

Mission Thiriez : beaucoup de bruit pour rien



Pourquoi s'intéresser au rapport de la Mission Haute fonction publique[1] quand on se préoccupe comme LISA de politique de santé ? Pour au moins deux raisons. D'abord, parce que la conduite de l'action publique en matière de santé dépend du cadre global dans lequel se déploie la politique des pouvoirs publics, notamment en matière de management. Les médecins ont certes ici un rôle éminent mais, comme dans d'autres domaines, leur expertise est combinée à d'autres. Ensuite, parce que la façon de conduire la réflexion est significative des errements de la « réforme de l'Etat ».

Une réforme en quête de sens

La mission Thiriez avait au fond à répondre à une question simple, formulée ou implicite dans la commande des pouvoirs publics : comment conduire l'action des pouvoirs publics dans la société contemporaine, compte tenu des défis qui sont les nôtres (notamment les transitions climatique, numérique et démographique) et d'une organisation de plus en plus complexe de l'action publique (avec une division du travail par domaine et par échelon entre de multiples opérateurs), dans un climat de défiance voire de désenchantement ?

Dit comme cela, on ne prétendra pas que la réponse était simple mais au moins méritait-elle d'être tentée... Au lieu de quoi, on hérite d'une « Mission Haute fonction publique », dont le nom est en soi tout un programme...

On peut être agnostique sur la suppression de l'Ecole nationale d'administration mais on ne peut pas esquiver la question du sens. A sa création en 1945, il fallait conjurer la trahison d'une

partie des élites et préparer la reconstruction du pays. 75 ans après, quelle est la situation ? Quelles sont les finalités ?

La question des institutions et des carrières est seconde. Elle occupe pourtant tout l'espace dans ce rapport.

L'introduction est édifiante de ce point de vue, puisqu'elle fait défiler à la fois la commission Bloch-Lainé, Les héritiers de Bourdieu et Passeron, et les critiques de Laurent Fabius, Jacques Chirac et quelques autres... Le rapport se place sous ces auspices pour attester sans doute d'un ancrage du propos – factice – dans une longue tradition critique, mais surtout pour mieux évacuer toute réflexion un peu sérieuse sur la conduite de l'action publique dans un monde compliqué. Pauvre rhétorique.

Cosmétique

Au lieu d'esquisser une analyse de la façon d'affronter ces enjeux, des moyens pour les organisations publiques de le faire, du management approprié et de la formation nécessaire pour cela, la mission Thiriez développe 42 propositions, pas moins, consistant pour l'essentiel à composer différemment le système des écoles existantes et à traiter à la marge quelques pathologies bien connues (le rôle du classement de sortie de l'ENA et l'accès aux grands corps), en prenant soin de contourner telle ou telle opposition, latente ou déclarée.

Les 42 propositions se logent dans trois ensembles qui ressemblent à des slogans creux de campagne ou à du marketing épuisé : décroïsonner, diversifier, dynamiser.

Si on s'était attaché davantage aux finalités et moins aux institutions existantes ou à des modèles de carrière finalement intangibles, on aurait pu se poser la question des compétences attendues d'un fonctionnaire appelé à exercer des fonctions diversifiées au cours de sa carrière. Qu'est-ce qui fait aujourd'hui un « bon » préfet, un « bon » directeur de service déconcentré, vis à vis de ses équipes et vis à vis des partenaires ? Comment prendre en charge des projets de transformation, non pas par des jeux de rôles réalisés à 23 ans mais à force d'expertise ? Comment conduire les concertations avec les acteurs, non pas dans l'artifice mais par une écoute véritable ? Comment se former tout au long de sa vie professionnelle, non pas seulement pour construire une carrière mais tout simplement pour faire face aux besoins de consolidation des savoirs et des compétences ? Les représentants de l'institution judiciaire n'ont sans doute pas tort de considérer que la question de la formation des magistrats n'a pas grand-chose à voir... sauf pour ceux qui se destinent au management de l'institution.

Il était vain de citer Bourdieu et Passeron en introduction pour n'en rien retenir. Il aurait en revanche été intéressant de s'attacher à comprendre les mécanismes de filtre qui font que, tout au long de leur scolarité, certains se projettent quand d'autres s'autocensurent. Il ne suffit pas de mettre en place des « concours spéciaux » ou des classes préparatoires intégrées, il faut faire œuvre de pédagogie tout au long de la carrière scolaire, auprès des enseignants, des familles et des élèves. Ce en quoi ce rapport ne fera pas date. Il aurait pu donner envie. Il gère les acquis.

Il aurait aussi été intéressant de répondre aux constats des élèves de la dernière promotion en date de l'ENA. Le Rapport Thiriez prône la diversité et la promotion des fonctionnaires méritants mais la réalité banale décrite par la promo Molière veut que les mécanismes de reproduction soient à l'œuvre au sein même de l'Ecole, au détriment des ressortissants du concours interne et des « troisième concours ». Défavorisés dans les évaluations, ils ont des perspectives moins flatteuses. La tribune de notre ami Benoît Péricard, écrite il y a quelques mois et rappelée in fine, mérite lecture.

A bonne distance de l'Université

Plutôt que de se demander comment rapprocher, plus ou moins fictivement, les institutions de formation existantes et leurs statuts, il aurait été intéressant de proposer, au moins comme une option possible, la solution de l'Université. Cette solution n'est pas très originale. Elle est pratiquée chez nos partenaires. Le rapport envisage, c'est vrai, de vraies fausses options universitaires pour la nouvelle Ecole d'administration publique. Mais c'est pour aussitôt les écarter avec des arguments plus ou moins spécieux.

Il décrit en revanche largement le besoin de rassembler en début d'études des publics... qui sortent déjà des mêmes écoles ou des mêmes viviers. Etrange.

Il écarte la possibilité d'accéder aux écoles d'application après un doctorat, solution largement pratiquée chez nos voisins. Compte tenu des publics habituellement recrutés, un tel parchemin pourrait être obtenu à 26 ou 27 ans... En quoi cela serait-il réhibitoire? Est-il bien sérieux de former des hauts cadres de l'administration en 6 ou 7 ans quand on forme des médecins en 10, 12 ans ou plus? Le corps social serait-il si simple à appréhender?

On dira qu'à l'ENA, on a ouvert une voie récemment aux docteurs... Progrès cosmétique que le Rapport Thiriez n'entend pas faire prospérer... Il envisage plutôt, curieusement, que les fonctionnaires aguerris puissent faire des thèses et coucher ainsi leur expérience sur le papier. Sympathique mais un peu vain.

Réformer... vraiment

Finalement, ce rapport illustre encore et toujours la formule du Guépard : « Il faut que tout change pour que rien ne change ». Combien de réformes de structures, y compris dans le champ de la santé, ont ressemblé à cela, sans véritablement toucher au cœur de la conduite de l'action publique? On joue au meccano entre services et opérateurs, on modifie les organigrammes ou les intitulés, on diversifie les process mais rien ne change au fond. La fameuse Révision générale des politiques publiques, lancée avec les plus grandes ambitions qui soient et de bonnes questions (Quelles missions? Par qui? Avec quelle efficacité? A quel prix?), avait sombré il y a dix ans et fini par être assimilée à sa dimension de réduction des coûts... Obligeant les gouvernements successifs à remettre cent fois l'ouvrage sur le métier.

La conviction de LISA est qu'il y a beaucoup d'exemples malheureux mais pas de fatalité en matière de réforme de l'Etat, dans le champ de la santé ou ailleurs. Il nous faut revoir les tâches des administrations centrales, réfléchir au positionnement des agences, mieux

articuler les missions de l'Etat et des collectivités locales, « lâcher prise » dans un certain nombre de domaines, exercer une ferme tutelle dans d'autres, évaluer, mobiliser l'expertise à bon escient, entraîner les personnels... Il faut sortir du cadre, innover, expérimenter. Emanciper en somme, plutôt que reproduire ou conserver. C'est ce qu'on est en droit d'attendre d'une école.

Supprimer l'Enarchie et rebâtir une école supérieure du service public (septembre 2019)

Je suis énarque et j'en resterai fier. Mes enfants aussi, quant à mes petits-enfants, il faudra sans doute leur expliquer ce que c'était. J'approuve pourtant pleinement la décision du Président de la République de supprimer cette école, mon école, même si sa réforme au fil des ans eût été peut-être plus efficace. Mais, force est de le constater, l'ENA a été incapable de se réformer suffisamment : il faut donc la supprimer et reconstruire une autre voie pour les dirigeants de la sphère publique, ce qui ne devrait pas être trop difficile.

Issu de la moyenne bourgeoisie, plutôt désargentée pour ce qui était de mes parents, je n'étais issu d'aucune « filière » familiale pour accéder à l'ENA. Premier assistant social à intégrer l'ENA par la voie interne (il y en aura d'autres par la suite), j'ai tenté cette voie car l'accès à l'ENA ne requerrait qu'une condition : quatre années d'ancienneté, quelle que soit la fonction exercée, soit autant d'expérience dont on reproche tant l'absence, et souvent à juste titre, aux jeunes « anciens élèves » qui accèdent à leur premier poste parfois à moins de 25 ans.

Pour ma part, j'avais, à la sortie de la rue de l'Université (l'ENA n'était pas à Strasbourg), 31 ans, j'étais père de trois enfants, avec déjà six ans d'expérience professionnelle au plus près des usagers de la sphère sociale et médicosociale. Certes, je ne suis pas sorti dans la botte, malgré un bon classement à l'entrée, que je n'ai connu que plusieurs années après : sans doute n'en avais-je pas les capacités, mais il est sûr que ce qui peut être considéré comme un « plus » d'expérience s'est révélé être plutôt un handicap pour une réussite lors de la scolarité, qui demeurait alors très « scolaire ».

Le goût d'affronter certains défis et le choix d'une grande mobilité géographique m'ont permis d'accéder à de belles responsabilités, de créer et diriger une agence régionale d'hospitalisation et mener une politique active de recomposition hospitalière, aujourd'hui tant décriée, puis de diriger un hôpital universitaire avant de rejoindre, pour une dernière tranche de vie professionnelle, un grand cabinet d'audit, non pour pantoufler, mais pour développer une activité de conseil dont notre système de santé a bien besoin. Administrativement, j'ai été rayé des cadres au bout de dix ans, quelques mois avant ma retraite, obéissant ainsi à une règle parfaitement obsolète et surtout un peu humiliante pour quelqu'un qui n'a pas eu le sentiment de perdre la notion d'intérêt général même en étant devenu associé dans un cabinet privé.

Refonder l'ENA est extrêmement simple, en changeant les modalités d'accès et les modalités de sortie : en faire réellement une école d'application en réservant l'accès à ceux qui ont déjà une expérience professionnelle, soit peu ou prou, ceux qui y accèdent aujourd'hui par la deuxième et la troisième voies. Quant à la sortie, plus d'accès direct aux grands corps ou aux corps de contrôle (Inspections, Cour de Comptes, Conseil d'Etat), et un passage de trois à cinq ans par l'une des deux autres fonctions publiques, soit les collectivités locales, soit l'hôpital.

Certains diront qu'une telle proposition est guidée par un esprit de revanche. Qu'il me soit permis d'affirmer que seule l'observation des dérives graves de la technocratie guide ce jugement. Si l'énarchie ne résume pas la technocratie, la refondation de l'Ecole permettra de limiter les dérives en ne créant plus de fossés systématiques entre l'élite administrative et les citoyens. Ainsi, le pacte social et républicain a-t-il une chance d'être refondé et si les plus brillants des dirigeants du service public le deviennent plutôt après 30 ans qu'à 25, est-ce vraiment grave monsieur le Président ?

Benoît PERICARD, assistant social, ancien élève de l'ENA (promotion Léonard de Vinci)

LISA

”