

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

# SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 195

# Les mauvais COMPTES de l'ENA

---

Novembre 2018 - 8 €

FONDATION  
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE  
SUR LES ADMINISTRATIONS ET  
LES POLITIQUES PUBLIQUES

# Les mauvais comptes DE L'ENA

9

En septembre 2017, la Fondation iFRAP faisait la demande des comptes financiers et du bilan social de l'École nationale d'administration (ENA). C'est en nous appuyant sur ces documents reçus le 16 août 2018 que nous avons pu faire le constat suivant : l'ENA fait l'objet d'une grande fragilité financière, caractérisée par un déficit récurrent qui nécessite des ponctions régulières dans la trésorerie de l'école. Ce déficit culmine à près de 3 millions d'euros. Sur un budget global de 40,8 millions d'euros, ce n'est pas un détail. À ce rythme-là, si rien n'est fait, l'école sera en faillite dans quatre ans.

Le secrétaire général de l'ENA pointe du doigt de nouvelles missions imposées par l'État sans que celui-ci n'ait augmenté sa subvention par ailleurs. Mais il y a aussi un problème de masse salariale pour les 195 personnels de l'école dont la rémunération atteint près de 14 millions d'euros en 2017. Des économies sont pourtant possibles en recourant aux intervenants extérieurs, en diminuant le nombre de postes permanents ou en supprimant le deuxième siège de Paris.

Il faut également reconsidérer la rémunération des élèves qui coûte cher. Rien que pour les élèves du tronc commun, la facture monte à 9 millions d'euros. À cela, il faut ajouter 5,6 millions d'euros pour payer les stagiaires et les boursiers. C'est un gros poste de dépenses qui mériterait d'être allégé. La Fondation iFRAP propose d'aligner la rémunération des élèves de l'ENA sur celle de Polytechnique.

L'établissement travaille avec le ministère de l'Action et des Comptes publics pour mettre en place un plan de redressement. Bon élève, Thierry Rogelet veut développer les recettes propres plutôt que de réclamer davantage de deniers publics. Il y a effectivement un besoin d'exemplarité. Parce que l'école s'appuie essentiellement sur de l'argent public. Mais surtout parce que l'ENA forme les futurs hauts fonctionnaires de la Cour des comptes, du Conseil d'État ou de l'Inspection générale des Finances, ceux-là mêmes qui gèreront demain le budget de la France. Il y a là un cas pratique que l'on devrait proposer aux élèves de l'ENA pour rétablir ses finances.

- L'ensemble des manques à gagner sur les subventions représente un déséquilibre de 1,5 million d'euros.
- Pour éviter toute dérive des comptes, les dépenses sont d'abord ajustées au moyen des baisses d'investissement.
- La particularité d'une école d'application publique est de rémunérer ses élèves après obtention du concours. Il en découle qu'une partie du déséquilibre constaté provient de cette charge de rémunération des élèves.
- Pour les agents titulaires de l'ENA, les rémunérations sont « confortables ».
- L'aggravation du solde budgétaire entre 2016 et 2017 est de près de 1,1 million d'euros, la trésorerie de l'École serait totalement épuisée si cette trajectoire se poursuivait inchangée pendant 4 ans.
- Le caractère pluriannuel des actions et de leur financement pose un problème de maîtrise de l'encaissement des ressources autonomes de l'établissement.
- Les propositions de la Fondation iFRAP.

En exclusivité et après requête administrative, l'ENA, École nationale d'administration, a transmis à la Fondation iFRAP son compte financier 2017 ainsi que son bilan social. Deux documents qui ne cachent rien des difficultés financières rencontrées par l'institution, ni des petits et des grands avantages de ses élèves et de ses agents.

Ainsi que l'évoque la lettre d'accompagnement de son secrétaire général Thierry Rogelet<sup>1</sup>, « depuis plusieurs années, une série de décisions exogènes à l'école a conduit progressivement à l'apparition d'un déficit structurel (-1,8 million d'euros) », sur lequel sont venus se greffer des décalages d'encaissement d'actions de coopération internationale portant le déficit budgétaire (de caisse) à -2,8 millions d'euros.

Par ailleurs, les comptes attestent d'une dégradation en comptabilité générale du besoin de fonds de roulement, multiplié par trois entre 2016 et 2017. Rapprochée de l'insuffisance d'autofinancement constatée (-1 331 998 euros), l'École a dû effectuer un prélèvement sur son fonds de roulement. La trésorerie est lourdement impactée puisque celle-ci, encore estimée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 à 9 137 823 euros, s'effondre à 6 458 647 euros au 31 décembre, soit<sup>2</sup> une baisse de -29 %.

## La chute du fonds de roulement de l'école

	Montants en €
Fonds de roulement au 31 décembre 2016	9 424 568
Prélèvement sur le fonds de roulement	-1 986 662
Fonds de roulement au 31 décembre 2017	7 437 906

Source : ENA, rapport financier au 31 décembre 2017, p. 34.

La situation de l'École est donc particulièrement tendue, ses charges (43,1 millions d'euros) excédant ses produits (41 millions d'euros).

Pour expliquer cette dégradation continue de la situation financière de l'établissement, le secrétaire général explique que depuis 2002, les différentes « fusions » imposées à l'École

ne se sont pas réalisées avec une compensation suffisante au niveau de l'augmentation de la subvention pour charge de service public (SCSP).

- En 2002, l'ENA fusionne avec l'IIAP (Institut international d'administration publique). Elle obtient une majoration de sa SCSP de 3,6 millions d'euros contre une augmentation de ses seules charges de fonctionnement (donc sans compter l'investissement) de 3,4 millions d'euros. Les coûts de fusion doivent être internalisés.

- En 2005, l'ENA absorbe le CEES (Centre d'études européennes de Strasbourg). Elle majore sa SCSP de 1,6 million d'euros, mais perd un financement européen de 200 000 euros et reprend un déficit de 158 000 euros.

- En 2010, le gouvernement retire à l'ENA un financement de 272 000 euros tout en maintenant le cycle correspondant du « MEGA » (master européen de gestion administrative), dont le financement doit désormais être autofinancé.

- En 2012, la majoration de 665 000 euros par an de la SCSP pour le financement du CHEE (cycle des hautes études européennes), initiée en 2007, est supprimée tandis que le cycle est maintenu.

- Enfin, la rénovation du cycle supérieur de perfectionnement des administrateurs, la création des séminaires DAC (directeurs d'administration centrale) et le CIO (cycle d'intégration des officiers) représentent un coût supplémentaire consolidé sur la SCSP de 465 000 euros. **L'ensemble des manques à gagner sur les subventions représente donc au minimum un déséquilibre des concours de l'État à hauteur de 1,5 million d'euros. Par ailleurs, la SCSP baisse entre 2009 et 2018 de près de 5,84 millions d'euros.**

Parallèlement, les majorations des contributions employeurs au financement des retraites (CAS Pensions) laissent à la charge de l'École 3,06 millions d'euros.

Enfin, à compter de 2015, des mesures non financées s'ajoutent pour un total de 1,7 million d'euros : augmentation de 10 élèves par

<sup>1</sup> 1 En date du 16 août 2018.

<sup>2</sup> 2 Pour calculer la baisse de trésorerie, il faut faire la différence entre la variation du fonds de roulement et la variation du besoin de fonds de roulement, soit 2 679 176 euros.

promotion ; prolongation de la prise en charge des stagiaires des cycles préparatoires ; augmentation des places au sein de la classe préparatoire intégrée (CP'ENA) ; allongement de la durée de la scolarité du cycle d'intégration des officiers nommés administrateurs civils. Résultat, « la SCSP couvre à peine les dépenses de rémunération de l'École, excluant une prise en charge des dépenses de fonctionnement et d'investissement » indique le secrétaire général de l'ENA, qui ne peuvent être financées que par les ressources propres.

La direction de l'École ne reste pourtant pas inactive et procède notamment en 10 ans à une baisse de 16 % des effectifs des person-

nels permanents. En outre, depuis 6 ans, elle baisse ses dépenses d'investissement (-15 %) et ses dépenses de fonctionnement (-20 %). **Mais ces ajustements ne sont pas suffisants** pour parvenir à rééquilibrer les comptes.

Alors que « le directeur de l'École a l'intention de proposer prochainement au Conseil d'administration un plan d'action visant [...] un retour à l'équilibre financier en 2020 », il semble important de bien préciser où se situent les centres de coût afin de bien identifier des leviers d'économies supplémentaires. Il y a urgence : si rien n'est fait pour corriger la trajectoire financière et au rythme actuel, la trésorerie sera épuisée dans 3 ans.

## LA MAÎTRISE DES DÉPENSES

De façon liminaire : le montant des dépenses de l'ENA en crédits de paiement laisse apparaître une bonne maîtrise globale en exécution par rapport au budget initial de l'établissement sur l'exercice 2017 (-2,1 millions d'euros), et même une bonne maîtrise pluriannuelle puisque le compte financier fait apparaître des dépenses exécutées en 2017 en baisse en valeur par rapport à l'exercice précédent (-105 500 euros).

Il n'en reste pas moins vrai que les différents dispositifs indemnitaires<sup>3</sup> ainsi que la revalorisation du point de fonction publique et l'augmentation de la contribution de l'État aux retraites (CAS Pensions) aboutissent à un dérapage « mécanique » des dépenses de personnel de près de 478 200 euros entre 2016 et 2017. La direction semble avoir bien pris

en compte les risques de dérives financières puisque le budget initial sur le poste dépenses de personnel est sous-exécuté de près de 0,7 million d'euros. **Il apparaît que pour éviter toute dérive des comptes, les dépenses sont d'abord ajustées au moyen des baisses d'investissement. Entre 2016 et 2017, ce poste se contracte de près de 0,8 million d'euros.**

### Les charges de rémunération

La comptabilité budgétaire fait apparaître des dépenses de personnel de 30,9 millions d'euros en 2017, soit 75 % du total des dépenses (40,8 millions d'euros). Les économies réalisées par rapport aux dépenses budgétées sur ce périmètre sont de l'ordre de -693 000 euros, soit 2 %.

### Les dépenses de l'ENA - prévision et réalisation

Dépenses - Crédits de paiement en €					
	Exécution 2016	Budget initial (BI) 2017	Exécution 2017	Variation Comptes financiers 2017/BI	Variation exécution 2016/2017
Personnel	30 481 439	31 653 300	30 959 618	-693 682	478 179
dont CAS Pensions	6 350 264	6 592 722	6 471 971	-120 751	121 707
Fonctionnement	8 815 771	10 335 833	9 096 201	-1 239 632	280 430
Intervention	0	0	0	0	0
Investissement	1 623 842	1 000 000	759 753	-240 247	-864 089
<b>Total des dépenses</b>	<b>40 921 052</b>	<b>42 989 133</b>	<b>40 815 573</b>	<b>-2 173 560</b>	<b>-105 479</b>

Source : ENA 2017, tableaux annexés au compte financier 2017.

## Les dépenses de personnel de l'ENA par fonction

Destinations	Personnels permanents ETP	Masse salariale	Élèves et stagiaires ETP	Masse salariale en €	Intervenants, jurys et experts	Masse salariale en €
<b>Préparation aux concours de l'encadrement supérieur</b>	<b>11,96</b>	<b>885 604</b>	<b>102</b>	<b>5 649 182</b>	<b>104</b>	<b>163 383</b>
Cycles préparatoires	5,11	366 855	102	5 649 182	47	97 960
CP'ENA	2,18	191 329			55	64 954
Préparation aux concours européens	4,67	327 420			2	469
<b>Recrutement des élèves de l'ENA (3 concours)</b>	<b>5,16</b>	<b>424 261</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>179</b>	<b>372 363</b>
Organisation des 3 concours	5,16	424 261			179	372 363
<b>Formation des élèves de l'ENA en formation initiale</b>	<b>21,23</b>	<b>1 414 223</b>	<b>234</b>	<b>9 238 253</b>	<b>341</b>	<b>976 158</b>
Élèves issus des concours	20,01	1 302 520	178	9 238 253	335	955 712
Élèves étrangers du CIL	1,22	111 703	56		6	20 445
<b>Formation continue</b>	<b>36,82</b>	<b>2 629 712</b>	<b>87</b>	<b>0</b>	<b>392</b>	<b>441 968</b>
Formation continue de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État	8,3	706 750	87		84	130 599
Formation sur mesure ou catalogues dédiés aux cadres dirigeants français ou étrangers	20,36	1 378 738			181	169 055
Formations diplômantes ou certifiantes	8,15	544 224			127	142 313
<b>Recherche et publications</b>	<b>5,1</b>	<b>373 638</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1 832</b>
Recherche	1,31	114 781			1	1 832
Publications	3,79	258 857	0	0		
<b>Actions internationales et européennes</b>	<b>25,2</b>	<b>1 884 284</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>109</b>	<b>245 955</b>
Actions bilatérales et multilatérales	25,2	1 884 284			109	245 955
<b>Support</b>	<b>74,13</b>	<b>5 705 468</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>24</b>	<b>90 513</b>
<b>Support pédagogique</b>	<b>25,02</b>	<b>1 827 940</b>			<b>0</b>	<b>0</b>
Informatique et usages numériques	12,39	882 322				
Ressources documentaires	12,63	945 618				
<b>Support de structure</b>	<b>49,12</b>	<b>3 877 528</b>			<b>24</b>	<b>35 513</b>
Immobilier	4,43	342 046				
Ressources humaines, finances, achats publics et agence comptable	29,63	2 440 126			24	35 513
Logistique et frais généraux	11,78	775 992				
Communication	3,29	319 364				
<b>Total</b>	<b>179,6*</b>	<b>13 317 189</b>	<b>423</b>	<b>14 887 435</b>	<b>1 150</b>	<b>2 237 173</b>

Source : Rapport financier ENA 2017.

\* Effectifs sous plafond. Hors plafond, les effectifs sont de 13 ETP. Total : 192,6.

## Répartition des dépenses de personnel par statut

Catégories	Montants en €	Répartition %	ETPT	Répartition %	% (hors intervenants) soit un total de 481,25 ETPT
Élèves*	9 238 253	30 %	178,13	11 %	37 %
Stagiaires et boursiers	5 649 182	18 %	103,68	6 %	22 %
Personnels permanents et renforts	13 835 010	45 %	199,44	12 %	41 %
<i>dont personnels sous plafond</i>	<i>13 282 631</i>	<i>43 %</i>	<i>183,48</i>	<i>11 %</i>	<i>38 %</i>
<i>dont personnels hors plafond</i>	<i>467 522</i>	<i>1,5 %</i>	<i>15,96</i>	<i>1 %</i>	<i>3 %</i>
Intervenants	2 237 173	7 %	1 150**	70 %	
<b>Total</b>	<b>30 959 618</b>	<b>100 %</b>	<b>1 631,25</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

\* Hors élèves étrangers du CIL (56 ETPT), non rémunérés. \*\* Les intervenants sont calculés en ETP.

Les dépenses de personnel appréhendent à elles seules la quasi-totalité de la SCSP d'un montant de 31,1 millions d'euros. Précisons cependant que « l'enveloppe intervenants » est rattachée au montant des recettes propres, soit les recettes propres globalisées de l'activité (2,6 millions d'euros) et les recettes propres fléchées d'activité (1,7 million d'euros). Hors coût des intervenants (extérieurs), les dépenses de personnel absorbent 92 % de la SCSP.

**La particularité d'une école d'application publique est de rémunérer ses élèves après obtention du concours. En quelque sorte,**

**l'ENA est leur première affectation administrative. Il en découle qu'une partie du déséquilibre constaté provient de cette charge de rémunération des élèves<sup>4</sup>. Une charge de rémunération qui existe également en amont chez les stagiaires et boursiers intégrés au sein des cycles préparatoires.**

Les masses salariales pour les stagiaires des cycles préparatoires s'élèvent à 5,6 millions d'euros et pour les élèves en formation initiale à 9,2 millions d'euros, soit un total de 14,8 millions d'euros. À eux seuls, ils repré-

13

## Proposition n° 1 : Rémunérer les fonctionnaires stagiaires ou élèves au tarif stage des polytechniciens, soit 1 000 euros par mois

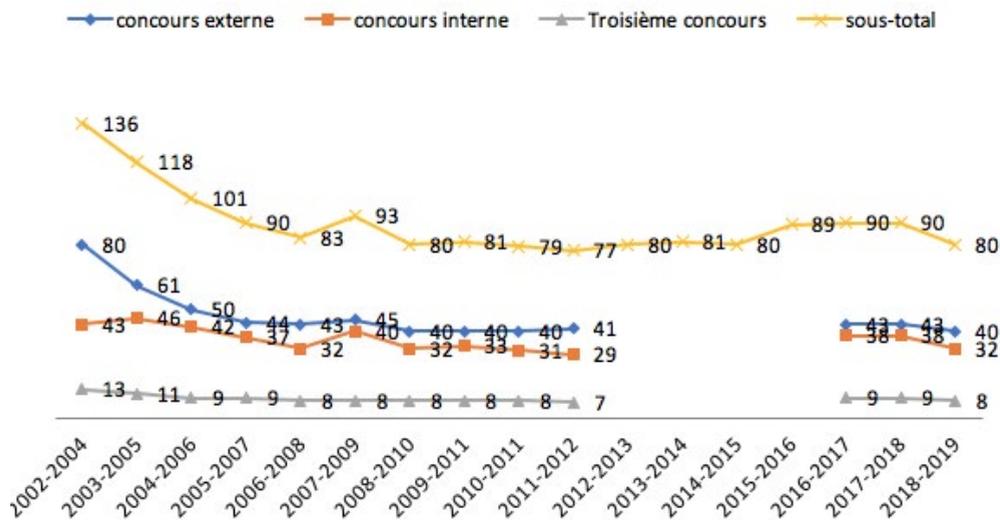
Les élèves de l'ENA ont le statut de fonctionnaires stagiaires. Ils sont donc rémunérés par l'État et soumis au régime des fonctionnaires. C'est la réussite du concours d'entrée qui leur confère le statut de fonctionnaire rémunéré 1 691 euros brut par mois (en 2016) en même temps que celui d'élève de l'École.

- Une réforme envisageable serait de séparer les deux statuts : la réussite au concours confère le statut d'élève, tandis que la réussite au concours de sortie conférerait le statut de fonctionnaire avec ou sans recrutement obligatoire, selon le principe du « reçu collé ». Dans ce cadre, il serait envisageable de rémunérer les « concours externes » au tarif des polytechniciens qui est d'environ 1 000 euros par mois (indemnités + frais + aide au logement). Les économies pourraient être substantielles : de l'ordre de 2 millions d'euros par an. Cela concernerait aussi les élèves des autres écoles d'agents publics.
- Pour les concours internes et les 3<sup>es</sup> concours, un placement en mise à disposition spécifique permettrait de continuer à leur verser leur ancien salaire sur le budget de leur administration d'origine (5 millions d'euros par an).

■ 4 Le coût complet d'un élève en formation initiale est évalué par le rapport à 140 000 euros (comprenant les dépenses de personnels, de fonctionnement et d'investissement associées).

## Statistique des promotions de l'ENA 2004-2019

14



sentent près de 58 % des dépenses de masse salariale.

### Le montant des salaires des agents publics

Le bilan social 2017 de l'ENA donne une idée de la grille de rémunération pratiquée au sein de l'établissement. Nous la présentons à raison des salaires brut et net moyens pratiqués en fonction de la catégorie et du nombre d'agents.

Nous constatons que les rémunérations des fonctionnaires sont très importantes au niveau des 8 agents A+, dans la mesure où l'on arrive à des salaires net moyen de 9 072 euros par mois pour les femmes et de 7 429 euros par mois pour les hommes. Si l'on compare aux salaires moyens pratiqués dans la fonction publique<sup>5</sup>, les A+ n'ont pas d'équivalent statistique renseigné, mais représentent ici des rémunérations importantes, entre 89 148 et 108 864 euros net par an. Quant aux autres catégories de

### Éléments issus du bilan social 2017

Statut / Catégorie en ETP	A+		A		B		C		Total	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
Titulaires	3	3	13	30,5	3,8	20,6	16,6	37,3	36,4	91,4
Stagiaires			1					1,8	1	1,8
CDI	1		4	9					5	9
CDD	1		9	16	2	1			12	17
Mises à disposition sortantes							1	1	1	1
Total	5	3	27	55,5	5,8	21,6	17,6	40,1	55,4	120,2
Total effectifs permanents	8	82,5	27,4	57,7	175,6					
Salaires brut moyen / mois en €	9 014	10 641	4 235	4 192	2 810	2 959	2 551	2 464		
Salaires net moyen / mois en €	7 429	9 072	3 477	3 442	2 296	2 439	2 097	2 038		
Salaires net moyen titulaires / mois en €	8 082	9 072	3 587	3 684	2 521	2 469	2 097	2 038		

<sup>5</sup> Voir le rapport sur l'Etat de la fonction publique annexé au PLF 2018, p.113.

Source : Bilan social de l'ENA 2017, retraitement Fondation iFRAP 2018.

personnels, elles s'en sortent bien par rapport aux moyennes de la fonction publique d'État :

- **Catégorie A** : les salaires net sont en moyenne compris entre 3 587 et 3 684 euros par mois. Ces salaires correspondent plutôt au 9<sup>e</sup> décile de la FPE (3 600 euros par mois) et sont en tout cas largement supérieurs au salaire moyen de la catégorie A (2 897 euros par mois), mais en dessous du 9<sup>e</sup> décile de la catégorie à 4 139 euros net par mois.

- **Catégorie B** : les salaires moyens net sont compris entre 2 469 et 2 521 euros par mois. Ils sont comparables aux salaires net moyens de leur catégorie (2 417 euros par mois), mais inférieurs au 9<sup>e</sup> décile (2 974 euros par mois).

- **Catégorie C** : les salaires net mensuels sont compris entre 2 038 et 2 097 euros par mois, ce qui est au-dessus du salaire moyen de la FPE (1 938 euros net par mois) mais en dessous du 9<sup>e</sup> décile (2 393 euros net par mois).

**On peut en conclure que globalement, les agents titulaires de l'ENA sont en haut de la distribution salariale de leur catégorie. Les rémunérations sont « confortables » sans être excessives.** Par contre, les catégories A+, au nombre de 8, se distinguent avec des rémunérations importantes.

Si l'on se penche sur le niveau des primes, il est important et en forte augmentation sur deux ans (2016-2017).

Les différentes augmentations de primes ne résultent pas de décisions individuelles, mais sont le produit de l'attribution de points d'in-

dice sur les primes pour les personnels ayant changé de statut, la prise en compte des primes en année pleine (nouveaux entrants), l'augmentation du nombre de titulaires d'emplois de direction (ce qui se répercute sur le montant des primes). En sens inverse, les diminutions résultent des effets de glissement vieillissement technicité (GVT) positifs avec des effets de « pied de grille » (promotion et intégration dans un grade supérieur mais moins primé, etc.).

**En dehors du salaire et des taux de prime des emplois de direction**, les montants des rémunérations sont en ligne avec celles pratiquées dans l'ensemble de la fonction publique d'État.

### Jouer sur le schéma d'emploi pour récupérer des marges de manœuvre

L'ENA a contracté ses effectifs de -38 postes en dix ans. Cette stratégie doit être poursuivie, des opportunités existent.

Le bilan des entrées / sorties fait apparaître un solde négatif de 5 emplois, mais un solde négatif s'agissant des titulaires de 11 ETP. Cela indique un effet de substitution progressif des contractuels aux titulaires.

**Par ailleurs, les rémunérations des contractuels sont inférieures à celles des titulaires, ce qui devrait permettre de retrouver des marges de manœuvre en matière de dépenses de personnel (hors élèves et stagiaires).**

Ajoutons que la pyramide des âges est favorable à ces effets de substitution à la faveur des départs à la retraite. Ainsi, 11 % des effec-

Primes moyennes annuelles	2016	2017	Variation
Emplois de direction	50 390	57 058	13,23 %
Attaché hors classe	30 383	27 637	-9,04 %
Attaché principal	19 501	20 637	5,83 %
Attaché	16 199	15 791	-2,52 %
Secrétaire administratif de classe exceptionnelle	9 205	10 149	10,26 %
Secrétaire administratif de classe supérieure	9 808	9 073	-7,49 %
Secrétaire administratif de classe normale	8 409	9 028	7,36 %
C1 (AAP1 / ATP1)	8 376	8 972	7,12 %
C2 (AAP2 / ATP2)	7 129	7 425	4,15 %
C3 (AA / AT)	6 609	4 893	-25,96 %

Source : Bilan social de l'ENA 2017, p. 35.

## Personnels : entrées/sorties selon le statut

Statut	Entrées	Sorties	Solde
CDI		0	0
Contractuels (CDD 1 à 3 ans)	8	6	2
Contractuels (CDD non permanents)	14	11	3
CUI-CAE (contrats uniques d'insertion)	2	1	1
Titulaires (hors élèves et stagiaires)	13	24	-11
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>42</b>	<b>-5</b>

Statut / Catégorie en ETP	A		B	
	H	F	H	F
Salaire net moyen contractuels / mois	3 396	3 133	1 860	
Salaire net moyen titulaires / mois	3 587	3 684	2 521	2 469
Différentiel	-5,32 %	-14,96 %	-26,22 %	

Source : Bilan social de l'ENA 2017, p. 34.

tifs de catégorie A, 16 % des effectifs de catégorie B et 9 % des effectifs de catégorie C ont 55 ans ou plus. Si des dispositions législatives adéquates sont prises dans les prochains mois<sup>6</sup> pour rendre le recrutement des contractuels plus souple dans la fonction publique d'État, ce mécanisme pourrait être renforcé en vue des opportunités démographiques.

## Jouer sur les leviers annexes

L'absentéisme n'est pas un sujet à l'ENA. Le nombre de jours rapporté au nombre total d'agents est de 12,4 jours par agent en 2017, soit un niveau comparable aux meilleures performances des personnels de l'enseignement privé sous contrat (données 2015), estimées à 12,8 jours par agent. En revanche, les dépenses

## Proposition n° 2 : Entamer une substitution contractuels / titulaires

Il est sans doute possible de continuer à réduire la voilure des personnels titulaires de l'ordre de 10 ans (soit -50 en cinq ans) et d'assurer une substitution partielle par des contractuels poste pour poste si l'environnement législatif le permet dans un proche avenir. **Cela pourrait déboucher sur un plafond d'agents permanents fixé à 110 environ.**

d'action sociale présentent des rubriques parfois importantes, qu'il conviendrait de mieux contrôler. On relève en 2017 :

- 29 376 euros de cartes de parking (un chiffre sans équivalent l'année précédente) ;
- 11 405 euros d'aides financières non remboursables (secours) accordées à 12 personnels, soit une augmentation de +48 % sur un an ;
- des subventions aux deux associations « La commanderie » à Strasbourg et « Du côté de l'Observatoire » à Paris, de respectivement 35 000 et 9 000 euros. Ces subventions sont

certaines en baisse mais restent considérables, la première association ayant même les moyens de disposer d'un salarié.

## Les dépenses de fonctionnement

La direction de l'établissement semble avoir particulièrement bien maîtrisé son niveau de dépenses de fonctionnement. Le 3<sup>e</sup> budget rectificatif estimait ces dépenses à 9,5 millions d'euros, elles seront finalement exécutées à 9,09 millions, pour une économie de gestion de 483 596 euros.

Cependant, deux éléments méritent attention :

■ 6 Suite à la censure du Conseil constitutionnel des dispositifs d'ouverture des postes de contractuels dans la fonction publique dans le cadre de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

## Proposition n° 3 : Baisser le montant des subventions aux associations du personnel

Les montants apparaissent disproportionnés par rapport au nombre de bénéficiaires effectifs (176 ETP environ). Par ailleurs, la pratique des aides financières non remboursables devrait être supprimée.

- Les dépenses de voyage, hébergement et mission, d'un montant de 3 millions d'euros, font apparaître une prise en charge par l'École de 1,5 million d'euros de frais de déplacement, repas et nuitées accordés aux élèves et stagiaires. Là encore, c'est le statut des élèves qui conditionne ces indemnités puisqu'ils sont considérés comme « élèves salariés » de l'École. Une économie substantielle pourrait être réalisée de façon indirecte en faisant évoluer le statut juridique de ces derniers de sorte que ceux-ci prennent en charge à leurs frais ces dépenses dans le cadre de leur formation.
- Par ailleurs, il existe un poste de « dépenses et gratifications des stagiaires », représentant les salaires versés aux stagiaires disposant d'une convention de stage avec l'École. Là encore, les indemnités représentent 33 644 euros. On peut s'interroger sur le maintien de ces postes de dépenses, quitte à revoir les termes des conventions passées par l'École.

### Les dépenses d'investissement

L'ajustement budgétaire s'est fait en premier lieu au détriment du poste investissement. De fait, celui-ci est bien maîtrisé en excé-

## Proposition n° 4 : Supprimer la prise en charge par l'École des frais de voyage, d'hébergement et de mission ou mettre en place un financement partiel avec un système de bourses

La mise en place de cette mesure pourrait permettre de faire économiser à l'École jusqu'à 1,6 million d'euros par an.

## Proposition n° 4 bis : Envisager la suppression de l'implantation de l'ENA avenue de l'Observatoire à Paris

Il s'agit d'une piste qui se doit d'être évoquée bien que les données fournies par les analyses financières à la disposition du conseil d'administration de l'établissement ne permettent pas de l'appuyer sur des évaluations chiffrées.

Il faudrait au moins que l'École chiffre les économies à réaliser par l'abandon pur et simple de son implantation parisienne, avenue de l'Observatoire. Précisément, il s'agit des locaux de l'ancien IIAP qui accueillent uniquement le service des cycles courts et la direction des relations internationales, ainsi que les cours des élèves en formation permanente dans des cycles pédagogiques de moins d'un mois.

En l'absence de comptabilité analytique bâtiminaire et d'éléments fournis sur les ventilations de postes par site, il n'est pas possible de projeter ce qu'une suppression des emprises parisiennes ferait économiser à l'École. Mais c'est une piste à creuser. Cela permettrait également de centraliser la documentation qui reste importante sur le site de Paris.

tion (sous-exécution de -240 200 euros en 2017). Cependant, des éléments financés ne semblent pas indispensables :

- Pourquoi mettre en place un nouvel intranet pour un montant de 39 510 euros ? L'École d'application a-t-elle besoin d'un tel niveau de confidentialité, qui nécessite un tel outil ?

- Par ailleurs, l'extension du centre de documentation est-elle judicieuse à l'heure de la numérisation des ressources et de leur accès dématérialisé ? Et les coûts ne sont pas neutres, il s'agit de 30 379 euros. Comme il s'agit « des derniers paiements », on peut penser qu'il s'agit de l'apurement de l'exécutif précédent.

## LES RECETTES

Les recettes encaissées en 2017 se séparent en deux sous-ensembles, les recettes « globalisées » et les recettes « fléchées ». Les premières sont sous-exécutées de façon importante à -1,4 million d'euros dont -1,5 million d'euros s'agissant des recettes propres, la subvention pour charge de service public payée par l'État étant, elle, en augmentation par rapport au budget initial de +87 400 euros. Les recettes fléchées suivent également un repli important, avec -0,87 mil-

lion d'euros dont -0,6 million d'euros s'agissant des recettes propres fléchées entre le budget initial et le compte financier 2017.

Les recettes sont globalement en repli lorsqu'on compare les exercices 2016 et 2017. Respectivement de -0,6 million d'euros pour les recettes globalisées et de -0,4 million d'euros pour les recettes fléchées.

**Ce repli des recettes est supérieur à la maîtrise en exécution des dépenses. Il en résulte**

### Les recettes de l'ENA

	Recettes 2016-2017				
	Comptes financiers (CF) 2016	Budget initial (BI) 2017	Comptes financiers 2017	Var CF 2017 / BI 2017	Exécution 2016/2017
<b>Recettes globalisées</b>	<b>36 529 770</b>	<b>37 319 840</b>	<b>35 838 467</b>	<b>-1 481 373</b>	<b>-691 303</b>
Subvention pour charge de services publics	31 078 791	31 078 791	31 166 195	87 404	87 404
Autres financements de l'État		58 000	27 000	-31 000	27 000
Fiscalité affectée					
Autres financements publics	1 147 936	1 145 000	1 184 369	39 369	36 433
Recettes propres	4 299 043	5 038 049	3 460 904	-1 577 145	-838 139
<b>Recettes fléchées</b>	<b>2 612 344</b>	<b>3 004 831</b>	<b>2 134 733</b>	<b>-870 098</b>	<b>-477 611</b>
Financements de l'État fléchés	250 000	250 000	0	-250 000	-250 000
Autres financements publics fléchés					
Recettes propres fléchées	2 362 344	2 754 831	2 134 733	-620 098	-227 611
<b>Total des recettes</b>	<b>39 142 113</b>	<b>40 324 671</b>	<b>37 973 201</b>	<b>-2 351 470</b>	<b>-1 168 912</b>
<b>Total des dépenses</b>	<b>40 921 052</b>	<b>42 989 133</b>	<b>40 815 573</b>	<b>-2 173 560</b>	<b>-105 479</b>
<b>Soldes budgétaires</b>	<b>-1 778 939</b>	<b>-2 664 462</b>	<b>-2 842 372</b>	<b>-177 910</b>	<b>-1 063 433</b>

Source : ENA 2017, tableaux annexés au compte financier 2017.

une aggravation du solde budgétaire de près de 1,1 million d'euros entre 2016 et 2017 et de 178 000 euros entre le budget initial et les comptes clos 2017. La situation est donc préoccupante car au rythme actuel, la trésorerie de l'École serait totalement épuisée si cette trajectoire se poursuivait inchangée pendant 3 ans.

### La question des moindres encaissements sur les ressources propres

La dégradation des recettes repose d'abord sur une dégradation des ressources propres de l'École (globalisées et fléchées). Le montant cumulé ressort à 5,5 millions d'euros, soit une baisse de 2,1 millions d'euros par rapport à la programmation initiale. En réalité, ces ressources propres se dissocient entre des ressources issues et encaissées en 2017 à hauteur de 4,4 millions d'euros et des ressources propres issues des exercices précédents (titres émis en 2016 mais encaissés en 2017), soit 1,18 million d'euros. La direction explique que l'exercice 2017 n'échappera pas à la règle et que le glissement constaté entre les exercices ira croissant sur 2018, le report d'encaissement sur 2018 devant atteindre 1,78 million d'euros.

**Ce caractère pluriannuel des actions et de leur financement pose un problème de gestion budgétaire quant à la maîtrise de l'encaissement des ressources autonomes de l'établissement. Or, c'est précisément sur ces recettes qu'une action volontariste de**

**diversification devrait être entreprise pour en augmenter les montants** (sachant que la SCSP est soit fixe, soit en baisse, et qu'elle représente près de 82 % des recettes totales). **Les montants reportés sont très importants et représentent près de 4,7 % du budget.** C'est tout particulièrement vrai s'agissant des recettes en report d'encaissement relatives aux actions internationales et européennes. Ce sont des points qui méritent d'être « sécurisés » financièrement.

### La baisse des recettes globalisées

Les écarts ne sont pas seulement liés à un report d'exercices antérieurs, mais également, à hauteur de 419 000 euros, à une requalification de recettes. D'autres éléments méritent également d'être fiabilisés. Le financement par le Sénat de quatre places de CP'ENA (classe préparatoire ENA) a été estimé à 54 000 euros alors que les versements ne seront que de 27 000. La baisse du nombre de contrats uniques d'insertion emporte une baisse de la participation de l'État à leur financement, soit une perte de recettes de -22 459 euros. Les subventions versées par le Pôle européen d'administration publique sont également en repli par rapport au prévisionnel 2017 de -11 431 euros. En sens inverse, d'autres subventions non budgétisées en BI 2017 ont été encaissées pour un montant de 33 347 euros.

Enfin, on relève un repli des recettes de l'activité « recherche et publications ». On sait que ces missions sont très faibles dans

## Proposition n° 5 : Fiabiliser et diversifier les recettes propres et apurer les encaissements sur exercices antérieurs

Les recettes propres reportées en 2017 sur 2018 représentent un montant de 1,78 million d'euros. Si des modifications contractuelles permettaient d'en faire coïncider l'encaissement avec l'exercice comptable, il serait possible de quasiment annuler le prélèvement opéré en 2017 sur le fonds de roulement (soit 1,98 million d'euros) et de préserver la trésorerie de l'École. L'accélération des encaissements des ressources propres (fléchées et non fléchées) constitue donc un enjeu stratégique.

la mesure où l'École est avant tout une institution d'application et non de recherche. La présentation consolidée et thématique du budget fait apparaître un montant de crédit pour cette action de 525 451 euros (dont 390 732 euros de frais de personnel). Or les recettes encaissées sur cette action représentent un montant de 82 673 euros, très loin de couvrir l'ensemble des dépenses induites. Actuellement, l'activité ne génère un taux de couverture de ses dépenses par ses ressources propres qu'à hauteur de 15,7 %. Il existe sans doute une grande marge de progression en la matière. La structure des recettes fait apparaître

d'importantes moins-values sur les revues dont -17 500 euros sur les revues d'études européennes<sup>7</sup>, -11 486 euros sur la RFAP (revue française d'administration publique), et ne présente qu'un seul poste créditeur à 15 707 euros pour une mission d'expertise avec l'Université Bocconi (Italie). C'est bien évidemment ce poste qui devrait être développé, en offrant une expertise permettant de progressivement autofinancer cette action. L'intégration de docteurs au sein du cursus des élèves pourrait permettre à terme de développer ce secteur<sup>8</sup> (ce qui pourrait changer en retour les profils des permanents de l'École).

## Proposition n° 6 : Développer le poste recherche et publication en renforçant la capacité d'expertise

Le développement des ressources propres impose à l'École de ne plus se confiner à la simple application. Elle doit véritablement développer une expertise de recherche appliquée capable de générer les ressources propres nécessaires afin de financer son propre développement.

### S'agissant des recettes fléchées

Les recettes fléchées « sont les financements de l'État, les autres financements publics et les opérations sur recettes propres » qui permettent le financement de dépenses spécifiques et individualisées (dites « dépenses fléchées »). Les recettes fléchées antérieures sont importantes, de l'ordre de 4,6 millions

d'euros. Elles visent à financer les dépenses correspondantes et les couvrent largement. Il en résulte une capacité de financement de 1,4 million d'euros qui est reportée sur l'exercice 2017. Mais le montant des recettes fléchées 2017 s'élève à 2,1 millions d'euros, en recul de 844 000 euros. Ces écarts résultent en particulier :

## Proposition n° 7 : Améliorer la fiabilisation des encaissements des activités pluriannuelles sur mesure à l'étranger

Les opérations fléchées sont financées par des recettes abondantes et dynamiques. Les encaissements sont cependant insuffisamment fiabilisés. Il en résulte des écarts et des restes à encaisser qui peuvent être très importants (4,6 millions d'euros, pour un solde budgétaire net sur cette section de 1,4 million d'euros). Par ailleurs, la mauvaise anticipation des paiements aboutit à des reports comptables en cascade. Il est nécessaire d'augmenter le rythme de ces interventions où l'École est largement bénéficiaire tout en sécurisant les recettes. Enfin, il est étonnant que les régulations effectuées dans le cadre de la formation continue de l'encadrement supérieur de l'État ne soient pas mieux anticipées.

■ 7 Ecart budgété/réalisé.

■ 8 Voir <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decree/2018/9/14/2018-793/jo/texte>

- de la baisse des recettes d'activité de formations continues du cycle ministériel pour le management de l'État de -235 336 euros ;
- surtout des encaissements plus faibles qu'escomptés des actions internationales et européennes sur mesure à l'étranger. Elles affichent une baisse par rap-

port au prévisionnel (BR3) de -1 million d'euros, due à des retards de paiement d'opérations pluriannuelles avec l'Égypte (-670 800 euros, dont 345 000 euros seront encaissés en 2018), avec Euroméditerranée (-144 000 euros) et avec Bahreïn (-76 700 euros).

## L'ENA EST FINANCIÈREMENT À LA CROISÉE DES CHEMINS

Les difficultés financières structurelles doivent être réglées dans les plus brefs délais et ne pourront être résolues par une simple gestion paramétrique. Désormais, l'équipe dirigeante et le conseil d'administration devront se prononcer sur des leviers à actionner pour « sauver l'École » dans les quatre ans.

La Fondation iFRAP a identifié les leviers potentiels pour y parvenir :

- Ne plus rémunérer les stagiaires ou élèves de l'ENA à la hauteur des traitements versés mais au tarif de Polytechnique.
- Une alternative à la précédente proposition serait de ne plus prendre en charge les déplacements, l'hébergement et la restauration des élèves.
- Profiter du schéma d'emploi favorable pour procéder à une substitution contractuels / titulaires à la faveur d'une flexibilisation – à venir<sup>9</sup> – du recours aux contractuels. En même temps, renforcer les interventions extérieures et poursuivre le non-renouvellement des départs (à la retraite, mise à disposition, autre).
- Revoir à la baisse le financement par l'action sociale de certaines dépenses au profit des associations de personnels.
- Les ressources propres de l'École doivent voir leur encaissement fiabilisé. Il s'agit également d'accélérer les apurements sur exercices antérieurs qui apparaissent trop élevés.
- Enfin, développer le poste recherches et publication.

- Finalement, se poser la question de la double localisation des locaux de l'ENA à Strasbourg et à Paris.

Suite à l'envoi des comptes financiers 2017, le directeur de l'ENA a annoncé un plan de transformation pour concilier économies budgétaires et ambitions stratégiques<sup>10</sup>.

Financièrement, l'ENA prévoit de revenir à l'équilibre budgétaire en 2020, sans qu'il soit besoin d'augmenter sa subvention pour charges de service public, en recentrant ses actions de formation continue sur les programmes les plus rentables (pour une économie nette de 783 047 euros d'ici 2021), de réduire la durée de la scolarité initiale de deux mois et demi (- 858 000 euros) et de réformer le cycle préparatoire au concours interne et au troisième concours (- 3,9 millions d'euros).

Sur ce dernier point, l'ENA proposerait un cycle « hybride » combinant des enseignements présentiels et à distance. La préparation ne mobiliserait plus les auditeurs à temps complet : ces derniers poursuivraient leur activité dans leur administration d'origine mais bénéficieraient d'un aménagement de leur temps de travail. Leur rémunération ne relèverait plus de l'ENA mais des employeurs, via le compte personnel de formation (CPF).

Le directeur de l'ENA a par ailleurs indiqué réfléchir à transformer, d'ici 10 à 15 ans, l'école en établissement universitaire.

■ 9 Prévus dans la prochaine loi relative à la fonction publique en 2019.

■ 10 Voir rapport du Sénat fait au nom de la commission des lois de Mme Catherine DI FOLCO, sur les crédits de la fonction publique dans le cadre du PLF 2019.