers aux grands corps, qui se superposeraient à celui de l'ENA. Les directions du personnel des ministères — notamment aux Finances et aux Affaires Etrangères — ne manquèrent pas d'afficher leur scepticisme à l'égard du projet.

Il n'était pas évident que le projet aboutisse ; malgré la consécration législative, les principes sur lesquels était fondée l'école auraient pu être progressivement battus en brèche par le rétablissement, plus ou moins avoué, d'examens particuliers à chaque administration ou à chaque grand corps ; le cloisonnement des administrations, la hiérarchisation de la haute fonction publique appartenaient à une tradition séculaire contre laquelle de nombreuses initiatives courageuses et novatrices s'étaient déjà échouées.

Le projet d'ENA reposait aussi sur trois grands paris qui, en 1945, étaient loin d'être gagnés :

— L'entrée des femmes dans la haute fonction publique ; on rappellera, à cet égard, que le projet de 1936 excluait les femmes ; l'accès des jeunes filles dans les grands corps étaient d'ailleurs une innovation tellement révolutionnaire pour l'époque qu'il n'y fut, prudemment, guère fait allusion dans les débats.

— Le mélange des fonctionnaires et des étudiants ; il convenait d'éviter à tout prix toute discrimination entre les élèves issus du concours externe et les fonctionnaires du concours interne ; pour résumer, il ne fallait pas créer deux types d'énarques.

— L'institution du stage comme moyen de sélection sur des critères autres que purement scolaires ; l'administration française avait toujours témoigné une certaine hostilité à l'égard d'une technique —

bien connue en Allemagne — qui avait pour objet de mieux apprécier la personnalité globale de l'élève ; il est vrai qu'une certaine part d'arbitraire pouvait, à bon droit, être redoutée. Là encore, l'idée était nouvelle et audacieuse.

Dans l'esprit de Michel Debré, le stage devait avoir valeur éminemment éducative ; il s'agissait de « mettre sur le terrain » des élèves qui « issus de la bourgeoisie et des classes moyennes, n'étaient (jamais) mis directement en contact avec les problèmes ouvriers et les milieux syndicalistes. »

Décloisonner la haute administration française, en mettant fin aux concours particuliers et souvent « confidentiels », unifier et « niveler par le haut » le recrutement et la formation de tous les hauts fonctionnaires en améliorant notamment la qualité des administrateurs, promouvoir l'entrée des femmes dans la haute fonction publique et, en particulier, dans les grands corps de l'Etat, assurer le mélange harmonieux des fonctionnaires et des étudiants dans le cadre d'une scolarité commune et non-discriminatoire, permettre — par le biais d'une institution nouvelle et contestée : le stage — une appréciation globale et synthétique de la personnalité des élèves mettant en valeur la force de caractère, l'esprit d'initiative, les qualités morales et humaines : telles étaient, dans une large mesure, les ambitions des promoteurs de l'ENA.

Qui pourrait aujourd'hui nier que, pour l'essentiel, ces objectifs, ont été réalisés ; que l'ENA, à tous les titres qui viennent d'être évoqués, a rempli sa « fonction » d'une manière exemplaire et peut-être inespérée, que, d'une certaine manière, l'école est peut-être aujourd'hui victime de son succès.

L'ENA est une institution admirée et souvent « convoitée » ; chacun s'accorde à reconnaître la qualité et le niveau élevé des fonctionnaires qui en sont issus ; le « pantouflage » — même s'il reste cantonné dans des limites relativement étroites — témoigne de l'excellente valeur de la formation dispensée à l'école.

Il n'est pas douteux que dans la réputation de notre haute fonction publique, l'ENA a une part essentielle ; l'école est d'ailleurs souvent prise comme modèle : de nombreux pays dans le monde — notamment parmi les plus jeunes — s'efforcent d'en transposer les éléments dominants.

Il est peut-être un domaine où l'ENA n'a connu qu'un demi-succès : l'ouverture intellectuelle, géographique et sociale de la haute fonction publique française.

Dans les ambitions des créateurs de l'ENA en 1945, il y avait en effet aussi cette exigence-là.

Il faut savoir que jusqu'à la Libération — malgré l'existence des concours — les grands corps de l'Etat se recrutaient quasi-exclusivement dans la grande bourgeoisie parisienne, l'Ecole Libre des Sciences Politiques étant elles-même un lieu de passage quasi-obligé. Cette situation s'expliquait évidemment par l'existence d'un système éducatif et universitaire privilégiant une culture classique à laquelle seule une élite avait réellement accès ; cette culture classique étant avec les enseignements pour lesquels l'Ecole libre détenait une sorte de monopole les seuls, pour l'essentiel, à être sanctionnés dans les grands concours administratifs, il était naturel qu'un mécanisme subtil de cooptation finisse par présider au renouvellement des élites administratives. Le sociologue Jean-François Kessler analyse, quant à lui, cette période comme celle d'un « compromis historique ».

« A la vérité, souligne-t-il, sous la III^e République, tout s'est passé comme si un compromis avait été conclu entre la grande bourgeoisie modérée et la petite bourgeoisie radicalisante, la première détenant les postes clés du secteur économique et financier (qui l'intéressait au premier chef), ainsi que la diplomatie, la seconde monopolisant les secteurs politiques et idéologiques (Intérieur, Université), ainsi que le secteur social. Véritable partage horizontal de l'Etat, qui se doublait d'un partage vertical : oppositions sociales et politiques entre Inspection des Finances, Cour des Comptes, administration centrale du Ministère des Finances d'un côté, régies financières de l'autre, entre ingénieurs des Eaux et Forêts et gardes forestiers, entre ingénieurs des Ponts et Chaussées et cantonniers, etc. »

En 1945, il s'est donc agi de modifier ces règles du jeu ; la Haute Fonction publique et les grands corps de l'Etat devaient s'ouvrir sur d'autres formations intellectuelles, d'autres couches sociales, d'autres horizons géographiques.

Un certain nombre d'éléments du dispositif étaient de nature à hâter la réalisation d'un objectif qui ne pouvait qu'être à moyen terme :

— La création d'un second concours d'entrée réservé aux fonctionnaires ayant exercé des fonctions dans les services publics depuis au moins cinq ans ; le principe de la parité des postes offerts aux élèves issus de chacun des deux concours, était d'autre part posé.

— La mise en place en province d'instituts d'études politiques sur le modèle de l'ancienne Ecole Libre transformée, quant à elle, en un Institut d'Etudes Politiques de Paris intégré à l'Université.

— Un système d'aide financière qui se traduisait, dans les instituts, par l'instauration d'un régime de bourses comparable à celui qui existait dans les universités et, à l'ENA même, par un statut, conféré aux élèves, de fonctionnaires stagiaires et rémunérés.

Cette politique a porté des fruits ; les nier serait pure mauvaise foi, même si ses résultats peuvent paraître encore insuffisants. Enumérer toutes les causes du succès relatif de la politique de « démocratisation » et d'ouverture sur la province de la haute fonction publique reviendrait bien souvent à recenser tous les facteurs qui concourent à la rigidité sociale ou à ce que d'autres ont qualifié de « pesanteurs sociologiques » ; il faut faire la part, aussi, du remarquable enseignement aux facultés d'adaptation permanente dispensé par l'IEP de Paris qui maintient, à bien des égards, la tradition de l'ancienne Ecole Libre des Sciences Politiques ; cette remarque allant de pair avec la constatation qu'un certain nombre d'IEP de province se sont hissés à un niveau tout à fait encourageant.

En octobre 1963, M. Jacques Chaban-Delmas a mis en place une commission d'études des problèmes de l'Ecole Nationale d'Administration, présidée par M. Bloch-Laine. Cette commission a procédé à un bilan exhaustif où toutes les hypothèses furent envisagées, notamment celle de la suppression pure et simple de l'Ecole Nationale d'Administration. Les recommandations issues du rapport de la commission avaient un double objet :

— Favoriser le décloisonnement des administrations et des corps en assurant une meilleure homogénéité des carrières ;

— Renforcer l'ouverture de l'école en modifiant le concours d'entrée et en facilitant la préparation au concours interne.

Le premier objectif était considéré comme inséparable d'une réforme d'ensemble de notre Administration ; en ce qui concerne la réforme de l'Ecole, la commission concluait notamment ainsi : « ... S'agissant des suggestions qu'elle présente pour la réforme de l'Ecole elle-même, la conciliation d'exigences telles que le souci de sélectionner et celui de former n'est pas aisée : le classement a été jugé inévitable et continuera de peser sur les travaux suivis à l'Ecole. Les propositions faites doivent permettre de résoudre de façon plus satisfaisante cet autre dilemme : recruter des élèves de formations diverses qui aient suf-

fisamment en commun pour qu'une même formation profite à tous, et leur donner, par les enseignements optionnels, la maîtrise de certaines spécialités. Quant au très large accord qui s'est manifesté en faveur d'une Ecole d'application, il confirme l'option des créateurs de 1945, et vise à tirer de cette conception même des conclusions plus nettes que cela n'avait été le cas jusqu'à présent. Mais qu'il se soit agi de la réflexion sur les structures d'ensemble de l'Administration ou sur les réformes intéressant directement l'Ecole, la commission a jugé qu'une grande souplesse d'adaptation s'imposait. Pour le recrutement, la situation mouvante de l'Université, actuellement à la recherche d'un cadre et de méthodes adaptés à l'évolution de notre pays et de notre temps, le justifie sans peine. Pour la formation, c'est en regardant vers « l'aval », vers une administration elle-aussi à la recherche d'un nouvel équilibre, parfois séduite et parfois surprise par l'irruption de préoccupations inédites ou de techniques de pointe, que cette précaution s'imposait. Les méthodes de l'Administration se modifient, la maîtrise de spécialités nouvelles s'imposera, tandis que d'autres exigences apparaîtront de plus en plus désuètes. Il y aura dès lors entre l'Ecole et les autorités de tutelle — gouvernement et Conseil d'administration —, entre l'Ecole et les responsables du corps et des services, un dialogue permanent à établir... »

Ces conclusions prudentes ont donné naissance à un décret de septembre 1971 : les épreuves du concours d'entrée étaient sensiblement modifiées ; un « concours économique » était institué à côté du concours à dominante juridique ; un certain nombre de dispositions facilitaient la préparation, par les fonctionnaires, du concours interne tandis que le principe de la parité des postes offerts était réaffirmé.

B. — Les critiques actuelles

L'insuffisante diversification de l'origine sociale et géographique des élèves de l'ENA focalise aujourd'hui la plupart des critiques adressées à l'école.

Votre rapporteur a pris connaissance des différentes études que des sociologues ont élaborées à partir des documents établissant la répartition par concours, sexe, catégorie socio-professionnelle des promotions d'entrée et de sortie.

Les données dont on dispose proviennent des formulaires d'inscription au concours conservés dans les archives de l'école ; celle-ci a opéré, dès 1945, un intéressant travail statistique ; on observera d'une

part que les comparaisons des séries ne sont pas toujours significatives du fait des modifications apportées aux règles de classement ; il convient, d'autre part, de noter que les groupes socioprofessionnels retenus par l'ENA ne sont pas ceux de l'INSEE. L'Institut distingue :

- 1) les cadres supérieurs ;
- 2) les cadres moyens ;
- 3) les employés et personnel de service.

L'ENA ne retiendra, jusqu'en 1979, que :

- 1) les cadres du commerce et de l'industrie et
- 2) les employés subalternes du commerce et de l'industrie, en les distinguant des cadres et agents de la fonction publique.

Ainsi, de 1945 à 1979, une majorité de cadres moyens du secteur privé peut se retrouver, pour l'ENA, dans la catégorie des cadres supérieurs ; seule une petite partie de ces cadres moyens figurant dans la catégorie « employés subalternes ».

La catégorie « cadres supérieurs » de l'INSEE inclut les fonctionnaires de catégorie A1 et A2 qui figurent en tant que tels dans les documents « ENA » ; les fonctionnaires de catégorie B et ceux de catégorie C et D rentrent respectivement, pour l'INSEE, dans les groupes « cadres moyens » et « employés et personnel de service ».

Ces précisions permettent de mieux apprécier l'intérêt du tableau, constitué à partir des archives de l'ENA, présenté par Jean-François Kessler dans son ouvrage « Sociologie des fonctionnaires » ; on précisera que les catégories indiquées sont les regroupements de l'INSEE :

Catégorie socioprofessionnelle du père	Promotions			
	1947- 1954	1955- 1962	1968- 1969	1970- 1975
Agriculteurs	4,3	2,6	5,6	3,6
Ouvriers	1,9	4,9	2,8	5,6
Employés	15,3	12,4	10,7	9,7
Artisans, commerçants	9,3	6,3	6,4	5,9
Chefs d'entreprise	9,7	7	7	6,8
Cadres moyens	27	27,8	20,6	19,7
Professions libérales	8,2	6,8	13,2	11,3
Cadres supérieurs	24,3	32,1	33,8	37,2

De 1947 à 1975, il semble donc qu'on ait assisté, en gros, à une augmentation sensible de la proportion d'élèves issus des milieux ouvriers qui passe de 2 % pour les promotions 1947-1954, à près de 6 % pour les promotions 1979-1975 (avec un creux entre 1963 et 1969), une évolution en dents de scie mais plutôt vers la hausse de la proportion des enfants des membres des professions libérales (de moins de 10 % à plus de 10 % des élèves), une progression très nette et continue de la proportion d'élèves issus de milieux de cadres supérieurs publics et privés (du quart à près de 40 % des élèves) ; en revanche, les enfants d'employés voient leur part diminuer progressivement de 15 % à 10 %, les enfants d'artisans et commerçants de 9 % à 6 %, les enfants de chefs d'entreprise de 10 à 7 %, les enfants de « cadres moyens » de 27 % à 20 %.

L'analyse de ces tendances incitait Jean-François Kessler à souligner :

« Sans se référer aux catégories socioprofessionnelles de l'INSEE, il est possible d'estimer très approximativement que 30 % environ des candidats admis à l'entrée appartiennent à des couches « populaires » (ouvriers d'industrie, ouvriers agricoles, employés, fonctionnaires subalternes, petits exploitants agricoles, artisans, petits boutiquiers) et 70 % environ à des couches « bourgeoises » (chefs d'entreprise, cadres de l'industrie et du commerce, membres des professions libérales, grands fonctionnaires et fonctionnaires supérieurs, commerçants). L'accès à l'ENA d'éléments d'origine modeste s'explique à la fois par le concours « fonctionnaires » et par la démocratisation de l'ancienne Ecole libre des Sciences politiques devenue Institut d'Etudes Politiques de Paris... »

L'analyse des quatre dernières promotions fait cependant apparaître une certaine tendance au renforcement de « l'élitisme ».

Au cours de ces toutes dernières années, la proportion des élèves issus des couches modestes aurait baissée au dessous de 30 % du total des effectifs des promotions d'entrée.

On peut cependant faire valoir que dans la catégorie des fonctionnaires de catégorie A (près de 30 % du total), existent beaucoup de fonctionnaires — les attachés, par exemple — qui n'appartiennent pas à la haute fonction publique, au sens étroit et qui ont bien souvent eux-mêmes bénéficié de la promotion interne, que dans la catégorie « cadres supérieurs » du secteur privé (près du quart du total) s'insèrent très certainement bon nombre de cadres moyens.

Il reste que la période la plus récente n'a pas été favorable à l'accentuation de la « démocratisation » sociale de l'ENA et qu'il convient de redresser la tendance.

L'entrée plus massive d'étudiants issus des grandes écoles scientifiques ou techniques — facilitée par la réforme de 1971 qui, en instituant le « concours économique » avait pour objet la diversification intellectuelle des élèves — et l'accroissement du nombre de jeunes normaliens subissant avec succès les épreuves du concours interne sont peut-être à l'origine de cette situation.

Un autre reproche souvent adressé à l'ENA met en avant l'insuffisante diversification de l'origine intellectuelle des élèves ; les « énarques » seraient, avant tout, les produits de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

La volonté des promoteurs de l'ENA - ouvrir la haute fonction publique sur la province, mettre fin au quasi-monopole de l'Ecole libre — aurait donc été tenue en échec.

Il est vrai que le pourcentage des diplômés de l'IEP de Paris reçus à l'ENA est passé de 58 % en 1952, à 74 % en 1967, 84 % en 1973 et 92 % en 1976. En fait, ces chiffres dissimulent une autre réalité : « Science-Po » a constitué, la plupart du temps, une formation complémentaire pour des élèves titulaires d'autres diplômes et originaires pour une grosse moitié de la province et pour une moitié plus réduite de la région parisienne*.

Cette situation est souvent occultée par le fait que plus du tiers des « provinciaux » ont effectué à Paris une partie ou même la totalité de leurs études supérieures.

Par ailleurs, il convient de noter que, contrairement aux idées reçues, les titulaires du seul diplôme de la rue Saint-Guillaume ne constituent en moyenne que le quart des candidats et le quart des reçus aux concours externes de l'ENA.

En 1978, Jean-Luc Bodiguel, chargé de recherches au CNRS, soulignait combien la réussite au concours d'entrée à l'ENA était liée à une combinaison de diplômes :

« ...Plus d'un candidat sur deux sorti d'une grande école (ou agrégé) et diplômé de l'I.E.P. de Paris, réussit le concours : c'est le taux de réussite le plus fort mais une telle combinaison est rare (0,6 % des candidats et 3,5 % des reçus) ; viennent ensuite les diplômés de

* Rappelons que l'Ecole comprend dans la « Région parisienne » : l'Essonne, l'Eure-et-Loir, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, le Val d'Oise, les Yvelines et l'Yonne.

l'I.E.P. de Paris, diplômés de droit, sciences économiques et/ou lettres avec un peu moins d'un reçu sur cinq candidats ; c'est le plus gros contingent : presque 60 % des reçus pour 28 % de candidats. Puis les diplômés d'une grande école ou les agrégés avec une proportion de 1 sur 7 (ils sont peu nombreux : 2 % des candidats) ; suivent ceux que certains polémistes appelleront « les purs produits de la rue Saint-Guillaume » : leur taux de réussite est de 1 pour 11 soit à peu près la réussite moyenne. Ils représentent environ le quart des candidats comme des reçus. En avant dernière place viennent les diplômés des IEP de province qui sont, sauf exception, tous titulaires d'un autre diplôme : taux de 1 pour 22 (6 % des reçus). Viennent enfin les diplômés de l'Université licenciés et maintenant maîtres en droit, lettres ou gestion le plus souvent : un reçu pour 64 candidats. Malgré ce peu de succès, ils n'hésitent pas à se présenter : ils forment 30 % des candidats mais 4 % des reçus ».

A propos du concours interne, certains ont estimé qu'il avait connu, ces dernières années, un véritable « détournement » de sa vocation de « voie royale » de la promotion interne des fonctionnaires. Il est vrai que, depuis 1975, l'ENA recrute par le concours interne, de plus en plus de fonctionnaires de catégorie A (ceux-ci ne représentaient, en moyenne, que la moitié des promus entre 1947 et 1969) ; les mesures prises en 1971 pour faciliter les préparations ont, c'est vrai, bien souvent bénéficié à certains fonctionnaires stagiaires issus de l'Ecole Normale ou de l'agrégation qui ont pu faire prendre en compte leurs années d'études dans les cinq années de service public exigées pour la présentation au concours.

On observera cependant que l'Ecole Normale Supérieure compte parmi les élèves beaucoup de jeunes gens « brillants » mais de condition modeste pour lesquels le régime boursier offert par l'Ecole a constitué une remarquable voie de promotion sociale.

Il convient, d'autre part, de rappeler les effets encourageants de la réforme de 1971 qui a réaffirmé le principe de la parité des postes offerts aux concours internes et externes ; c'est ainsi que la proportion d'élèves issus du concours interne — qui était tombée à 33,3 % en 1972 — avoisine 42 % depuis 1978 ; c'est un aspect positif.

L'autre aspect positif c'est que, conséquence de l'élévation du niveau du concours d'entrée, les promotions d'élèves issus du concours interne sont de plus en plus « brillantes » ; dans la promotion de sortie de 1982, plus du tiers des élèves du concours interne ont été affectés dans les grands corps.

Cela dit, il conviendrait, tout en maintenant le nécessaire caractère sélectif du concours, de renforcer les chances des fonctionnaires de rang plus modeste. Les dispositions du décret n° 82-815 du 27 septembre 1982 prévoyant que les cinq années de services obligatoires pour se présenter au concours n'incluront plus les périodes de stage, et relevant de 30 à 36 ans la limite d'âge du concours interne pourront peut-être aller dans ce sens.

C. — Conclusion du bilan

En conclusion de ce rapide tour d'horizon, votre Commission peut avancer que la haute fonction publique et l'Ecole Nationale d'Administration accomplissent leur mission dans des conditions satisfaisantes.

Contrairement à ce que certains semblent penser, le sens du service public et le respect des administrés n'est pas exclusif d'une formation de haut niveau et d'une haute qualification professionnelle ; c'est au contraire le mariage de ces deux éléments qui fait de nos « énarques » des fonctionnaires de grande qualité.

L'unification et le « nivellement par le haut » du recrutement et de la formation des grands commis est un objectif qui a été atteint.

Le succès de l'ENA, eu égard aux intentions de ses promoteurs, n'est pas contestable ; l'Ecole Nationale d'Administration est une école d'application et de sélection dont l'objet est d'assurer une formation complémentaire à des étudiants de haut niveau et à des « fonctionnaires éprouvés » sélectionnés par la voie d'un concours difficile.

Les causes du succès seulement partiel de l'ENA en matière de « démocratisation » de la haute fonction publique sont à rechercher en amont de l'accès proprement dit à l'Ecole.

Au demeurant, les données statistiques dont on dispose doivent être appréciées avec précaution ; pour votre Commission, elles ne permettent aucune conclusion définitive sur « l'échec de l'objectif de la démocratisation ».

Il convient d'abord d'avoir toujours à l'esprit la situation antérieure à 1945 : on est revenu de très loin.

Par ailleurs, jusque vers les années 1975, l'évolution a été positive ; un sociologue — on l'a vu — a pu estimer que « 30 % environ des candidats admis à l'entrée appartiennent à des couches populaires », ce qui était loin d'être négligeable.

En fin de compte, c'est dans les toutes dernières années qu'une certaine tendance au renforcement de « l'élitisme social » s'est fait jour ; il s'agit donc de déceler les origines de cette nouvelle donnée et de prendre les mesures appropriées en se gardant de démanteler tout l'édifice !

Tout dispositif tendant à favoriser la préparation et à rendre sa pleine vocation au concours interne sera à cet égard bien venu.

L'institution du concours interne était une des pièces maîtresses de l'œuvre du législateur de 1945 ; elle constituait, dans l'esprit des créateurs de l'ENA, la voie royale de la démocratisation de la haute fonction publique française.

Toute initiative nouvelle en faveur de la démocratisation passe donc d'abord par le renforcement de la promotion interne des fonctionnaires.

Avant de passer à l'examen du projet de loi lui-même, votre Commission souhaiterait enfin poser quelques questions qui touchent peut-être au fond du problème, compte tenu notamment de certaines déclarations gouvernementales et parlementaires : l'ENA doit-elle être le reflet fidèle de la composition socio-économique de la population française ?

Pourquoi cette question ne se poserait-elle pas pour les autres Grandes Ecoles françaises ou même pour l'Université ?

D'autre part, le choix d'une carrière et plus particulièrement dans la haute fonction publique ne relève-t-il pas d'une vocation ? et s'est-on demandé si la vocation du service public — comme d'ailleurs d'autres vocations — est également répartie dans toutes les couches de la population ?

Ne s'achemine-t-on pas vers une conception tout à fait nouvelle de l'enseignement supérieur : la sélection des étudiants ne s'opérant plus selon les critères traditionnels du mérite, mais avec l'objectif de refléter l'image sociologique du pays ?

Enfin, s'agissant de l'ENA, l'Ecole ne devrait-elle pas, dans cette optique, recruter demain les candidats en fonction d'un « dosage » conforme à l'éventail politique national ?

TROISIEME PARTIE

EXAMEN DU PROJET DE LOI

A. — Le projet de loi

Le projet de loi répond à la volonté exprimée par le Gouvernement de faire en sorte que l'Administration soit un « meilleur reflet social » de la Nation ; il prévoit, pour les corps recrutés par la voie de l'Ecole Nationale d'Administration, l'institution d'un nouveau mode de recrutement s'ajoutant aux procédures prévues à l'article 18 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, c'est-à-dire le concours interne et le concours externe ; les auteurs du projet ont entendu permettre l'accès à la haute fonction publique d'hommes et de femmes qui, en dehors de l'Administration, ont fait preuve de leurs compétences et de leur dévouement « au service de l'intérêt général » dans l'exercice, soit de mandats électifs au sein des organes délibérants des collectivités territoriales, soit de responsabilités dans les organisations syndicales ou dans le mouvement associatif ou mutualiste ; les épreuves et le mode de composition du jury devront être adaptés à la spécificité des candidats ; une proportion uniforme de recrutement pour chaque corps, dans la limite d'une nomination pour cinq intervenue au profit d'anciens élèves de l'Ecole issus des concours internes et externes, devra être respectée ; par ailleurs, sera prise en compte, pour le classement dans ces corps, une fraction de la durée des activités d'intérêt collectif qu'ils ont accomplies antérieurement à leur recrutement dans la fonction publique ; cette disposition est présentée comme permettant d'assurer aux nouveaux fonctionnaires des perspectives de carrière correspondant à leur expérience et à leur âge.

Le projet de loi se présente sous la forme d'un texte bref constitué de trois articles.

L'article premier modifie l'article 18 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, de manière à ce qu'il y soit fait référence à l'article 20 bis créé par l'article 2 du projet ; l'article 18 du statut énumère en effet les différents modes d'accès à la fonction publique.

Le corps du projet de loi se trouve dans l'article 2 qui pose les principes et énumère brièvement certaines modalités d'application de la « troisième voie » d'accès à la haute fonction publique. Aux termes de l'article 2, il est ajouté à l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires un article 20 bis ainsi rédigé : « Pour cinq nominations prononcées dans chacun des corps recrutés par la voie de l'Ecole Nationale d'Administration parmi les anciens élèves de cette école, à l'issue de leur scolarité, une nomination peut être prononcée parmi les candidats déclarés admis à un concours de sélection sur épreuves ouvert aux personnes justifiant de l'exercice durant dix années au total de l'une ou de plusieurs des fonctions suivantes :

1) membres d'un conseil régional ou d'un conseil général, maire et, dans les communes de plus de 10 000 habitants, adjoint au maire ;

2) membres élus d'un organe d'administration ou de direction d'une des organisations syndicales de salariés ou de non salariés considérées comme les plus représentatives au plan national ;

3) membres élus du bureau du conseil d'administration d'une association reconnue d'utilité publique ou d'une société, union ou fédération soumise aux dispositions du code de la mutualité, membres du conseil d'administration d'un organisme régional ou local chargé de gérer un régime de prestations sociales.

La durée des fonctions précitées ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils exerçaient ces dernières années, la qualité de fonctionnaire ou d'agent public ; les fonctionnaires et agents publics en service ne peuvent être admis à concourir.

La liste des personnes admises à concourir est établie par le Ministre chargé de la Fonction publique après avis d'une commission présidée par un conseiller d'Etat. Les nominations interviennent dans chacun des corps, en fonction des choix exercés entre ces corps par les intéressés, dans l'ordre d'une liste établie par ordre de mérite.

Le classement dans le corps a lieu à un grade et un échelon déterminés en fonction de l'avancement moyen dans ce corps, en prenant en compte une fraction de la durée des précédentes fonctions.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

L'article 3 du projet se borne, quant à lui, à préciser que dans la limite prévue à l'article 20 bis de l'ordonnance du 4 février 1959, un décret fixe pour l'ensemble des corps la proportion des nominations prévues à cet article.

L'Assemblée Nationale a maintenu l'ensemble du dispositif ainsi proposé. Elle s'est limitée à adopter quelques amendements qui ont légèrement « éclairci » la portée de la réforme. C'est ainsi qu'elle a adopté un amendement précisant que les fonctions exercées comme conseiller régional ne pourraient être retenues qu'autant qu'elles ne découleraient pas d'un mandat parlementaire (cette disposition visant à exclure les élus nationaux du champ d'application de la « troisième voie d'accès » qui n'est en principe ouverte qu'à certains élus locaux) ; l'Assemblée a précisé, d'autre part, toujours en ce qui concerne le champ d'application de la « troisième voie d'accès », que les fonctions syndicales seront prises en compte quel que soit l'organe nationale ou local où elles auront été exercées.

Le projet de loi indique que les nominations des fonctionnaires de la « troisième voie » dans chacun des corps résulteront du choix exercé par les intéressés, ce choix dépendant lui-même d'un classement établi par ordre de mérite ; l'Assemblée a adopté un amendement précisant que ce classement sera établi à l'issue d'une formation dispensée par l'ENA. A cet égard, on peut, d'ailleurs, se demander si des divergences de conceptions, quant à la nature même de la « troisième voie », n'ont pas existé entre les auteurs du projet initial et la commission des lois de l'Assemblée Nationale.

A l'article 3, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement de forme précisant que le décret fixant pour l'ensemble des corps la proportion des nominations bénéficiant aux fonctionnaires de la « troisième voie » serait un décret en Conseil d'Etat.

La commission des lois de l'Assemblée Nationale avait considéré que les fonctionnaires et agents publics des catégories C et D n'ayant guère de chance de réussite au concours interne, devaient pouvoir bénéficier de la faculté de se présenter au troisième concours ; cette solution n'a pas été retenue par l'Assemblée Nationale, apparemment convaincue par les arguments développés par le Gouvernement.

B. — Les observations de votre Commission

Votre Commission ne peut que relever la grande ambiguïté d'un projet de loi qui semble au demeurant avoir fait l'objet à l'Assemblée nationale d'une interprétation qui n'était pas celle de ses auteurs. Une question se pose en effet dès l'abord : sommes-nous en face d'une nouvelle forme d'accès spécifique à la haute fonction publique, relevant

plutôt du tour extérieur et permettant de nommer directement dans la proportion d'un emploi sur cinq les personnes des catégories bénéficiaires dans les grands corps pourvus par l'ENA ou d'un troisième concours d'entrée à l'Ecole Nationale d'Administration. La lettre du projet ferait pencher pour la première solution. On fera remarquer que l'évocation même de l'ENA n'existait pas dans le projet de loi initial puisque c'est l'Assemblée Nationale qui y a fait référence en indiquant, dans un amendement, que la liste, établie selon le mérite, serait fixée à l'issue d'une formation dispensée par l'Ecole Nationale d'Administration. Les auteurs du projet de loi se limitaient, quant à eux, à indiquer dans l'exposé des motifs que les candidats jugés aptes par le jury, recevraient « une formation à l'Ecole Nationale d'Administration ».

Les travaux de l'Assemblée Nationale et les explications complémentaires apportées par le ministre semblent indiquer que l'on s'est acheminé vers la seconde conception du présent projet ; celui-ci n'instituerait plus une voie d'accès, directe et réservée à certaines catégories, aux corps pourvus par l'ENA, mais mettrait en place un troisième concours d'entrée à l'ENA réservé à certaines fractions de la population. Il demeure que, malgré les affirmations du ministre de la fonction publique assurant que les élèves de la « troisième voie » seront des « énarques à part entière », les modalités du projet baignent dans le plus grand flou.

Pourquoi une « commission d'agrément » ?

La commission, présidée par un conseiller d'Etat, chargé de donner son avis sur la liste des personnes admises à concourir n'est-elle pas superflue compte tenu de l'existence en la matière de dispositions réglementaires et d'une jurisprudence précise ? Le ministre suivra-t-il automatiquement l'avis de la commission ou se réservera-t-il la possibilité de trancher souverainement dans certains cas « litigieux » ?

Quel concours ?

Pour qu'il y ait véritablement concours, il est nécessaire qu'un nombre suffisant de candidats répondent au double critère d'âge et d'ancienneté prévu par le projet. Il n'est pas certain du tout que cette condition soit remplie aux termes du projet, car en prenant l'exemple des élus municipaux, il apparaît qu'un nombre infime d'entre eux a accompli ces dix années de mandat en arrivant à l'âge de 41 ans. Peut-il, dès lors, être question de sélection véritable.

Quelle sélection ?

L'exposé des motifs entend permettre l'accès à la haute fonction publique d'hommes et de femmes qui ont fait preuve, en dehors de l'Administration, de leurs **compétences et de leur dévouement** au service de l'intérêt général dans l'exercice de mandats électifs locaux ou dans les organismes syndicaux, associatifs, mutualistes ou sociaux. On peut s'interroger sur la possibilité d'apprécier objectivement des qualités énoncées d'une manière aussi imprécise.

Quel jury ?

Il n'en est nulle part question dans le projet de loi. Il s'agirait donc de savoir dans quelle mesure la composition de ce jury « adapté » sera ou non à la discrétion du Gouvernement avec tout ce que ce régime dérogatoire à la pratique administrative habituelle aurait d'inquiétant.

Quelle formation ?

Les élèves du troisième concours seront-ils ou non mêlés à leurs camarades dans les séminaires, les conférences, les stages ? L'homogénéité caractérisant la scolarité des élèves ne sera-t-elle pas battue en brèche ?

Quel classement de sortie ?

Le classement de sortie sera-t-il spécifique aux élèves de la « troisième voie » ou commun à tous les élèves, qu'ils soient issus du concours interne, du concours externe ou du troisième concours ?

Quelle intégration ?

Le texte est muet sur les modalités de prise en compte d'une fraction de la durée des fonctions précédemment exercées pour le classement dans les corps d'affectation.

Si le projet n'encourait que des critiques quant à son caractère ambigu et imprécis, votre Commission n'aurait pu que regretter la précipitation qui a présidé à son élaboration ; mais force est de constater qu'il porte atteinte gravement à deux grands principes constitutionnels découlant du principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi proclamé par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Le premier principe est celui de **l'égalité d'accès aux emplois publics**. L'arti-

cle 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, dont le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 a reconnu toute la valeur constitutionnelle, dispose spécialement que : « tous les citoyens sont également admissibles à toutes les dignités, places et emplois publics **selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents** ». Ce principe est gravement remis en cause par l'interdiction faite aux citoyens n'appartenant pas à des catégories restreintes et définies arbitrairement de la population d'avoir accès à la haute fonction publique par la voie de la troisième filière.

Le deuxième principe constitutionnel largement battu en brèche par le projet de loi est celui de **l'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière**. La disposition du projet instituant au profit des élèves de la « troisième voie » une véritable reconstitution de carrière constitue une inadmissible discrimination à l'égard des autres élèves, notamment des élèves issus du concours interne qui sont dans une situation d'âge et de profession tout à fait comparable.

I. — Le projet de loi contrarie le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics

L'ouverture de la haute fonction publique sur l'extérieur était une idée tout à fait intéressante ; permettre à des hommes et des femmes de faire bénéficier la fonction publique de leur expérience professionnelle dans les différents secteurs de la vie de la Nation, était une mesure qui, en diversifiant la composition de l'Administration, ne pouvait que recueillir l'assentiment. Cet objectif pouvait être atteint avec les instruments existants ; le Gouvernement a toujours la faculté de désigner qui il entend à certains hauts postes pour lesquels il détient un pouvoir de nomination discrétionnaire ; plus généralement, il suffisait de repenser la technique du tour extérieur qui pourrait être élargie, généralisée et dotée d'un certain nombre de garanties quant à la **compétence** et à **l'indépendance** de ceux qui sont appelés à en bénéficier (on pouvait imaginer l'institution d'un « jury du tour extérieur » appréciant la valeur des candidats à partir de critères objectifs ainsi qu'une « réactivation » du Centre des hautes études administratives, à moins que l'ENA ne puisse assumer elle-même le rôle dévolu à ce Centre).

Le tout était d'ouvrir ce nouveau mode d'accès à la haute fonction publique à l'ensemble des citoyens intéressés qui auraient rempli un certain nombre de conditions objectives indiscutables. Le projet de loi

n'a pas du tout adopté cette voie ; il a préféré sélectionner arbitrairement un certain nombre de catégories restreintes de la population et instituer une procédure de sélection qui suscite bien des inquiétudes quant à sa valeur et son impartialité. On ne peut que s'élever contre une conception de l'intérêt général aussi partisane. Seuls sont en effet considérés comme ayant fait preuve de compétence et de dévouement au service de l'intérêt général, certains élus locaux, les élus des syndicats représentatifs et les administrateurs des associations et des organismes mutualistes et sociaux. Singulière conception qui exclut l'ensemble des cadres du secteur public, semi-public ou même privé, alors que paradoxalement, on entend dans le même temps rapprocher l'Administration de la vie économique du pays. Seuls les préjugés idéologiques peuvent justifier une discrimination qui privilégie certains citoyens par rapport à d'autres à partir de critères purement arbitraires.

On peut citer, d'autre part, d'autres dispositions particulièrement critiquables :

— le projet offre l'accès du troisième concours aux adjoints au maire des communes de plus de 10 000 habitants. La limite de 10 000 habitants est une distinction arbitraire, autre que celle « de la vertu ou du talent ». Elle est donc contraire à l'article 6 de la Déclaration des Droits.

— le texte fait aussi bénéficier de ses dispositions les membres élus d'un organe d'administration ou de direction des organisations syndicales de salariés ou de non-salariés considérées comme les plus représentatives au plan national : il convient de souligner qu'en ce qui concerne les organisations syndicales de non-salariés, il n'existe pas toujours de critère de représentativité au plan national ; on peut aussi se demander si ces dispositions concernent le syndicalisme agricole, le syndicalisme étudiant ou patronal ?

— peuvent également être candidats les dirigeants élus d'associations reconnues d'utilité publique. A cet égard, on peut faire les observations suivantes :

• la reconnaissance d'utilité publique n'ajoute rien aux qualités des dirigeants d'une association. C'est donc une distinction contraire à l'article 6. Mais de nombreuses associations ne poursuivent pas un but d'intérêt général et il serait donc abusif d'admettre leurs élus à concourir.

• la reconnaissance d'utilité publique n'existe pas pour les associations de droit local. Les élus associatifs d'Alsace et de Moselle sont donc exclus de ce recrutement.

— le projet exclue sans aucune justification sérieuse, les fonctionnaires et agents publics (qu'ils soient d'ailleurs élus syndicaux ou non) de l'accès à une « troisième voie » qui diffère profondément du difficile concours interne.

En effet, ne pourront présenter leur candidature les personnes qui, tout en remplissant les conditions requises ont la « qualité d'agent public ». N'est pas retenue l'ancienneté de l'activité élective lorsqu'elle était cumulée avec un emploi public. Là encore, il s'agit d'une atteinte au principe d'égalité. En effet, on ne peut tirer argument du fait que les agents publics ont accès au concours interne :

— un agent public pourrait remplir les conditions d'accès au troisième concours et avoir dépassé la limite d'âge imposée aux candidats du concours interne ;

— cet agent pourrait au contraire ne pas justifier de l'ancienneté de cinq ans exigée des fonctionnaires candidats au concours interne. Dans les deux cas, on le pénalise par rapport à d'autres citoyens justifiant des mêmes titres mais extérieurs à l'administration, ce qui est contraire à la Constitution.

Au demeurant, les fonctionnaires ont actuellement le choix entre le concours interne (sous conditions d'ancienneté) et le concours externe (sous conditions d'âge et de diplômes). A quel titre peut-on aujourd'hui leur refuser l'accès au troisième concours s'ils justifient des conditions requises ?

D'une manière plus générale, rien ne permet de justifier que les catégories mentionnées plus haut bénéficient d'un « accès réservé » à l'ENA. L'exposé des motifs se réfère à leur « dévouement au service de l'intérêt général ». En réalité, parmi les catégories concernées par le projet, on peut considérer que seuls les élus répondent à cette condition.

En effet, selon l'article L 411-1 du Code du travail « les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles ». Une telle définition exclut la recherche de l'intérêt général. Bien au contraire, la mission des syndicats apparaît comme la défense d'intérêts catégoriels ou sectoriels. A ce propos, il n'est pas inutile de citer l'article L 412-2 du Code du travail en vertu duquel « il est interdit à tout employeur de prendre en considération l'appartenance à un syndicat ou l'exercice d'une activité syndicale pour arrêter ses décisions en ce qui concerne notamment l'embauchage, etc. ». Selon ce texte, un

employeur du secteur privé, soumis au Code du travail, encourrait ainsi une peine correctionnelle s'il utilisait les critères de recrutement que l'Etat se propose de retenir.

Quant aux associations, elles poursuivent le but inscrit dans leurs statuts, et celui-ci ne se confond pas nécessairement avec l'intérêt général.

Enfin, les dirigeants des sociétés mutualistes seraient admis à présenter leur candidature. De la sorte, le président d'une banque mutualiste pourrait le faire, mais non le président d'une banque ordinaire. On peut difficilement soutenir que le premier est plus dévoué au service de l'intérêt général que le second.

Mais en réalité, de nombreux observateurs estiment que, par la force des choses, le projet de loi n'intéressera en réalité que deux catégories de bénéficiaires : les élus syndicalistes et les administrateurs des organismes de sécurité sociale. Ainsi, force est de constater que **l'appartenance à un syndicat, beaucoup plus que la nature de l'activité exercée** commandera, en réalité, le choix qui sera effectué.

En tout état de cause, il ne semble pas que les critères retenus permettront d'atteindre l'objectif recherché de démocratisation ; en effet, des sondages effectués tant chez les élus concernés qu'auprès des responsables d'associations ou d'organisations syndicales font apparaître, par exemple, que le pourcentage de travailleurs manuels susceptibles de répondre aux deux critères de l'âge et de l'ancienneté ne dépasse guère 5 à 10 %, ce qui s'apparente en fin de compte au pourcentage de fils d'ouvriers dans les dernières promotions de l'ENA.

II. — *Le deuxième principe constitutionnel gravement remis en cause par le projet de loi, c'est celui de l'égalité de traitement durant le déroulement de la carrière des fonctionnaires*

Induite du principe plus général d'égalité de tous les citoyens devant la loi, cette règle a été maintes fois réaffirmée par le Conseil Constitutionnel, notamment dans sa décision n° 76-67 DC du 15 juillet 1976 à la suite d'un recours contre certaines dispositions d'une loi portant, précisément, modification de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

Le principe constitutionnel de l'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière s'applique, souligne le Conseil Constitutionnel, entre tous les agents appartenant à un même corps.

Point n'est besoin de procéder à de longues extrapolations pour constater que la disposition du projet de loi au termes de laquelle le classement dans le corps — pour les fonctionnaires issus de la « troisième voie » — a eu lieu à un grade et à un échelon déterminés en fonction de l'avancement moyen dans ce corps, en prenant en compte une fraction de la durée de leurs anciennes fonctions, est directement contraire à la règle constitutionnelle.

Les fonctionnaires d'un certain âge issus du concours interne se voient parfois accorder une sorte de « différentiel de salaire » quand le traitement de départ qui leur est alloué dans le corps qu'ils intègrent à la sortie de l'ENA est manifestement inférieur à celui qu'ils recevaient antérieurement dans les services publics ; mais l'important est que, tout comme leurs camarades du concours externe, ils commencent leur nouvelle carrière administrative au grade de départ.

Toute autre est la situation privilégiée dont bénéficieront les élèves de la « troisième voie » ; ceux-ci profiteront en effet d'une véritable « reconstitution de carrière ».

Les syndicats de fonctionnaires, unanimes, se sont élevés avec vigueur contre cette mesure discriminatoire et profondément injuste qui ne peut que saper dangereusement l'unité morale des fonctionnaires sans parler des dérèglements apportés au statut général et aux statuts particuliers de la fonction publique.

Il faut savoir que, dans le corps des administrations civiles, par exemple, une période d'environ dix ans est nécessaire pour passer du premier grade au grade « hors classe » ; le choix de la fraction de durée des anciennes fonctions prise en compte est à la discrétion du Gouvernement qui ne nous a d'ailleurs pas indiqué si cette proposition serait uniforme ou spécifique à chaque corps. En admettant qu'elle soit des 2/3, on aboutit à une reconstitution de carrière sur sept ans ; ainsi, imaginons deux condisciples de l'ENA intégrant le corps des administrations civiles : le premier — qui a subi avec succès les difficiles épreuves du concours d'entrée — se retrouve donc administrateur civil de seconde classe, au premier échelon du premier grade ; le second — « sélectionné » par la voie de la troisième filière — accède directement à un grade et à une responsabilité bien supérieures.

Il y a bien là une discrimination injustifiable, mais qui devient vraiment inacceptable si l'on se place dans l'hypothèse où le premier, fonctionnaire issu du concours interne, est un homme de 36 ans (limite d'âge fixée par le décret n° 82-819 du 27 septembre 1982) qui a lui aussi exercé des fonctions pendant dix ans... mais dans un service public, ce qui justifie la discrimination dont il est l'objet.

Votre Commission se doit d'ailleurs d'observer qu'en se limitant à cette seule critique fondamentale quant au respect du principe d'égalité de traitement, elle fait encore bénéficier le Gouvernement d'un préjugé favorable ; ne dénoncer que cette discrimination-là, c'est préjuger — pour les fonctionnaires de la « troisième voie » — le sérieux des modalités de sélection, opérée par un jury compétent, indépendant et impartial, la qualité de la formation dispensée à l'ENA, l'objectivité du classement de sortie, etc. car — nous l'avons vu — rien n'est précisé dans le projet de loi et seules de vagues promesses tentent d'apaiser les légitimes inquiétudes.

L'article 2 du projet de loi dispose d'autre part que « pour cinq nominations prononcées dans chacun des corps recrutés par voie de l'ENA parmi les anciens élèves de cette école, à l'issue de leur scolarité, une nomination peut être prononcée parmi les candidats déclarés admis au « troisième concours ».

Il s'agit du quota de postes réservés dans chaque corps — y compris les grands corps — aux élèves de la troisième voie. Cette mesure semble indiquer que les auteurs du projet reconnaissent, par avance, que sans « places réservées », les énarques du troisième concours n'auraient aucune chance de se classer convenablement aux côtés, non seulement des étudiants du concours externe, mais encore des élèves de leur âge, pouvant avoir une durée comparable d'expérience professionnelle, que sont souvent les fonctionnaires issus du concours interne.

Le projet introduit ainsi une nouvelle discrimination qui semble d'ailleurs conditionner l'efficacité de l'ensemble du nouveau dispositif.

Le principe constitutionnel d'égalité de tous les citoyens devant la loi entend que tous les citoyens qui se trouvent dans une situation équivalente soient également traités par le législateur.

Comment prétendre qu'un élève de 35 ans (nouvel âge limite pour les candidats du concours interne) ayant exercé pendant dix ans des fonctions dans un service d'une administration se trouve dans une

situation radicalement différente d'un élève du même âge ayant exercé pendant la même durée ses fonctions dans un conseil d'administration d'une caisse de sécurité sociale ou dans le bureau exécutif d'une organisation syndicale ? Tel est pourtant l'ambition du projet de loi qui introduit ainsi une discrimination injustifiable entre les élèves du concours interne et ceux de la troisième voie.

Ces mesures discriminatoires ne peuvent pas ne pas avoir de conséquences graves ; la plus inacceptable sera vraisemblablement la « démolition » du concours interne.

Il n'est pas raisonnable de penser, en effet, que des fonctionnaires expérimentés et d'un certain âge continueront à consentir des efforts souvent considérables pour tenter d'accéder à la haute fonction publique par le canal du concours interne de l'ENA, s'ils savent qu'ils seront soumis à une concurrence aussi marquée par l'inégalité.

Le concours interne, dans l'esprit des créateurs de l'ENA, était en réalité la voie royale de la démocratisation et de la promotion sociale dans la haute fonction publique.

Contrairement à ce que certains prétendent — et en dépit d'une certaine évolution très récente qu'il convient, en effet, d'infléchir — le but a été largement atteint.

Par ailleurs, comme l'a justement souligné, lors du débat à l'Assemblée Nationale, le « père de l'ENA », Michel Debré, une juste appréciation du « degré de démocratisation » de l'ENA consisterait à s'enquérir du niveau socio-professionnel des grands parents tout autant que des parents des élèves d'aujourd'hui. Au dire des observateurs les plus proches de l'Ecole, certains pourraient alors avoir bien des surprises !

En réalité, la « démocratisation » — surtout dans un secteur où les pesanteurs culturelles sont forcément plus fortes qu'ailleurs — doit être jugée sur deux générations et il n'est vraiment pas sérieux de parler « d'échec » sous prétexte que la promotion de sortie ENA « 1981-1982 » ne comptait que quatre enfants d'ouvriers qualifiés et un enfant d'ouvrier spécialisé !

La proportion, notable même si elle est encore insuffisante, d'élèves issus de couches sociales modestes ou même très modestes est, pour l'essentiel évidemment pourvue par le concours interne.

Démanteler le concours interne, c'est donc aller tout à fait à l'encontre des objectifs proclamés par le projet de loi.

Votre rapporteur est donc conduit à constater que le projet est un **mauvais coup porté à la démocratisation de la haute fonction publique.**

Il convient d'évoquer un autre aspect du problème tout aussi susceptible de créer de légitimes appréhensions. Le projet de loi prévoit que les « énarques » de la troisième voie pourront fournir chaque année 1/6 des effectifs de chaque nouvelle promotion dans tous les corps actuellement pourvus par l'ENA.

Pour prendre le corps des administrateurs civils, par exemple (84 promus en 1982) cela aurait signifié qu'il aurait pu être désigné quelques 15 ou 16 élèves du troisième concours.

En considérant que les élèves des concours internes et externe « se partagent » cette nouvelle promotion d'administrateurs civils, cela veut dire que l'on trouve environ 40 élèves issus du concours interne et environ 40 élèves issus du concours externe.

Les 17 « nouveaux arrivants » auraient donc représenté un bon tiers de chacune des deux autres catégories d'élèves.

Comme il ne semble nullement question — surtout à l'heure des restrictions budgétaires — d'augmenter sensiblement les nouvelles promotions annuelles dans chacun des corps de la haute administration, force est d'en déduire que le nombre de postes offerts aux élèves des deux autres concours en sera, à proportion, réduit. C'est donc bien encore une fois au détriment des élèves des concours externe et surtout interne que cette troisième voie d'accès à la haute fonction publique va s'instituer.

III. — *Le projet de loi peut ébranler les bases mêmes de notre haute fonction publique*

Le projet de loi remet en cause les grands principes de la fonction publique française ; il aura pour effet de détruire le concours interne qui était la seule voie véritable de la démocratisation de notre haute administration ; à cet égard, le texte va à l'encontre des objectifs proclamés par ses auteurs.

D'autres conséquences — tout aussi inquiétantes — sont cependant encore à prévoir ; elles n'ont guère été évoquées dans le débat jusqu'à présent.

La remise en cause de la haute qualification professionnelle et de la technicité de notre haute fonction publique.

Au regard des objectifs qu'elle se fixe — pourvoir les grands corps de l'Etat — l'ENA sélectionne actuellement les meilleurs, tant par le concours « étudiant » que par le concours « fonctionnaire ». Les travaux, enseignements et stages proposés par l'Ecole s'apparentent à la formation complémentaire dispensée par une grande « école d'application » et non de formation au sens strict. Le difficile concours d'entrée à l'école constitue incontestablement un filtre ; non un « filtre social » comme certains le prétendent, mais un filtre de qualité garantissant chez les fonctionnaires ou les étudiants « recrutés » un haut degré de connaissances les rendant aptes à l'exercice des fonctions importantes qui les attendent aux différents stades de la conduite de la politique de la nation. Notre haute administration n'est pas faite pour les « amateurs ». Le seul « respect des administrés » n'est pas une garantie de compétence.

Le risque existe de voir — sous couvert d'« ouverture » — le niveau élevé des hommes, qui composent les grands corps de notre administration, considérablement réduit.

Un autre élément d'inquiétude, c'est le « vieillissement » de notre haute administration.

Quel est le but de l'Université, des grandes écoles, des Instituts si ce n'est de permettre aux meilleurs de nos jeunes d'accéder aux responsabilités pour lesquelles ils se sont montrés dignes et aptes, dans nos entreprises et notre Administration.

L'administration française, sous peine de sclérose, a besoin de se renouveler en intégrant chaque année un certain nombre d'éléments jeunes.

La plupart des observateurs estiment que les bénéficiaires de la « troisième voie » seront des hommes et des femmes qui par la force des choses auront pour la plupart atteint quarante ans. *(Il serait prévu de fixer par décret la limite d'âge à 41 ans).*

L'Association des anciens élèves de l'ENA estime, quant à elle, que lorsque la présente réforme aurait atteint son « régime de croisière », le « concours étudiant » ne fournirait plus qu'environ 30 % des nouvelles promotions des corps de notre haute administration.

Votre rapporteur considère que cette nouvelle donnée doit être présente à l'esprit de tous.

Le troisième risque, le plus grave peut-être, c'est celui de la remise en cause de la neutralité de notre haute fonction publique.

A l'exception d'un certain nombre de postes très importants qui ont toujours été pourvus à la discrétion des gouvernements, la règle de l'indépendance des hauts fonctionnaires fait, depuis une trentaine d'années, la qualité, la force et le rayonnement de notre Administration.

Il est permis de nourrir les plus vives inquiétudes quant à la survie de ce principe si la réforme proposée est mise en œuvre.

Peut-on espérer une parfaite neutralité, conforme à l'esprit du service de l'Etat, d'hommes et de femmes ayant accédé à leurs anciennes fonctions d'élus sur des bases bien souvent partisans et recrutés sur des critères eux-mêmes partisans ?

CONCLUSION GÉNÉRALE

En conclusion, votre Commission soulignera que l'objectif affirmé des auteurs du projet de loi était légitime.

L'ouverture de l'Ecole Nationale d'Administration et de la haute fonction publique française sur de nouvelles couches sociales et de nouveaux horizons était une orientation qui ne pouvait que recueillir l'assentiment.

Hélas, la voie qui nous est proposée est incontestablement la plus mauvaise qui soit.

Le projet de loi porte atteinte à deux principes de notre Droit maintes fois réaffirmés par le Conseil Constitutionnel : en réservant la troisième voie d'accès à la haute fonction publique à une catégorie très restreinte de la population définie à partir de critères purement arbitraires, **le texte remet en cause le principe de l'égalité d'admissibilité de tous les citoyens aux emplois publics** consacré par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

En instituant au profit des bénéficiaires de la « troisième voie » une véritable reconstitution de carrière, au moment de l'intégration dans les corps, à l'issue de la formation dispensée à l'Ecole Nationale d'Administration, **le texte contrarie le principe d'égalité en matière de déroulement de carrière des fonctionnaires** découlant du principe constitutionnel plus général de l'égalité des citoyens devant la loi.

Il faut bien voir, en particulier, que la violation de ces deux principes introduit d'une part une discrimination à l'encontre des fonctionnaires en général qui se voient exclus de la « troisième voie » et d'autre part une pénalisation, au moment de l'intégration dans les corps, des fonctionnaires issus du concours interne ce qui va tout à fait à l'encontre de l'objectif de promotion sociale proclamé par les auteurs du projet de loi.

La diversification de l'origine sociale et géographique de la haute fonction publique était pourtant possible.

Pour favoriser l'ouverture sociale, il convenait de renforcer et d'améliorer l'institution du tour extérieur en facilitant notamment l'accès, par cette voie, à la fonction publique, des non-fonctionnaires.

Pour développer « l'ouverture géographique », il importait avant tout de renforcer, au niveau des régions décentralisées, les possibilités de préparation aux concours d'entrée dans les Instituts d'Etudes Politiques et à l'ENA ; l'essentiel étant — on le sait — d'attirer en province un corps enseignant de haute qualité.

C'est pour toutes ces raisons que votre Commission des lois est amenée à vous demander d'adopter en application de l'article 44, alinéa 2 du règlement une exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le projet de loi qui nous est soumis est contraire à la Constitution.

MOTION
TENDANT A OPPOSER L'EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

Considérant qu'en réservant la « troisième filière » d'accès à la haute fonction publique à une catégorie très restreinte de la population française définie à partir de critères purement arbitraires le projet de loi modifiant l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires remet en cause le principe de **l'égalité de l'accès de tous les citoyens aux emplois publics** consacré par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789,

Considérant qu'en instituant au profit des bénéficiaires de la « troisième filière » d'accès à la haute fonction publique une véritable reconstitution de carrière, le projet de loi modifiant l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires contrarie le principe de **l'égalité du traitement en matière du déroulement de la carrière des fonctionnaires** découlant du principe de l'égalité des citoyens devant la loi,

Le Sénat le déclare irrecevable, en application de l'article 44, alinéa 2, du règlement.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale
<p>Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires</p>	<p>Article premier</p>	<p>Article premier</p>
<p>Art. 18. Sous réserve des mesures prévues par la législation sur les emplois réservés en ce qui concerne les catégories B, C et D et des dispositions des articles 19 et 20 ci-dessous, les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :</p>	<p>Le premier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires est modifié ainsi qu'il suit :</p>	<p>Le premier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires est modifié ainsi qu'il suit :</p>
<p>1° Des concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études ;</p>	<p>« Sous réserve des mesures prévues par la législation sur les emplois réservés en ce qui concerne les catégories B, C et D et des dispositions des articles 19, 20 et 20 bis ci-dessous, les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une ou l'autre de ces modalités... » (Le reste sans changement.)</p>	<p><i>Alinéa sans modification</i></p>
<p>2° Des concours réservés aux fonctionnaires et, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics en fonctions ayant accompli une certaine durée de services publics et, le cas échéant, reçu une certaine formation.</p>		
<p>Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste classant par ordre de mérite les candidats déclarés aptes par le jury. Les nominations sont faites selon cet ordre.</p>		
<p>Le jury peut, si nécessaire et pour toute épreuve, se constituer en groupes d'examineurs. Toutefois, afin d'assurer l'égalité de notation des candidats, le jury opère, s'il y a lieu, la péréquation des notes attribuées par chaque groupe d'examineurs et procède à la délibération finale.</p>	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
	<p>Il est ajouté à l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires un article 20 bis ainsi rédigé :</p>	<p>Il est inséré après l'article 20 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires un article 20 bis ainsi rédigé :</p>
	<p>« Art. 20 bis. — Pour cinq nominations prononcées dans chacun des</p>	<p><i>Alinéa sans modification</i></p>

**Texte en vigueur
relative au statut général**

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration parmi les anciens élèves de cette école, à l'issue de leur scolarité, une nomination peut être prononcée parmi les candidats déclarés admis à un concours de sélection sur épreuves ouvert aux personnes justifiant de l'exercice durant dix années au total de l'une ou de plusieurs des fonctions suivantes :

« 1° membre d'un conseil régional ou d'un conseil général, maire et, dans les communes de plus de dix mille habitants, adjoint au maire ;

« 2° membre élu d'un organe d'administration ou de direction d'une des organisations syndicales de salariés ou de non-salariés considérées comme les plus représentatives sur le plan national ;

« 3° membre élu du bureau du conseil d'administration d'une association reconnue d'utilité publique ou d'une société, union ou fédération soumise aux dispositions du Code de la mutualité, membre du conseil d'administration d'un organisme régional ou local chargé de gérer un régime de prestations sociales.

« La durée des fonctions précitées ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils exerçaient ces dernières, la qualité de fonctionnaire ou d'agent public. Les fonctionnaires et agents publics en service ne peuvent être admis à concourir.

« La liste des personnes admises à concourir est établie par le ministre chargé de la Fonction publique après avis d'une commission présidée par un conseiller d'Etat. Les nominations interviennent dans chacun des corps, par les intéressés, dans l'ordre d'une liste établie par ordre de mérite.

« Le classement dans le corps a lieu à un grade et à un échelon déterminés en fonction de l'avancement moyen

1° membre non parlementaire d'un conseil régional...

2° ...d'un organe national ou local d'administration.

3° sans modification

La liste des personnes admises à concourir est établie par le ministre chargé de la Fonction publique après avis d'une commission présidée par un conseiller d'Etat.

Les nominations interviennent dans chacun des corps, en fonction des choix exercés entre ces corps par les intéressés, dans l'ordre d'une liste établie selon le mérite à l'issue d'une formation dispensée par l'Ecole nationale d'administration.

Alinéa sans modification

**Texte en vigueur
relative au statut général**

Texte du projet de loi

dans ce corps, en prenant en compte une fraction de la durée des fonctions énumérées aux 1°, 2° et 3° ci-dessus.

« Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Article 3

Dans la limite prévue à l'article 20 bis de l'ordonnance du 4 février 1959, un décret fixe pour l'ensemble des corps la proportion des nominations prévues à cet article.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Alinéa sans modification

Article 3

...un décret en Conseil d'Etat fixe...