

Enquête sur les formations aux affaires publiques en Europe

Nancy Favre and Pierre Kilchenmann
IDHEAP Swiss Graduate School in Public Administration
CH-1022 Chavannes-Lausanne, Switzerland
{nancy.Favre,Pierre.Kilchenmann}@idheap.unil.ch
<http://www.idheap.ch>

1. Introduction

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, un grand nombre de formations aux « affaires publiques » sont proposées par différents types d'institutions de formation tertiaire dans le monde. Ces programmes évoluant constamment, il est difficile d'avoir une vue globale de ce qui est offert. Reprenant les catégories de Jann¹, nous trouvons par exemple des formations en administration publique, en politique publique, en management public et en gouvernance publique. Ces formations sont proposées à plein temps comme à temps partiel, exige une expérience professionnelle ou non, etc. En 2006, l'Institut pour un nouveau débat sur la gouvernance (IRG) a décidé de lancer une étude, afin d'identifier et de comparer ces différents programmes de formation aux affaires publiques dans le monde. L'IRG est un espace de débat international et interculturel sur la gouvernance. Son objectif est de stimuler l'échange entre chercheurs, universitaires, journalistes, professionnels de la fonction publique, des organisations internationales, de la société civile, etc. Des études pilotes ont été lancées en Amérique latine, en Chine, en Europe ainsi qu'aux Etats-Unis et sont menées par différentes équipes de recherche. Pour faciliter la collecte des données sur un même support ainsi que pour permettre la consultation de ces données, un site Internet a été créé. Il permet de répondre à un deuxième objectif du projet qui est de mettre à disposition du public les informations recensées, sous forme de base de données à l'image du portail web proposé par la NASPAA (National Association of Schools of Public Affairs and Administration²) aux Etats-Unis. Ce projet a toutefois une portée géographique plus large et l'ambition de jeter des ponts sur les différences culturelles qui existent entre les différentes régions du monde en comparant leurs enseignements aux affaires publiques.

Le présent article a pour but de présenter l'objet de l'étude lancée par l'IRG, ainsi que les choix méthodologiques qui ont été retenus afin de permettre une comparaison de ces différentes formations à travers le monde. Si l'étude se veut informative par la mise à disposition des données à un large public, un travail analytique est également réalisé par les différentes études pilote de chaque zone géographique. L'article présente les principaux résultats de la première étude pilote menée pour l'Europe par l'IDHEAP. La suite à donner au projet pour qu'il devienne progressivement un observatoire des formations aux affaires publiques dans le monde est également présentée.

2. Objectif

L'objectif de l'étude est, dans un premier temps, de connaître et de comparer ces diverses formations, pour comprendre les différentes conceptions de la gouvernance et pour alimenter la réflexion de ceux qui souhaitent mieux adapter les systèmes de formations aux réalités du monde contemporain. L'enquête se base sur l'hypothèse que les modalités et les pratiques de formation sont révélatrices des représentations et

¹ http://www.uni-potsdam.de/u/ls_verwaltung/policy/policy.htm

² <http://globalmpa.net>

des cultures politiques. L'idée a donc été d'identifier dans différentes zones géographiques définies, les lieux de formation, les programmes et les contenus, les profils des enseignants, les méthodes pédagogiques, le mode de recrutement des étudiants, etc., afin d'apprendre sur ce que l'on entend ici et là par « affaires publiques ». Le travail devrait permettre de cerner le type de culture technique, administrative, voire idéologique qui est celle des responsables actuels des affaires publiques dans le monde, ainsi que de fournir du matériel à ceux qui, dans les administrations publiques ou dans le cadre de réseaux universitaires cherchent à réformer les systèmes de formation pour mieux les adapter au besoin de notre société. Dans un deuxième temps, l'objectif de cette étude est de mettre à disposition du public les informations recensées, sous forme de base de données, créant ainsi progressivement un observatoire des formations aux affaires publiques dans le monde, permettant d'avoir une vue globale de l'offre de formations.

3. Méthodologie

Afin de mener à bien ce projet, différentes études pilotes sont menées parallèlement en Amérique latine, en Chine, en Europe, ainsi qu'aux Etats-Unis, par différentes équipes de recherche. Afin de permettre, dans la mesure du possible et malgré la diversité des situations, une comparaison de ces formations, un cadre méthodologique commun a été adopté. Un même questionnaire a ainsi été proposé aux différents responsables de formations, permettant de réaliser des fiches sur ces formations. Ce questionnaire contient les rubriques suivantes :

- Description de la formation,
- Partenariat-clés,
- Contenu et pédagogie,
- Profil des étudiants,
- Débouchés,
- Financement de la formation,
- Source des données.

Ces rubriques sont détaillées et contiennent chacune des informations descriptives. Elles contiennent également des zones libres de commentaires, permettant des informations plus qualitatives. Ces fiches sont remplies sur la base d'informations recueillies par le biais des sites Internet des différents programmes de formation, ainsi que de leurs brochures. Elles sont complétées grâce à des interviews réalisées avec les responsables de chacune de ces formations. Elles ont permis d'effectuer dans chaque pays, des études de cas sur différentes formations. L'objectif des études pilotes n'étant pas l'exhaustivité mais plutôt de chercher à saisir et à confronter les tendances qui pourraient exister dans les différents pays, le nombre d'études de cas par zone géographique a été fixé à vingt. Afin d'avoir un panel représentatif, une sélection des formations a été établie sur la base de différents critères. Les fiches de chaque formation permettent ensuite d'alimenter la base de données mise à disposition du public. Le travail d'identification des formations, effectué par les différentes études pilote de chaque zone géographique, permet de prendre en compte les contextes nationaux différents. Il permet également une analyse comparative.

Afin de faciliter la collecte de données des différentes équipes de recherche, un site Internet³ a été créé. Il utilise la technologie « mediawiki », ce qui permet aux différentes équipes, de pouvoir travailler sur un même support ainsi que de mettre à jour continuellement leurs données. Il permet de répondre à un deuxième objectif du projet qui est de mettre à disposition du public les informations recensées, sous forme de base de données à l'image du portail web proposé par la NASPAA aux Etats-Unis.

³

<http://chaires.idheap.ch/mpsi/efap/index.php/Accueil>

4. Résultats

Lors d'une première étape de l'étude pilote menée en Europe, les formations aux affaires publiques de cinq pays ont été recensées : Allemagne, France, Grande Bretagne, Italie et Suisse. L'observation de ces vingt formations nous permet de faire ressortir certaines tendances et de vérifier les enseignements tirés de diverses études. Connaughton & Randma (2002)⁴ ou encore Hanjal (2003)⁵ ont montré qu'il n'existe pas de modèle européen de formation aux affaires publiques. Les formations se développent sur des conceptions de l'Etat et des traditions nationales différentes, qui se retrouvent dans « l'organisation » des formations. Nous avons choisi d'observer et de présenter ici quelles sont les caractéristiques des formations qui varient avec ce facteur national, sachant que la taille de notre échantillon nous permet pour l'instant uniquement de faire ressortir des tendances qui seront à examiner dans la suite de l'étude.

Intitulé des formations :

Nous avons mentionné plus haut que l'on peut distinguer quatre types de formations intitulées formation en administration publique, en politique publique, en management public ainsi qu'en gouvernance publique. Parmi les formations étudiées, nous avons relevé huit formations en administration publique, (d'une manière générale, on peut dire qu'il s'agit des formations les plus anciennes), trois formations en politique publique, quatre formations en management public et une formation en gouvernance publique. Les intitulés des autres formations mêlent différents types : public management et gouvernance, gouvernance et administration, public policy et management. Le tableau 1 présente cette évolution dans le temps. Aucune distinction au niveau de l'intitulé des programmes ne peut par contre être faite selon les pays.

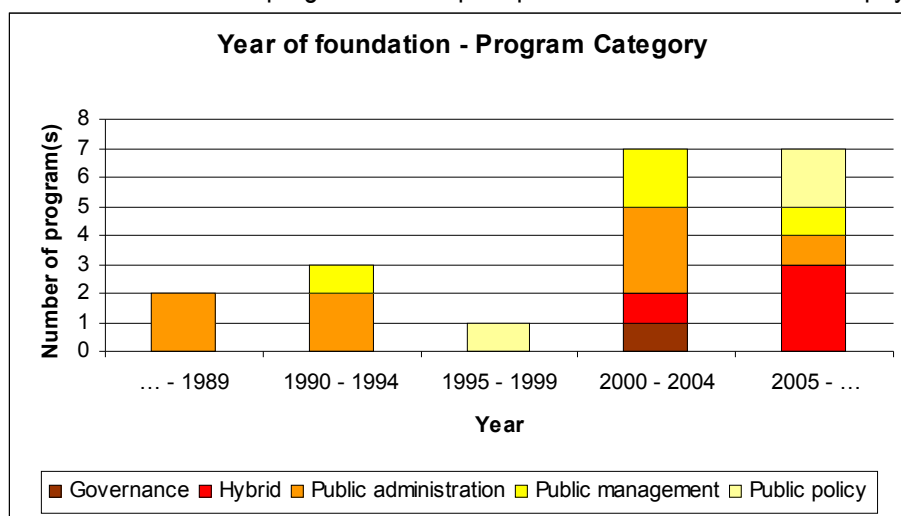


Tableau 1 : Lien entre l'année de création et l'intitulé du programme

Nature de l'institution :

Il existe en Europe une offre variée de programmes spéciaux de formation pour le secteur public. Selon les traditions nationales, nous pouvons relever que les différentes formations aux affaires publiques sont proposées par des institutions différentes, soit des universités, soit des écoles autonomes, par exemple l'Ecole supérieure des sciences administratives de Speyer en Allemagne, l'ENA en France et l'IDHEAP en Suisse. Les formations proposées par ces écoles autonomes sont plus anciennes que celles offertes par les universités, hormis en Grande Bretagne, ce qui confirme les propos de Jann⁶, qui précise que depuis les

⁴

⁵ Hajnal, Györg (2003), « Diversity and convergence : a quantitative analysis of European administration education programs », *Journal of Public Affairs Education*, volume 9, N° 4, pp. 245-258.

⁶ http://www.uni-potsdam.de/u/ls_verwaltung/policy/policy.htm

années soixante, des programmes de formation en administration publique sont proposés par les universités britanniques, alors que l'offre des universités est beaucoup plus récente dans les pays européens continentaux. Les dates de création des formations étudiées varient entre 1982 et 2006. Si l'on excepte les nouvelles formations proposées par l'ENA, nous pouvons observer que les formations proposées par les écoles autonomes sont plus anciennes et que l'offre s'est largement étayée ces dernières années en Europe, ce qui est notamment dû à la réforme universitaire, dite de Bologne, visant à construire un espace européen de l'enseignement supérieur (cf. tableau 2). Nous n'avons par contre pas d'information quant à la durée de vie de ces formations et leur possible disparition et/ou remplacement.

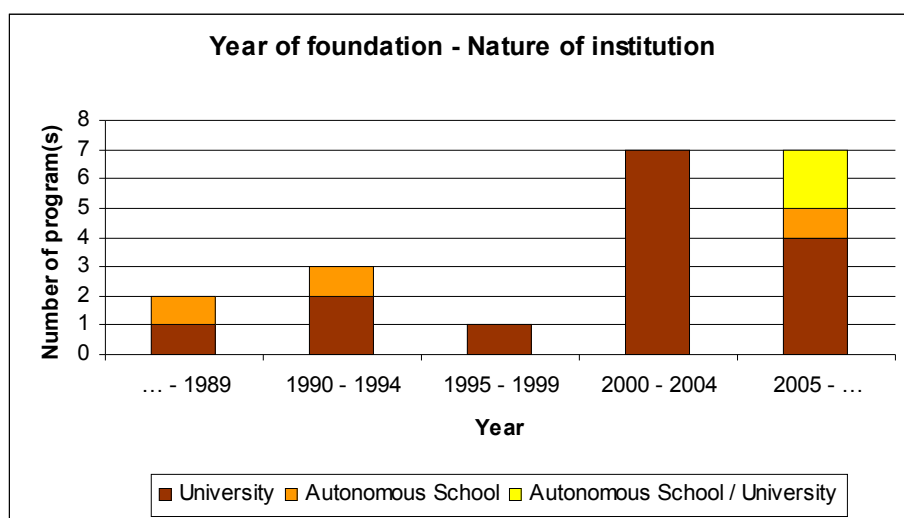


Tableau 2 : Lien entre l'année de création et la nature de l'institution

Selon les traditions nationales, les formations étudiées dépendent également de différentes facultés ou instituts : faculté de jurisprudence en Italie, institut d'études politiques en France, faculté des sciences économiques et sociales en Suisse. Le contenu des programmes avec des prédominances de droit, de science politique, d'économie ou de management varie selon les facultés. Des écoles ou centres (selon la traduction) à l'image des « business schools » ou « policy schools » américaines voient également actuellement le jour, c'est le cas des institutions anglo-saxonnes étudiées, de l'université Bocconi de Milan (management school), de l'université de Potsdam (centre pour la politique et le management) et de l'université de Nice (Institut d'administration des entreprises crée sur le modèle d'une « business school »). La disparité des formations étudiées à l'intérieur même d'un pays, ne nous permet pas de tirer d'autres enseignements.

Langues :

Au-delà des différences nationales, la langue de formation est souvent l'anglais. Parmi les vingt formations étudiées, dix sont données en anglais et la grande majorité des formations précisent que des connaissances en anglais sont nécessaires puisque certains cours sont donnés en anglais. Ce phénomène se retrouve dans les quatre pays non anglophones. Certaines formations sont proposées en deux langues principales (français et allemand, anglais et italien ou allemand et anglais).

Type de formation :

Parmi les formations retenues, nous avons des formations de type « graduate » (à plein temps) et « exécutif » (en emploi), selon les catégories de l'EAPAA (European Association for Public Administration Accreditation). Une distinction supplémentaire doit être intégrée dans les formations qualifiées de « graduate », entre celles

qui exigent d'avoir une expérience professionnelle d'un certain nombre d'années, qui s'adressent à des personnes qui ont un emploi (« mid-career program ») et celles qui n'exigent aucune expérience professionnelle et qui s'adressent ainsi à des universitaires en cours de formation. Sur ce point, il est difficile de déceler des différences selon les pays ; nous pouvons tout de même relever que les formations anglo-saxonnes sont des formations proposées à plein temps ou à temps partiel tout en exigeant une expérience professionnelle alors que les formations allemandes sont des formations à plein temps qui n'exigent pas de formation professionnelle.

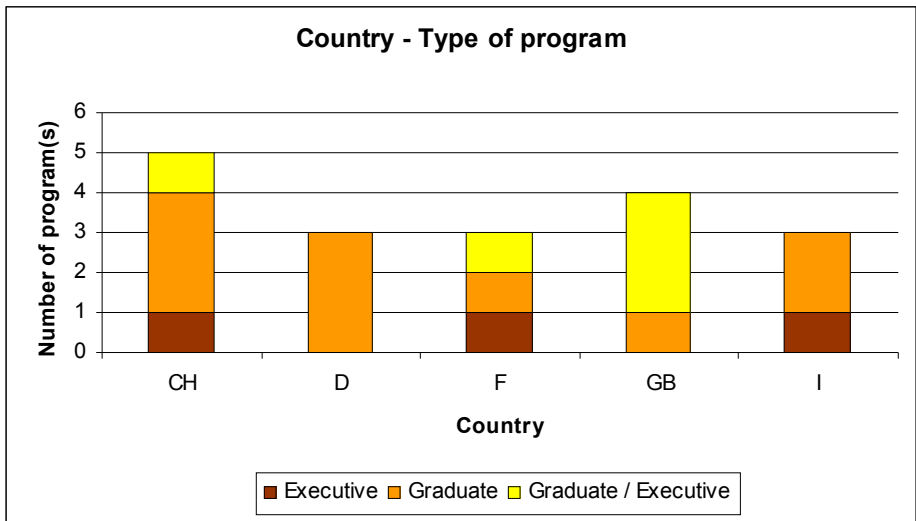


Tableau 3 : Lien entre le pays et le type de programme

Organisation :

Concernant l'organisation de l'enseignement, des différences sont également apparues, sans que cela soit forcément des différences explicables par des critères nationaux. Par exemple, la durée minimale des vingt formations étudiées, en équivalent plein temps, varie entre neuf et vingt-quatre mois, sans distinction selon les pays. Les différences proviennent plutôt du type de formation, les formations données par des universités pour des universitaires sans expérience professionnelle et sans période de stage étant plus longues que celles données pour des personnes en emploi.

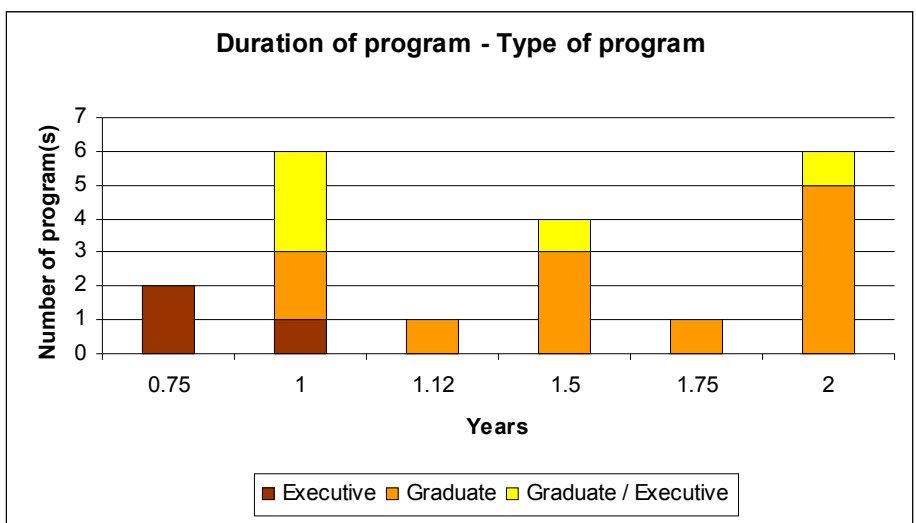


Tableau 4 : Lien entre la durée et le type de programme

Pour une même durée de formation, le nombre d'heures d'enseignement varie également. Reste à savoir si la définition du nombre d'heures d'enseignement est la même partout, ce qui est difficilement vérifiable. La durée de formation varie également en fonction de l'existence et de la durée d'un stage dans la scolarité. La proportion d'enseignement et de stage à l'intérieur du cursus varie entre les formations, puisque certaines ne proposent pas du tout de stage, alors que d'autres incluent des périodes de stages pouvant aller jusqu'à cinquante pourcent du temps de formation. C'est le cas du master en analyse des politiques publiques de Turin (MAPP) qui, sur une année de formation, propose six mois de stage. Ces différences ne sont pas significatives selon les pays, elles proviennent par contre du type de formation, les formations en emploi, ne proposant pas de stage, alors que la plupart des formations plein temps proposent un stage.

Profil des étudiants :

Les questions relatives au profil des étudiants, nous ont permis de constater que l'âge moyen des étudiants varie fortement (de 23 à 42 ans) selon le type de formation. L'âge moyen des étudiants suivant une formation en emploi ou une formation à plein temps exigeant une expérience professionnelle (« mid-career ») étant plus haut que celui des étudiants suivant les formations de type « graduate ». Il n'y a par contre pas de distinction nationale. Le nombre d'étudiants par volée, varie entre 20 et 50 étudiants. Certaines formations instaurent un quota annuel précis limitant l'accès, alors que d'autres acceptent plus de variations. Le nombre d'étudiantes et surtout d'étudiants étrangers, varie par contre plus fortement entre les formations entre 27 et 60 % pour le taux d'étudiantes et entre 0 et 93 % pour le taux d'étudiants étrangers, sans qu'aucune distinction selon les pays ne puisse être faite.

Coût :

Nous avons également constaté que les coûts des formations varient énormément. Ils varient d'une part selon le type, puisque les formations de type « graduate » exigent de s'acquitter uniquement des taxes universitaires, hormis en Grande-Bretagne où les formations initiales sont payantes. De grandes disparités existent également parmi les formations « payantes », puisque les prix varient entre 3'800 et 42'700 euros. Même si de grandes disparités existent à l'intérieur de chaque pays, nous pouvons relever que le coût moyen des formations britanniques est le plus élevé (cf. tableau 5).

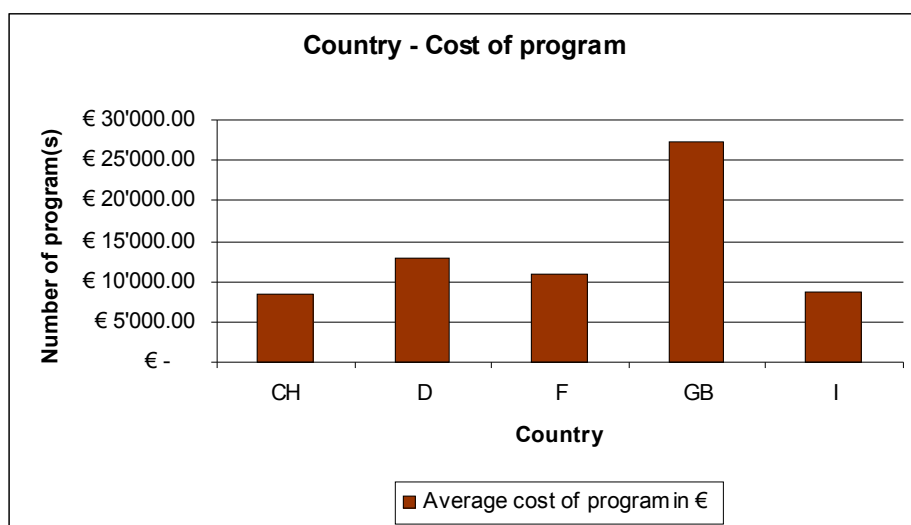


Tableau 5 : Lien entre le pays et le coût des formations

5. Conclusion

Les choix méthodologiques retenus pour les études pilotes ont permis de sélectionner dans les différentes zones géographiques un panel représentant différentes formations aux affaires publiques. L'analyse comparative de ces « best practices » a permis en Europe de vérifier les résultats de recherches quantitatives. Sachant qu'il n'existe pas de modèle unique, ni de modèle européen de formation aux affaires publiques, mais que ces dernières reposent sur des conceptions de l'Etat et sur des traditions nationales différentes, nous avons observé quelles caractéristiques des formations varient selon ce facteur national. Cette pré-étude pour l'Europe doit être complétée par l'observation de nouveaux pays. Elle doit également être comparée avec les autres études pilotes (Amérique latine, Chine, Europe, Etats-Unis) qui sont en cours de réalisation. Cette première phase permet de saisir et de confronter les tendances qui existent au niveau de la formation aux affaires publiques dans ces différents pays. Pour ce faire, les fiches des formations étudiées sont insérées sur un site Internet qui fonctionne comme une base de données. Des critères de recherche permettent de classer l'information recensée et de la présenter selon les souhaits de l'utilisateur. Les formations sont ainsi classées et peuvent être actuellement cherchées selon le type (« graduate » ou « executive »), selon la langue et selon le pays.

A la suite de cette première étape, l'objectif est d'ouvrir la plateforme de collaboration actuellement restreinte à un groupe d'utilisateurs de l'enquête, afin de permettre l'inscription d'autres formations de manière spontanée. L'ouverture de ce site permet de répondre au deuxième objectif de l'étude et de mettre à la disposition du public une base de données sur les formations en affaires publiques. Cette base de données est destinée aux professionnels de la fonction publique, aux responsables de formations mais aussi aux étudiants qui bénéficieront ainsi de données comparables sur les différentes formations. Lors de cette phase et après avoir effectué un travail de référencement du site Internet, la volonté est également de faire connaître cette base de données mondiales et d'inciter les responsables des différents programmes à y être référencés. L'objectif étant de leur permettre d'insérer eux-mêmes les informations concernant leurs formations et leur mise à jour, ce qui est possible avec la technologie « mediawiki ». Chaque description de formation est insérée dans la base de données sous forme de fiches, à l'instar d'articles dans l'encyclopédie « Wikipédia ». Cette ouverture permettra de compléter de manière conséquente la base de données, qui pourra ainsi devenir progressivement un observatoire des formations aux affaires publiques dans le monde. L'ensemble des données permet d'avoir une vue globale de l'offre de formations et d'effectuer une analyse comparative des différents pays.

IDHEAP Swiss Graduate School in Public Administration, Nancy FAVRE et Pierre KILCHENMANN



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>