

FORMER DES ACTEURS STRATÉGIQUES

À L'INTERFACE ENTRE PRIVÉ ET PUBLIC

La formation aux affaires publiques est bien davantage que la formation de fonctionnaires ; elle doit s'ouvrir à une multitude de secteurs et préparer des praticiens en les ouvrant aux dimensions et aux conséquences systémiques et internationales de leur action.

ERHARD FRIEDBERG



Erhard Friedberg, ancien directeur du Centre de sociologie des organisations (CNRS/Sciences-Po) et auteur de nombreux ouvrages et articles sur la théorie de l'action collective (*L'Acteur et le Système* avec Michel Crozier, *Le Pouvoir et la Règle...*), dirige aujourd'hui le Master of Public Affairs (MPA) de Sciences Po.

En prenant un peu de recul pour regarder les transformations de l'action publique au cours des cinquante ou soixante dernières années, on pourrait penser que nous avons tout essayé dans la recherche et la croyance dans une solution unique. Après le désastre de la Grande Dépression et de la Seconde Guerre mondiale, la synthèse keynésienne (appelée aussi « consensus de Bretton Woods ») reposait sur la confiance aveugle dans les vertus de la planification, de la régulation et de l'intervention de l'État : on ne parlait que d'échecs du marché ; la planification et l'intervention publique étaient censées les réparer et en compenser les effets. Implicitement, sinon explicitement, les initiatives de la puissance publique étaient identifiées au bien public, et les résultats qui tendaient à montrer le contraire étaient considérés tout simplement comme des aberrations non significatives.

Dans les années 1960 et 1970, ces conceptions simplistes ont été de plus en plus critiquées et mises en question, du fait notamment des analyses empiriques et des évaluations des politiques publiques. Les révolutions néolibérales de l'administration Reagan aux États-Unis et

du gouvernement Thatcher en Grande-Bretagne ont importé ces critiques au cœur des processus de définition des politiques publiques. Un nouveau consensus a ainsi remplacé l'ancien : désormais, l'accent était mis sur les échecs des politiques publiques et sur la confiance aveugle dans le caractère bienfaisant des mécanismes de marché, tout cela remplaçant l'ancien biais en faveur de l'intervention publique.

Aujourd'hui, la roue a de nouveau tourné. La débâcle financière et la crise économique qu'elle a apportée font qu'on ne croit plus guère dans les vertus du marché et de la régulation par le marché. Dans certaines parties du monde, et notamment en France, on observe ainsi des tendances à revenir carrément en arrière pour adopter des perspectives étatistes qui voient dans l'intervention accrue et tous azimuts de l'État la solution à tous les problèmes. Toutefois, l'expérience devrait nous avoir montré que nous ne pouvons nous fier aux solutions simples d'hier sans retomber dans les erreurs du passé qui, il y a trente ans, ont légitimé ce changement de cap en faveur du tout marché dont nous recueillons aujourd'hui les fruits amers. Nous savons instinctivement, même si nous ne voulons pas l'admettre, que les solutions ne sont pas à chercher systématiquement dans plus ou moins d'État, plus ou moins de règles. La solution est à chercher dans une intervention publique d'un nouveau type, dans une nouvelle forme de socialisation reposant sur une autre articulation des intérêts publics et privés. Bref, la situation reste insolite et appelle des solutions nouvelles dont personne ne connaît encore les contours exacts.

Dans cette situation, une chose est sûre : il faudra beaucoup d'imagination, d'ouverture et de compétence à la fois aux responsables publics et privés pour que les affaires publiques de nos sociétés soient gérées dans le bon sens. Et cela souligne toute l'urgence qu'il y a à repenser la formation aux affaires publiques et à mieux cerner les exigences que cette formation doit satisfaire. En m'appuyant sur mon expérience à la tête du Master of Public Affairs de Sciences-Po, je voudrais dans cet article évoquer deux questions qui me semblent particulièrement cruciales dans cette perspective. La première concerne le désenclavement nécessaire de la formation aux affaires publiques qu'il s'agit de dégager de sa subordination ou de son identification excessives avec l'administration ou même avec le secteur public. La seconde touche à la nécessité de donner une tournure moins normative, et plus empirique et behavioriste, à la formation en privilégiant la perspective de la mise en œuvre sur celle de la formation ou élaboration des politiques.

DÉSENCLAVER

Dans le monde de la formation aux affaires publiques, trois expressions et sigles coexistent et renvoient à des conceptions plus ou moins extensives du domaine couvert. Le Master of Public Administration (MPA) est la dénomination qui renvoie à la conception la plus restrictive et la plus traditionnelle : est visée la formation de futurs fonctionnaires, et l'administration publique constitue en quelque sorte le débouché normal, et souvent le seul, de la formation. Le titre Master of Public Policy (MPP) signifie un premier élargissement de cette conception. Le secteur public est toujours privilégié comme domaine de référence, et le rôle de la puissance publique est considéré comme premier et moteur. Mais, en même temps, la référence aux politiques publiques renvoie bien au fait qu'il s'agit de former à davantage qu'à de l'administration : il s'agit de former à une action publique qui cherche à intervenir activement dans la société. Enfin, avec la dénomination Master of Public Affairs (MPA encore), on pousse cet élargissement beaucoup plus loin. Ici, le secteur public n'est plus le domaine de référence ni le débouché « normal » de la formation et la puissance publique n'est plus considérée comme étant centrale et motrice *per se*. En fait, cette dénomination met en question l'identification et la superposition que nous opérons implicitement entre la « chose publique » et des appareils organisationnels (et notamment l'appareil de l'administration publique).

En effet, une telle identification induit en erreur car elle repose sur une dichotomisation rigide de ce qui relèverait d'une logique « privée » et de ce qui serait du domaine « public ». Or les catégories du privé et du public traversent et transcendent les appareils. De même que les entreprises privées ont des missions et des « fonctions » de service public dans la mesure où leur fonctionnement génère des problèmes qui créeront des « publics » au sens de J. Dewey et qui devront être pris en charge par elles dans le « service du public », de même les administrations obéissent à des logiques privées visant à assurer, à travers le « service du public », leur propre croissance et à faire fructifier leurs intérêts privés, à savoir ceux de leurs responsables et de leurs agents.

Une formation aux affaires publiques doit donc prendre ses distances par rapport à toute conception administrative de sa mission et, au plan institutionnel, elle doit s'autonomiser par rapport à l'administration publique. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de vraiment désenclaver la formation aux affaires publiques et de former non pas pour une carrière, mais pour créer un état d'esprit et des compétences « affaires publiques » dont la société tout entière a le plus grand

besoin. Toute action collective, qu'elle soit de nature « privée » ou « publique », produit des externalités positives et négatives ou, pour utiliser la terminologie de Robert Merton, des conséquences inattendues. Celles-ci peuvent être bonnes ou mauvaises, fonctionnelles ou « dysfonctionnelles » : ce sont elles qui constituent la matière première des « affaires publiques » dont la mission est bien la gestion des conséquences inattendues de l'action collective. De ce fait, cette gestion ne peut être le monopole d'agents publics agissant au service de l'État. Elles sont un enjeu pour la « société civile » tout autant que pour l'État. De même que l'usage croissant du terme gouvernance veut signifier la participation de fait d'une multiplicité d'acteurs (publics, privés et associatifs) au gouvernement de la cité, de même la référence aux affaires publiques doit rappeler que la gestion des externalités des actions collectives de toute sorte qui se déploient dans une société n'est pas et ne doit pas être laissée à l'État ou à son appareil administratif.

Deux conséquences en découlent très directement. Premièrement, il faut que la formation cesse de vouloir promouvoir une « mystique » de l'action publique. Elle doit au contraire en propager une vision agnostique. L'action publique n'est pas bonne ou porteuse de progrès parce qu'elle est publique. Elle est bonne parce que – et uniquement si – elle produit de bonnes conséquences, des résultats qui vont dans le bon sens. Deuxièmement et de manière concomitante, la formation doit encourager chez les étudiants une vision élargie de ce qu'on appelle l'action privée. Il faut leur donner la capacité et la compétence pour apporter dans leurs futurs emplois dans le secteur privé une perspective enrichie aux questions de management qu'ils devront affronter. Moins que jamais en ces temps de capitalisme financier en ruine, l'action des entreprises ne peut avoir pour finalité que le profit – elle soulève des questions d'arbitrage entre coûts sociaux et profits privés et des questions relatives aux voies et aux moyens d'en assumer la responsabilité. Rien ne sert de s'aveugler : la complexité nouvelle qui pèse ainsi sur le management des entreprises exige aussi qu'on revoie la formation aux affaires tout court.

RENOUVELER LES CONTENUS, FORMER DES PRATICIENS, OUVRIR SUR LE MONDE

Mais s'il faut élargir le domaine d'application de la formation aux affaires publiques, et s'il faut par conséquent repenser son insertion institutionnelle, cela ne saurait suffire. Il faut aussi en renouveler les contenus, et tout particulièrement sur deux plans.

Traditionnellement, les formations à l'administration publique, no-

tamment sur le continent européen, ont fait la part belle au droit, qui est par définition une discipline peu empirique, puisqu'à dominante normative-prescriptive. Son principal défaut est de négliger la réalité empirique des champs d'acteurs que les lois sont censées structurer ou restructurer, et d'induire ainsi la croyance qu'il suffit d'une bonne loi et de bons décrets d'application pour « régler » un problème, réformer un secteur, créer une dynamique. Plus récemment, la prise de conscience de l'insuffisance d'une telle approche a conduit à introduire des doses de plus en plus massives d'économie, voire d'économétrie, dans les formations des futurs hauts fonctionnaires. Une normativité guère moins réductrice que celle qu'elle remplace tend ainsi à imposer son cadre de référence aux affaires publiques. Elle a pour avantage essentiel d'appeler à l'évaluation des politiques et de diriger l'attention ainsi sur les résultats de l'action plutôt que sur ses seuls objectifs. Mais elle reste prisonnière des exigences de la mesure, et donc des contraintes de la quantification avec tous les réductionnismes qui la caractérisent, et son appétence pour les modèles et la modélisation la conduit souvent à un degré d'abstraction et à une normativité d'autant plus pernicieuse qu'elle s'ignore en partie.

Qu'on me comprenne bien. Il n'est pas question de nier le progrès qu'apporte un apprentissage approfondi de la micro-économie et des statistiques à la formation aux affaires publiques. Mais l'« économisation » des formations aux affaires publiques ne fait rien pour déplacer le biais habituel en faveur du *policy design* au détriment d'une prise en compte et d'une prise en charge des processus de mise en œuvre. Pour cela, d'autres savoirs, d'autres compétences et d'autres modes de raisonnement sont nécessaires, des modes de raisonnement qui mettent l'accent sur la dimension comportementale et systémique de toute politique. L'expérience nous a montré qu'un bon concept, un bon *policy design* ne suffit pas pour garantir que l'action collective nécessaire à sa mise en œuvre produira les résultats souhaités. L'enfer, c'est bien connu, est pavé de bonnes intentions. C'est le processus de mise en œuvre qui fera la différence entre une politique qui échoue et une autre qui réussit. Et la mise en œuvre est ennemie de tout dogmatisme. Elle ne se prête pas non plus à la modélisation, elle n'est jamais faite d'une seule logique. La mise en œuvre est découverte et approximation du possible, elle se fait dans la construction de compromis, dans la cohabitation de principes apparemment inconciliables, et dans la maîtrise de la progression vers un but qui ne cesse de se transformer. Elle n'est pas seulement l'art du possible, selon le mot bien connu, elle est aussi l'art de rendre concevable ce qui *a priori* semble impossible. C'est aussi l'art de mobiliser des acteurs et de construire la convergence d'inté-

rêts autour de buts à la fois réalistes et mobilisateurs, et de piloter le processus de changement des comportements à travers lequel ils vont devenir réalité. Cela suppose réalisme et idéalisme à la fois, mais aussi, sinon surtout, des capacités de contextualisation des problèmes et de diagnostic des systèmes d'acteurs concernés par une politique, capacités sans lesquelles la prise d'initiative et l'exercice de leadership ne sont que vaines manifestations d'un volontarisme aveugle et technocratique. En somme, il s'agit de former les futurs responsables d'affaires publiques aux dimensions et aux conséquences systémiques de leur action, à la fois par l'apprentissage approfondi et pratique des sciences sociales comportementales (sciences politiques, sociologies de l'action collective, management) et par une confrontation aussi étendue que possible aux réalités empiriques du *policy process*.

Toutefois, cela ne suffit pas encore. Cette formation doit aussi se situer dans une perspective résolument globale. Cela signifie tout d'abord que les contenus enseignés doivent transcender la division classique entre affaires « intérieures » et affaires internationales. Nonobstant les actuelles tentations de retrait sur l'État-nation traditionnel, notre monde de plus en plus globalisé exige une vision globale pour répondre aux défis auxquels nous sommes confrontés. Ceux-ci dépassent tous les confins trop étroits du seul État-nation et exigent qu'on tienne compte de leurs ramifications internationales et aussi de plus en plus transnationales. Mais cela exige en second lieu que les contenus mêmes enseignés dans nos programmes doivent se « globaliser ». Jusqu'ici, la plupart des matériaux, concepts et instruments enseignés dans les formations aux affaires publiques viennent de l'Occident. Cela sera de plus en plus insuffisant, et critiqué avec raison. Reste à inventer une perspective réellement globale dans l'instruction aux affaires publiques, qui puisse refléter dans ses paradigmes, ses instruments et ses outils l'expérience multiple et pluraliste du monde.

Voici deux exigences qui me semblent particulièrement cruciales et que nous devons satisfaire si nous voulons une formation aux « affaires publiques » renouvelée et effective. Elle doit viser à former davantage que des têtes analytiques bien formatées et capables de maîtriser toute la boîte à outils des politiques publiques modernes. Elle doit créer chez ses diplômés les capacités organisationnelles et politiques nécessaires pour devenir des acteurs stratégiques agissant dans une perspective globale et pour mobiliser et gérer l'interface complexe entre intérêts privés et intérêts publics qui conditionne la mise en œuvre réussie de toute politique. ■