

Titre : Quelques défis pour le renouvellement de la formation des cadres de la fonction publique en Europe

Pierre Calame, directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer

1. L'inévitable inertie de la gouvernance et de l'enseignement supérieur

Dans chaque société, les institutions et les pratiques de la gouvernance d'un côté, la formation des élites de l'autre évoluent lentement. De toutes les institutions humaines, ce sont celles qui ont la plus grande inertie, une inertie qui n'a d'ailleurs pas que des inconvénients. Qu'il s'agisse de la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux (du local au global), de la conception des services publics, du droit, des structures administratives, du mode d'exercice de l'autorité ou encore de la délimitation de la sphère publique, la stabilité des institutions et des pratiques constitue un point de repère majeur, une des conditions de légitimité d'exercice du pouvoir et une dimension essentielle de ce que le philosophe Paul Ricoeur appelait l'idéologie : ce qui fait tenir les hommes debout.

La prise en compte de cette donnée (inertie et stabilité) constitue par exemple un vrai défi pour l'Europe, qui doit gérer des traditions différentes en ce qui concerne le rôle de l'Etat, la répartition des tâches des acteurs publics, privés et associatifs dans la délivrance des services publics et dans la cohésion sociale, la répartition des pouvoirs entre collectivités locales, régions et niveau national, autant de différences qui sont le fruit de traditions souvent plus que millénaires. Cela vaut aussi pour le droit, avec une tradition latine fondée sur le droit écrit, et une tradition anglo-saxonne, privilégiant la jurisprudence, les deux trouvant leur origine dans une histoire très ancienne. Dans la construction européenne, il a fallu faire cohabiter ces différentes traditions et l'on a pu voir, au fur et à mesure que l'Union Européenne sortait du noyau des six fondateurs, la tradition administrative française être progressivement supplantée par la tradition anglo-saxonne.

La même lenteur d'évolution s'observe dans le domaine de l'enseignement supérieur. Si d'un côté, l'enseignement supérieur est lié à la recherche et à l'innovation, donc en principe au mouvement, ses institutions, avec en particulier leur découpage en disciplines, sont étonnamment stables. Songeons que pour l'essentiel, l'université moderne est l'héritière de conceptions élaborées au début du XIX^{ème} siècle, à l'issue d'un long processus d'autonomisation des institutions d'enseignement supérieur à l'égard de la religion d'un côté et du pouvoir de l'autre.

La plupart des formations des cadres de l'action publique se moule dans un découpage disciplinaire – droit, droit administratif, science politique, science de la gestion, histoire – dont les cadres de référence n'évoluent que lentement et selon des logiques qui doivent souvent bien davantage à l'évolution de chaque discipline qu'à une réflexion générale sur la nature des élites administratives et politiques dont le pays aura besoin dans l'avenir.

Il faut ajouter à cette première considération sur l'inertie de la pensée sur la fonction publique et sur la formation des élites, deux autres considérations. La première a trait au statut et à la spécificité des cadres de la fonction publique et la seconde à la place des professionnels et de la formation permanente dans la formation des élites.

2. La diversité des statuts des agents de la fonction publique

En Europe cohabitent, pour les statuts de la fonction publique, deux traditions. La première est celle qui consiste à recruter les cadres sur le marché du travail, sans spécificité marquée de statuts et de garanties (protection des salariés, autonomie à l'égard du pouvoir politique); la deuxième est celle des pays où les sphères de l'administration publique jouissent d'un statut à part. Le cas de la France est à cet égard particulièrement illustratif, avec des cadres administratifs d'Etat bénéficiant d'un statut privilégié et formant à mains égards une caste, à la fois admirée, jalouée et critiquée, dont la tradition remonte à la fois aux grands commis de l'Etat de la royauté et à la fascination du Siècle

des Lumières pour le système mandarin chinois, une fonction publique locale à la fois protégée et plus étroitement subordonnée aux pouvoirs politiques, avec une diversité de statuts pour les agents des services publics périphériques.

3. L'importance et la difficulté l'aller et retour entre théorie et pratique

On peut dire de la gouvernance comme de la guerre que c'est « un art de l'exécution ». La gestion de la société est affaire de réflexes et d'expériences autant que de théories. En d'autres termes, une dialectique constante devrait s'établir entre pratique et théorie, la seconde découlant de la première davantage encore que l'inverse. Or cette dialectique, on peut l'observer dans de nombreux domaines, est beaucoup plus difficile à mettre en oeuvre qu'il n'y paraît au premier abord.

On le peut le constater dans la plupart des formations à la fonction publique : elles privilégient à juste titre l'intervention de professionnels, réputés mieux en situation que des universitaires pour faire sentir les défis pratiques de la gestion de la société. Mais ces professionnels ont rarement le temps ou le goût d'élaborer une pensée originale à partir de leurs pratiques, d'autant plus que cette pensée ne peut émerger que d'une approche comparative - seule la comparaison permet d'extraire des principes généraux de la gangue de l'anecdote -. Or, la plupart des professionnels sont absorbés par leur propre fonction, a fortiori quand ils exercent des responsabilités importantes. Souvent leur carrière ne les confronte pas à une diversité suffisante de situations pour dégager les principes généraux de gouvernance de la gangue du quotidien. En outre la réflexion sur l'exercice du pouvoir administratif reste dangereuse pour des cadres administratifs subordonnés au pouvoir politique et qui, en démocratie, ne jouissent en théorie de leur pouvoir que par délégation.

On l'observe bien dans les collectivités locales où les réseaux d'échange d'expériences sont nombreux tant qu'il s'agit de questions techniques, qui ne mettent pas directement en cause la véritable nature des relations entre le politique et l'administratif, mais sont étonnamment rares et timides quand il s'agit précisément de comprendre ces relations. Ce sont alors des spécialistes extérieurs, sociologues de l'action publique, politologues, qui prennent le relais, mais l'on sort alors de l'effort endogène d'élaboration d'une pensée à partir de la pratique.

L'aller et retour trop rare entre pratique et théorie explique certaines des difficultés de la coopération internationale, lorsqu'il s'agit d'aider une action publique à se mettre en place ou à se réformer ou de fournir un appui technique en matière de gouvernance urbaine. On observe trop souvent la transposition sans précaution de modèles et de recettes, qui font bon marché du nécessaire enracinement de la gouvernance dans une société : les praticiens peinent à prendre leurs distances à l'égard de leurs pratiques antérieures à extraire de leur expérience des principes généraux universels qu'il faut acclimater aux pays et aux institutions d'accueil.

Deux faits particulièrement significatifs sont survenus au cours des cinquante dernières années qui, combinés, appellent à un bouleversement de la formation initiale et permanente des futures élites de la fonction publique. Le premier, c'est l'évolution rapide de nos sociétés, de l'échelle et de la complexité des interdépendances au sein des sociétés, entre les sociétés, entre l'humanité et la biosphère. Le second, c'est la construction européenne. Ces deux faits imposent des exigences nouvelles et un renouvellement radical de la formation des élites mais créent aussi de nouvelles opportunités. Examinons les successivement.

4. Le changement de nature de la société et des interdépendances appelle une véritable révolution des cadres conceptuels et institutionnels.

S'il est vrai que, vue à court terme, la stabilité de la gestion d'une société est une condition majeure de la stabilité de la société elle-même, cette vertu se change, vue sur une plus longue durée, en inconvénient voire en menace, lorsque les modes de gestion de la société se révèlent incapables de suivre l'évolution de la société elle-même.

Il en va ainsi de tous les systèmes complexes, à commencer par les systèmes vivants : c'est l'exigence de stabilité qui l'emporte dans les régulations à court terme - songeons trivialement aux mécanismes complexes qui garantissent la stabilité de la température à l'intérieur de nos corps malgré les rapides fluctuations de température extérieure - mais c'est la capacité d'adaptation, donc d'évolution, qui l'emporte à long terme.

Or, depuis cent cinquante ans, avec une accélération notable depuis la fin de la seconde guerre mondiale, nos sociétés ont été bouleversées par les effets conjugués de la science, de la technique, des échanges croissants entre les sociétés, de l'impact devenu majeur de l'activité humaine sur l'équilibre d'ensemble de la biosphère. Il n'y a plus à proprement parler d'économie nationale autarcique. Les grands domaines de l'autorité souveraine des Etats s'effritent. De nouveaux défis se présentent, parfois vitaux pour la survie des sociétés, comme la gestion des rapports entre les sociétés et la biosphère. Une gestion beaucoup plus intégrée de la société se révèle alors nécessaire du fait de la diversité des inter-relations - que l'on songe par exemple à l'énergie, à la santé ou encore à l'économie - , les frontières traditionnelles entre public et privé s'estompent ou même perdent leur raison d'être - pensons par exemple à l'interaction entre capital public et capital privé dans un développement économique où la maîtrise des connaissances joue un rôle croissant -, et cette complexité à son tour appelle de nouveaux modes de gestion des organisations, à mille lieux des traditions de gestion administrative.

La révolution de la gouvernance, quelque soit les noms qu'on lui donne se fait en deux étapes : d'abord en reconnaissant que les structures et modes de gestion traditionnels de la société, tels que nous les connaissons dans chaque pays, ne sont que des traductions temporelles et contextuelles de la question plus générale de la gestion des sociétés, rendant nécessaire pour conduire les évolutions de prendre de l'altitude par rapport à ces formes concrètes pour aller vers une théorie beaucoup plus générale de la gestion des sociétés, théorie que l'on appelle gouvernance ; la seconde étape est de reconnaître les principes généraux de gouvernance adaptés à la réalité et aux défis des sociétés du XXIème siècle.

5. La construction européenne appelle une nouvelle approche de la gouvernance

Le second fait nouveau, c'est la construction européenne. Elle oblige à une féconde confrontation de traditions souvent millénaires de gestion de nos sociétés. Elle superpose aux traditions nationales de gouvernance un cadre européen qui cherche, pour le meilleur et parfois pour le pire, à s'imposer à tous. Pensons, même si c'est devenu notre réalité quotidienne, que le droit européen, bien symbolisé par la Cour de Justice, se construit au confluent des traditions juridiques différentes et qu'il s'impose ensuite aux juridictions nationales, les obligeant par contre coup à évoluer.

Pensons aussi au fait que la construction européenne, telle qu'elle a été voulue par un Jean Monnet, reposait sur une petite révolution de la gouvernance : une claire séparation entre le pouvoir de proposition, incarné par le monopole de proposition accordé à la Commission Européenne chargée de dire l'intérêt général européen, et le pouvoir de décision qui restait aux mains du Conseil Européen donc du collège des Etats.

Les exigences de démocratie européenne ne sont intervenues que dans un second temps, introduisant aujourd'hui un troisième partenaire qui est le Parlement Européen. Par cette construction originale, par le va et vient constant qui s'établit entre fonction publique, européenne et fonctions publiques nationales et locales, par la prééminence du droit européen sur les droits nationaux, par la constitution progressive d'une fonction publique européenne (de plus en plus héréditaire, ce qui ne paraît pas sans risque mais c'est une autre histoire), par la nécessité constante de la confrontation des pratiques, la construction européenne crée pour la formation des élites administratives et politiques, un contexte radicalement nouveau. Cela se traduit par la création de centres européens de formation à la gouvernance, aux Pays Bas et en Pologne. Cela se traduit aussi par la diffusion dans la plupart des grandes universités d'une formation au droit européen ou à

l'histoire de l'Europe. Cela se traduit enfin par l'affirmation, au sein des institutions nationales, d'une vocation européenne ou internationale.

Rien n'est plus significatif à cet égard, si on prend le cas de la France, de voir l'Institut d'études politiques de Paris s'associer à la London School of Economics en Grande Bretagne, à la Columbia University aux Etats Unis et à la Lee Kuan Yew School of Public Policy de Singapour pour former un réseau international de formation aux politiques internationales (le Global Public Policy Network) ou que de voir l'Ecole nationale d'administration française se sous-titrer « Institut européen de gouvernance », dans le pays même où, pour la plupart des élites administratives, le terme de gouvernance continue à sentir le fagot.

6. Nécessité et difficulté d'une nouvelle approche dans la formation des élites administratives

D'un côté on a donc toutes les raisons d'envisager un bouleversement radical de la formation des futures élites. De l'autre on se heurte l'inertie des systèmes conceptuels, des traditions et des disciplines universitaires. Enfin, pour les raisons déjà évoquées (pénurie des ressources humaines les plus précieuses à un renouvellement de la formation), rares sont les professionnels travaillant en réseau et capables d'élaborer des réflexions théoriques à partir de leur pratique et de les transmettre. C'est ce triangle « bouleversement nécessaire, inertie inévitable, rareté des agents de changement » qui va conditionner la capacité des sociétés européennes à former les jeunes élites administratives et politiques qui seront dans dix, vingt ou trente ans en charge de conduire les mutations profondes de nos sociétés et de leur mode de gestion, mutation dont dépend au total à la fois la prospérité de l'Europe et la survie même de l'humanité.

Gérer ce triangle, surmonter les inerties tout en évitant des réformettes superficielles qui déstabilisent la société à court terme sans lui permettre de s'adapter à long terme, parvenir à constituer progressivement un vivier de ressources humaines sans lequel toute réforme n'est que théorie : tout ceci impose une stratégie concertée et à long terme.

Cette stratégie suppose comme toujours une vision claire de l'étoile qui nous conduit et un art de la marche pour prendre en compte les étapes du chemin en contournant les obstacles et en tirant parti des opportunités.

Disons le franchement, cette stratégie aujourd'hui n'existe pas assez en Europe. Rien n'est plus significatif à cet égard que l'évolution de la gouvernance européenne elle-même. Laissons de côté de la question de la Constitution européenne qui est une autre histoire, pour s'intéresser plus directement aux pratiques. A l'orée du XXIème siècle, lorsque Romano Prodi était président de la Commission Européenne, il avait – intention louable – lancé un Livre Blanc sur la gouvernance européenne. Tout le monde savait qu'après quarante ans de construction et d'élargissement, il était devenu nécessaire de repenser le cadre conceptuel de cette gouvernance. Ce livre blanc a tourné en eau de boudin. Le président Prodi lui-même qui l'avait lancé ne savait pas clairement de quoi il s'agissait et ce qu'il en attendait et les lobbies nationaux, dans une phase de crise latente de l'union où les Etats n'avaient cessé de récupérer leurs prérogatives, ont achevé de lamener ce que ce Livre Blanc avait de potentiellement révolutionnaire.

En fin de compte l'effort de renouvellement conceptuel que laissait espérer le Livre Bleu a été remplacé par l'introduction dans les services de la Commission du « New Public Management », dérisoire copie des méthodes de gestion du privé. Le Collège des Commissaires, vivant sous le leadership de Jacques Delors a éclaté. Les réformes administratives se font à la petite semaine, sans vue d'ensemble.

7. Fonder une stratégie de réforme à long terme sur des principes fondamentaux de gouvernance

L'étoile susceptible de guider une stratégie de réforme, ce sont les principes de gouvernance à la fois hérités de l'histoire et adaptés aux défis du 21e siècle. On peut à grands traits retenir cinq

principes qui constitueraient la charpente d'une formation renouvelée des cadres :

la légitimité et l'enracinement de la gouvernance : les conditions à réunir pour qu'une société se reconnaisse dans la manière dont elle est gérée et dans l'exercice du pouvoir ;

la citoyenneté et la démocratie, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles les membres d'une communauté humaine, locale, nationale, européenne et de plus en plus mondiale, peuvent vouloir et pouvoir participer à la gestion de la communauté et au destin commun ;

l'efficacité des systèmes de gestion administrative et politique au regard des défis concrets à la société, ce que l'on peut appeler « l'ingénierie institutionnelle publique » : l'art de concevoir des institutions, des références conceptuelles et des cultures administratives qui aillent dans le sens des objectifs que la société s'assigne à elle-même (songeons par exemple au contraste si fréquent entre le cloisonnement des administrations et l'appel incantatoire à la coopération entre elles) ;

la coproduction du bien commun qui appelle le développement d'un art de la coopération entre les acteurs de toute nature, publics et privés ;

l'art de gérer conjointement l'unité et de la diversité, l'art de la coopération entre échelles de gouvernance. Cet art se situe aux antipodes de la vieille tradition politique de cloisonnement rigide des compétences des différents niveaux de collectivités locales au nom de la clarté démocratique des responsabilités, à l'opposé des réalités nouvelles qui font qu'aucun problème réel de la société ne peut plus être géré à un seul niveau.

Un tel référentiel bouleverserait à coup sûr la formation. Il forcerait à décroisonner des disciplines universitaires dont certaines restent centrées sur le droit, l'histoire, les sciences politiques, tandis que d'autres privilégient les approches managériales. Il décroisonnerait aussi les publics, sur le modèle par exemple de ce qui s'est expérimenté dans certaines villes du Brésil où des sessions de formation permanente mettent autour d'une même table responsables de collectivités locales, dirigeants des mouvements sociaux et cadres du privé. Il contribuerait à promouvoir de nouveaux cadres conceptuels, par exemple celui de la subsidiarité active pour penser les relations entre niveaux de gouvernance. Il permettrait progressivement de former un corps enseignant, à partir d'un réseau de professionnels amené à échanger leurs pratiques à la lumière de ce nouveau référentiel.

Mais dira-t-on, il faudrait préalablement que ce nouveau référentiel soit reconnu pour nos élites politiques et administratives actuelles comme le fondement de la gouvernance du 21^e siècle et on en est encore bien loin. Problème éternel de la poule et de l'oeuf : si les élites actuelles sont loin de ce référentiel, c'est précisément parce qu'elles se sont formées dans un autre cadre ! Il y a là un devoir historique d'initiative de tous ceux qui sont en charge de préparer nos futures élites à assumer leurs responsabilités.

Pierre CALAME, 2007



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