

LES DÉFIS DE LA FORMATION DES CADRES DE LA FONCTION PUBLIQUE EN EUROPE

Deux faits significatifs sont survenus au cours des cinquante dernières années et appellent à un bouleversement de la formation des élites de la fonction publique en Europe. Le premier, c'est la prise en compte des interdépendances au sein des sociétés, entre elles, entre l'humanité et la biosphère. Le second, c'est la construction européenne. Ces deux événements imposent un renouvellement radical de la formation et créent de nouvelles opportunités¹.

|| PIERRE CALAME



Pierre Calame est directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer depuis 1988, après une carrière de haut fonctionnaire dans le secteur de l'équipement et un bref passage de cadre dirigeant dans l'industrie.

237

LA PRISE EN COMPTE DES INTERDÉPENDANCES

Depuis cent cinquante ans, avec une accélération notable depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, nos sociétés sont bouleversées par les effets conjugués de la science, de la technique, des échanges, de l'impact de l'activité humaine sur l'ensemble des êtres vivants de la planète, c'est-à-dire sur l'équilibre de la biosphère. Les grands domaines de l'autorité souveraine des États s'effritent les uns après les autres. De nouveaux défis se présentent, parfois vitaux pour la survie des sociétés. Une gestion intégrée se révèle alors nécessaire du fait de ces interrelations : 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. Cette complexité, à son tour, appelle de nouveaux modes de gestion des organisations, à

¹ Article adapté à partir du document FPH, Bip n° 3478.

mille lieux de la gestion administrative traditionnelle.

La révolution de la gouvernance se fait en deux étapes. La première consiste à reconnaître que les structures et les modes de gestion traditionnels de la société dans chaque pays ne sont que des traductions – propres à un lieu et à un contexte donnés – de la question plus générale de la gestion des sociétés. Pour conduire les évolutions nécessaires, il faut donc prendre de l'altitude par rapport à ces formes concrètes afin d'aller vers une théorie beaucoup plus générale que l'on appelle « gouvernance ». La seconde étape est de reconnaître et de mettre en œuvre des principes généraux de gouvernance adaptés à la réalité et aux défis des sociétés du XXI^e siècle.

LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Le second fait nouveau, c'est la construction européenne. Elle oblige à une féconde confrontation de pratiques souvent millénaires de gestion de nos sociétés. Elle superpose aux principes nationaux 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, symbolisé par la Cour de justice, se construit au confluent de traditions juridiques différentes et qu'il s'impose ensuite aux juridictions nationales, les obligeant en retour à évoluer.

Pensons au fait que la construction européenne, telle qu'elle a été voulue par Jean Monnet, reposait sur une révolution de la gouvernance : une claire séparation entre le pouvoir de proposition, incarné par la Commission européenne chargée de dire l'intérêt général européen, et le pouvoir de décision, aux mains du Conseil européen donc du collège des États membres. Les exigences de démocratie ont introduit ensuite un troisième partenaire, le Parlement européen.

Par cette architecture originale, par la constitution progressive d'une fonction publique européenne, par le va-et-vient constant qui s'établit entre elle et les fonctions publiques nationales et locales, par la prééminence du droit européen sur les droits nationaux, par 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 mise en place de centres européens de formation à la gouvernance, comme aux Pays-Bas et en Pologne. Cela se traduit également 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 que 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 États 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'École nationale d'administration (ENA) 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.

NÉCESSITÉ ET DIFFICULTÉ D'UNE NOUVELLE 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 à l'inertie des systèmes de formation et à une pénurie de ressources humaines.

L'inertie dans la formation des cadres de la fonction publique est manifeste quand on sait que, pour l'essentiel, la plupart des dispositifs de formation des cadres de l'action publique se moulent dans un découpage disciplinaire – droit, droit administratif, science politique, science de la gestion, histoire – dont l'évolution doit souvent bien davantage aux mutations de chaque discipline qu'à une réflexion générale sur la nature des enseignements dont les élites administratives et politiques auront besoin dans l'avenir.

Quant à la pénurie de ressources humaines, elle concerne le manque de professionnels travaillant en réseau et capables d'élaborer des réflexions théoriques à partir de leur pratique et d'en alimenter l'enseignement. En effet, si la plupart des formations à la fonction publique 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, ceux-ci ont rarement les moyens d'une approche comparative de situations qui seule permet d'extraire des principes généraux de la gangue de l'anecdote. La carrière de la plupart d'entre eux ne les confronte pas à une diversité suffisante pour dégager des enseignements de portée générale sur la gouvernance.

L'échange pourrait permettre cette comparaison, mais la réflexion sur l'exercice du pouvoir administratif reste dangereuse pour des cadres subordonnés au pouvoir politique qui, en démocratie, ne jouissent en théorie de leur pouvoir que par délégation. Dans les collectivités locales, par exemple, les réseaux d'échange d'expériences sont nombreux tant qu'il s'agit de questions techniques qui ne mettent pas en cause la nature des relations entre le politique et l'administratif, mais sont étonnamment rares et timides quand il s'agit précisément de compren-

dre ces relations. Ce sont alors des spécialistes extérieurs, sociologues de l'action publique ou politologues, qui prennent le relais, mais on sort alors de l'effort endogène d'élaboration d'une pensée à partir de la pratique.

C'est ce triangle – bouleversement nécessaire, inertie inévitable, rareté des agents de changement – qui conditionne la capacité des sociétés européennes à former les jeunes élites administratives et politiques qui seront en charge de conduire les mutations de nos sociétés. Surmonter les inerties 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 : cela impose une stratégie concertée et à long terme.

Cette stratégie passe par une vision claire de l'étoile qui nous conduit, et par un art de la marche qui nous permette de contourner les obstacles et de tirer parti des opportunités. Une telle stratégie n'est pas suffisamment affirmée aujourd'hui en Europe. L'enlisement de la louable initiative du président de la Commission européenne Romano Prodi, qui avait souhaité en 2000 un livre blanc sur la gouvernance européenne, le montre de façon explicite. Les hésitations de la Commission et les oppositions des lobbies nationaux ont laminé ce que ce document avait de potentiellement révolutionnaire pour le remplacer par une copie dérisoire des méthodes de gestion du privé. Depuis lors, les réformes administratives se font sans véritable perspective d'ensemble.

FONDER UNE RÉFORME SUR DES PRINCIPES DE LA GOUVERNANCE

Cinq grands principes de gouvernance pourraient constituer la charpente d'une formation renouvelée des cadres. Le premier est celui de la légitimité et de l'enracinement de la gouvernance, qui impose une réflexion sur les conditions dans lesquelles une société se reconnaît dans la manière dont elle est gérée et dont le pouvoir est exercé.

Le deuxième principe est celui de la citoyenneté et de la démocratie, qui passe par un examen des possibilités pour les membres d'une communauté humaine, locale, nationale, européenne et de plus en plus mondiale de participer à sa gestion et au destin commun.

Le troisième principe réside dans la nécessaire efficacité des systèmes de gestion administrative et politique au regard des défis concrets lancés à la société, ce que l'on peut appeler l'« ingénierie institutionnelle publique ». C'est 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.

Quatrième principe : la coproduction du bien commun, qui appelle le développement d'une coopération entre les acteurs publics et privés.

Enfin, le dernier principe est l'art de gérer l'unité et la diversité au moyen d'une coopération entre différentes échelles de gouvernance, aux antipodes de la tradition politique qui consiste à cloisonner les compétences au nom de la clarté des responsabilités, puisque la réalité des interdépendances interdit désormais à tout problème d'être géré à un seul niveau.

Un tel référentiel bouleverserait la formation et décroisonnerait les disciplines universitaires tout comme les publics, à l'instar de ce que font certaines villes du Brésil où des sessions de formation permanente réunissent 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 qui permet de penser les relations entre niveaux de gouvernance. Il formerait progressivement un corps enseignant, à partir d'un réseau de professionnels amenés à échanger leurs pratiques.

Mais il faudrait préalablement que ce nouveau référentiel soit reconnu par nos élites politiques et administratives actuelles comme le fondement de la gouvernance de ce siècle. Si celles-ci en sont encore loin, c'est précisément parce qu'elles sont issues d'un autre cadre ! Il y a là un devoir historique d'initiative pour tous ceux qui sont en charge de préparer nos futures élites à assumer leurs responsabilités. ■

