

POUR UN RENOUVEAU DE LA FORMATION AUX AFFAIRES PUBLIQUES : DU FORMATAGE DES ÉLITES À L'APPRENTISSAGE DE LA DIVERSITÉ

Dans un monde globalisé mais où le nombrilisme reste puissant, l'évolution des systèmes de formation aux affaires publiques ne suit qu'avec beaucoup de retard celle des réalités sociales et géopolitiques. Portrait lucide mais teinté d'espoir de dispositifs de formation qui se cherchent.

|| JEAN-LOUP CHAPPELET ET PATRICE PORCHERON



Jean-Loup Chappelet est directeur de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne et professeur de management public. Patrice Porcheron est chef de projet et collaborateur scientifique du même Institut.

243

Que savons-nous des formations à l'administration et au management publics organisées de par le monde – en dehors de quelques programmes phares et de ceux de notre propre pays ? Vraisemblablement pas grand-chose, si l'on en juge par le nombre de travaux de recherche déplorant régulièrement les carences en la matière.

Cette cécité singulière, à l'heure où l'on se réfère si volontiers à la mondialisation – et où la crise du système financier international et celle du mode de gouvernance qui l'a rendue possible nous en rappellent les dangers – tranche avec l'intérêt avec lequel d'autres pays dissèquent – pour mieux les assimiler et en tirer leurs propres modèles – les formations dispensées en Occident.

« Nous irons chercher la connaissance dans le monde entier afin de renforcer les fondements de la règle impériale », proclamait l'un des cinq serments prêtés à l'empereur dans la Constitution japonaise de

1868. De fait, l'étude systématique des systèmes d'enseignement, de recherche et d'innovation occidentaux a permis au Japon de l'ère Meiji d'accéder, en à peine une génération, à la modernité – au point de défier avec succès, en 1905, l'une des principales puissances occidentales –, sans pour autant renoncer à son essence et à son indépendance qu'il s'agissait, au contraire, de préserver pour éviter l'assujettissement aux barbares étrangers dominant alors la Chine impériale.

Ce mélange d'ouverture et de fermeture, de curiosité mâtinée d'un souci scrupuleux de préservation de son indépendance et de sa culture serait-il une propension asiatique ? Cent trente ans plus tard, c'est une même logique qui conduit une Chine soucieuse de moderniser son administration à créer, en 2001, vingt-quatre Masters of Public Administration pilotes, en s'inspirant des MPA américains. Sept ans plus tard, près d'une centaine de ces programmes coexistent. De plus, autorités centrales et provinciales envoient chaque année plusieurs centaines d'étudiants triés sur le volet se former dans les meilleures institutions en administration et management publics occidentales... mais aussi tester et comparer les différents modèles de gestion publique et les méthodes pédagogiques employées. Demain, ces diplômés mettront leurs connaissances au service du développement de la Chine et s'inspireront des meilleures pratiques pour hisser certains MPA chinois dans l'élite identifiée par les *rankings* qui se mettront sans doute en place pour évaluer ce type de formations.

Pourquoi de telles comparaisons ne sont-elles pas réalisées en Occident ? Sommes-nous donc si sûrs de la supériorité de nos modèles ? La crise actuelle, qui a vu s'écrouler comme autant de châteaux de cartes des entreprises hier encore citées en exemple et a ruiné la réputation de gourous encensés il y a quelques mois encore, ne devrait-elle pas nous inciter à davantage d'humilité ?

On ne peut qu'être frappé par le décalage existant entre l'emprise croissante de la globalisation sur la gestion des affaires publiques et la formation actuellement dispensée aux élites administratives. Alors que nombre de problèmes publics – de la lutte contre la pollution ou le sida à celles contre le crime organisé ou le dopage – se jouent désormais des frontières et alors que les normes internationales affectent quotidiennement le travail de centaines de milliers de fonctionnaires, les formations aux affaires publiques sont loin d'avoir pris le virage international négocié par les *business schools*¹, où la formation au management interculturel est désormais une réalité et où l'internationalisation de la population étudiante comme du corps enseignant est désormais acquise.

Ce nombrilisme des formations universitaires est particulièrement

1 C. C. Y. Kwok et J. S. Arpan, "Internationalizing the business school: a global survey in 2000", *Journal of International Business Studies*, vol. 33, n° 3, 2002.

frappant aux États-Unis et il est piquant de voir un pays à ce point soucieux de revendiquer un leadership mondial faire preuve d'un tel esprit de paroisse² lorsqu'il s'agit de former ses élites. Seuls 3 % des étudiants américains effectuent des études à l'étranger³. Quant aux formations américaines à la gestion publique, elles se focalisent, le plus souvent, exclusivement sur le seul système politico-administratif des États-Unis. Moins de 17 % des programmes affiliés à la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA) avaient, en 2005, une composante internationale. Les rares cours d'administration comparée excluent, le plus souvent, toute comparaison avec les États-Unis pour se concentrer sur un pays ou une zone géographique. Il n'y a, dès lors, quasiment aucune fertilisation croisée entre l'administration comparée et les autres branches de l'administration publique, comme si ces champs relevaient d'une autre discipline. Comment, dès lors, s'étonner que la *shining city on the hill* ait pu porter à sa tête, en 2000, un président qui se faisait gloire de n'avoir séjourné qu'une fois à l'étranger et que nombreux soient les penseurs américains qui opposent, sans complexe, l'Amérique et le *reste du monde*. L'Amérique serait-elle donc une île ? Paradoxalement, la croyance en l'*exceptionnalisme* américain et la conviction que cette nation est unique n'empêchent nullement ses élites d'être convaincues que *le reste du monde* ne peut que se tourner vers elle pour apprendre en l'imitant. Mais si l'attrait du mythe américain reste vivace – malgré les ravages de l'unilatéralisme et de la guerre préventive – et si l'excellence des centres de recherche et des universités américaines est indéniable, l'exemple américain peut d'autant moins être érigé en modèle que, comme le souligne Riggs⁴, le système politico-administratif américain n'a guère d'équivalent. L'administration y jouit de pouvoirs et d'un crédit bien moindres que dans la plupart des pays au monde. Le rôle de l'État – que les néolibéraux n'ont eu de cesse d'affaiblir – y a été méthodiquement délégitimé pendant plus de deux décennies, conformément au principe reaganien selon lequel « l'État n'est pas la solution [...], l'État est le problème ».

Sans doute nombre d'universitaires américains exhortent-ils leur système académique – dont nous ne cherchons nullement à contester l'excellence – à faire montre de plus d'humilité et d'ouverture. Reste que la timide résurgence de l'administration publique comparée enregistrée depuis le début des années 2000 ne paraît pas à la hauteur des enjeux. L'avènement d'une nouvelle administration américaine qui paraît plus soucieuse de *pratiquer le dialogue, d'écouter et de consulter le reste du monde* (selon les mots du vice-président Joe Biden) changera-t-il la donne ? Il semble, à tout le moins, annoncer un changement du rapport à l'État, puisque – nous annonce le discours inaugural du nou-

2 | Fred W. Riggs, *Public Administration Review*, vol. 58, n° 1, janvier-février 1998.

3 | Galen C. Godbey et Barbara Turlington, "A collaborative approach to international programs", *New Directions For Higher Education*, n° 120, hiver 2002.

4 | Fred W. Riggs, "Why our uniqueness is exceptional and important", *art. cit.*

5 | Jarle Trondal, "The public administration turn in integration research", *Journal of European Public Policy*, vol. 14 n° 6, septembre 2007. Et Tiina Randma-Liiv et Bernadette Connaughton, "Public Administration as a field of study: divergence or convergence in the light of europeanization?", *Trames*, n° 4, 2005.

6 | Jean Gordon, "The internationalisation of education - schools in Europe and the SOCRATES programme", *European Journal of Education*, vol. 36, n° 4, 2001.

veau président – « la question n'est pas de savoir si le gouvernement est trop gros ou trop petit, mais de savoir s'il fonctionne ».

L'Europe peut-elle faire mieux ? Sans doute nombre de travaux soulignent-ils l'absence d'un modèle européen d'administration publique, tant est grande, sur le vieux continent, la diversité des systèmes et des cultures politiques et administratives⁵. Pis, alors que le retour dans l'Europe des pays du bloc soviétique offrait aux Européens une occasion historique de concevoir un modèle d'administration publique prenant en compte l'héritage et les traditions politico-administratives de l'ensemble du continent, force est de constater que c'est le modèle américain qui l'a – pour un temps au moins – emporté. Les fertilisations croisées entre les programmes de la « vieille » et de la « nouvelle Europe » sont rares. Reste que l'emprise croissante du droit communautaire, le développement d'une coopération transfrontalière impliquant non seulement les États, mais aussi les collectivités locales, ainsi que la définition d'un « cadre commun d'évaluation » s'imposant aux pays membres, comme aux pays candidats, dessinent progressivement l'esquisse d'un modèle en devenir. Aucune des administrations de l'Europe ne peut désormais ignorer sans dommage le droit communautaire ou les règles de fonctionnement des institutions européennes... ou celles qui régissent les cofinancements européens. Des dizaines de milliers de fonctionnaires des États membres ou associés (comme la Suisse ou la Norvège) y sont quotidiennement confrontés et sont, à des degrés divers, impliqués dans d'innombrables mécanismes de coopération transeuropéens.

Sans doute cette évolution tarde-t-elle à trouver une traduction dans le contenu des programmes de formation aux affaires publiques. Nombre d'études soulignent que l'eupéanisation de ces programmes est longtemps restée limitée. Les programmes Socrates et Erasmus ont cependant, malgré des moyens modestes, contribué au développement de la mobilité universitaire dans l'Union européenne. Des réseaux comme DISPA (Directors of Institutes and Schools of Public Administration in Europe) encouragent les échanges académiques, les recherches en administration publique comparée, et le développement des chaires Jean-Monnet a contribué à une certaine prise en compte des questions communautaires dans les cursus. Même si, selon Gordon⁶, les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances initiales, de nouvelles perspectives semblent cependant s'esquisser : développement de modules ou d'éléments de curriculum communs, de bibliothèques de cas ou de standards de qualité pour l'évaluation des mémoires, notamment. En outre, la dimension extra-européenne n'est pas ignorée, grâce au programme Erasmus Mundus, qui couvre l'ensemble des régions du globe.

En définitive, si l'internationalisation des programmes de formation européens est en retard sur les besoins et les pratiques des administrations, le modèle européen paraît – pour autant qu'il récuse l'homogénéisation et reste respectueux des identités nationales – promis à un réel avenir, même s'il ne peut encore se targuer de la fascination exercée par son concurrent américain. Car, tout autant que sa profondeur historique, c'est paradoxalement la faiblesse de l'Europe qui fait sa force. Consciente des limites de sa puissance et de ses erreurs ou échecs passés, ayant définitivement répudié le *hard power* au profit de la négociation et du compromis, revendiquant une multipolarité récusée par des États-Unis qui n'ont jamais cessé de croire en une *destinée manifeste* qui les prédisposerait au *leadership*, l'Europe ne peut que séduire des pays émergents aspirant avant tout à être traités en égaux et non à se voir indiquer, avec un brin de condescendance, ce qui est supposé bon pour eux. Reste à décliner ces beaux principes en programmes de formation ouverts sur la diversité et la complexité du monde. Les clés de la réussite en sont connues. Il s'agit de ne pas voir dans le Sud qu'un marché et de construire, comme nous y invitent Aoun *et al.*⁷, de « vraies coopérations interuniversitaires, fondées sur le partage et le respect mutuel que se doivent les membres de la communauté académique internationale ».

L'avenir n'est-il pas, en définitive, à chercher dans un rapport moins unilatéral à la science administrative, en tenant compte des apports et des expériences du monde non occidental, en les considérant comme aussi dignes d'intérêt que les méthodes, les réformes ou les modes intellectuelles nées en Occident ? En d'autres termes, l'avenir ne réside-t-il pas dans un enseignement aux affaires publiques prenant *réellement* en compte le rôle de la société civile, la dimension interculturelle de la mondialisation et l'avènement d'un monde multipolaire où l'écoute, l'étude et le respect de l'autre se substitueraient à ce qui est, de plus en plus, perçu comme une arrogance d'un autre âge, non exempte de relents néocolonialistes et d'autant moins acceptable qu'elle ne correspond ni aux nouveaux équilibres de pouvoir, ni à la faillite de certains modes de gouvernance promus par l'Occident ?

Si, comme le souligne Louis Baeck, « le terme mondialisation devient [...] une sorte de mantra pour l'élite occidentale [car] il contient et diffuse l'idée de l'universalité de sa modernité »⁸, cette mondialisation n'est, pour nombre de ressortissants des pays émergents, qu'une occidentalisation déguisée, voire une forme de néo-impérialisme, qui provoque des réactions de rejet contre les idées et les normes qu'elle véhicule, mais aussi contre la vision du monde et la culture qu'elle incarne. Car c'est bien un système de pensée, un style de vie et une vision

7 | André Aoun *et al.*, « e-m@ths et la cyber-université franco-indienne. Un exemple de co-production en contexte international », TICE 2002, Lyon, 13-15 novembre 2002, <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/02/73/80/PDF/PLANTEC.pdf>

8 | Louis Baeck, « Discours intellectuel sur la mondialisation en Chine », *Monde chinois*, n° 9, 2007.

9 | Simon Norton, "Lost in translation: The inappropriateness of occidental new public management to reform of the public sector bureaucracy in Japan", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 20, n° 7, 2007.

10 | André Nyamba, « Quelle place pour les systèmes éducatifs et de formation dans la mondialisation ? Les systèmes éducatifs et de formation africains : une situation chaotique et paradoxale », *Éducation et sociétés*, n° 16, 2005/2.

de l'avenir prétendument communs que ces idées et ces normes prétendument techniques entendent imposer.

Mais un nombre croissant de pays émergents, qu'il n'est désormais plus possible d'ignorer, revendiquent des modèles de modernité non occidentaux. Ainsi, nombre d'intellectuels chinois formés dans les meilleures universités américaines et rentrés au pays ont-ils une vision très critique du modèle occidental et de sa conception ethnocentrique du monde, auquel ils entendent substituer un modèle national⁹. De même, nombre de principes de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) heurtent de front certains principes essentiels de la culture administrative japonaise⁹. Ainsi, l'accent mis sur l'initiative individuelle des managers publics ou sur les primes au rendement individuel se confronte-t-il au primat du groupe et de son harmonie sur celui de l'individu, ainsi qu'au respect de la hiérarchie et à la faible autonomie des subordonnés qui lui est liée. De même, la défiance vis-à-vis de l'administration, qui est typique de la culture américaine, s'avère étrangère à la mentalité japonaise, où l'administration et l'État jouissent d'une légitimité bien plus grande et sont traditionnellement perçus comme une composante d'un ordre naturel supposé harmonieux. Peu d'Occidentaux comprennent à quel point certaines notions aussi structurantes sous nos latitudes que la propriété privée ou la morale sont tributaires de conceptions juridiques, politiques ou religieuses essentiellement occidentales qui, parce qu'elles sont étrangères à d'autres cultures, sont susceptibles d'y être interprétées différemment – au grand dam de ceux pour qui les règles de la *bonne gouvernance* sont censées être universelles.

L'exemple de l'Iran impérial des Pahlavi souligne, si besoin était, le danger qu'il y a de chercher à réformer et à occidentaliser à tout prix des sociétés en faisant fi du terreau historique et culturel dans lequel les réformes doivent s'épanouir. Et que dire de l'Afrique subsaharienne où, comme le souligne André Nyamba¹⁰, « les systèmes éducatifs [...] n'ont ni objectifs ni finalités clairement définis par les Africains eux-mêmes » et où s'enchaînent des réformes « toujours pensées ailleurs, sous forme de modes d'emploi à appliquer » et dont l'objectif principal semble être de plaire aux bailleurs de fonds, condamnant l'apprenant à être « envahi par l'extérieur » ? *A contrario*, l'exemple de la diffusion de la NGP en Asie du Sud-Est montre que c'est dans les pays qui ont su sélectionner et adapter judicieusement les idées étrangères pour les intégrer à un modèle de développement qui leur était propre que la réussite a été au rendez-vous. Un État comme Singapour avait, du reste, adopté nombre de principes de la NGP bien avant que le slogan du *reinventing government* ne fasse recette. S'il s'est montré bien moins enthousiaste pour les privatisations que certains zélateurs de la NGP, il

a, en revanche, été à la pointe de la quête de l'excellence publique dans nombre de domaines comme l'apprentissage tout au long de la vie ou la diffusion de l'esprit d'innovation dans le secteur public. Les réformes préconisées par l'Occident n'y ont réussi que parce qu'elles s'intégraient à une culture de la réforme et de l'excellence publique, mais aussi à un modèle de développement affirmant l'importance du rôle de l'État et de l'héritage confucéen qui préexistait et leur donnait du sens.

Dès lors, n'est-il pas temps d'inventer un enseignement aux affaires publiques alliant judicieusement global et local, connaissance des réalités locales et expérience de la gestion interculturelle, respect de soi et respect de l'autre ?

Certaines expériences nous offrent des exemples de ce que pourrait être une telle approche. Le GPPN (Global Public Policy Network), qui réunit Sciences-Po Paris, la London School of Economics, la School of International and Public Affairs de l'université Columbia (New York), la Lee Kuan Yew School of Public Policy de Singapour et la Hertie School of Governance (Berlin), entend faciliter les dialogues internationaux entre responsables politiques et académiques pour prendre en compte la dimension globale des affaires publiques, mais aussi former, grâce à un Master of Public Affairs résolument international, des diplômés aptes à gérer les défis de la mondialisation. Les 43 étudiants de sa promotion 2006-2008 étaient originaires de 22 pays différents, allant de l'Argentine au Tadjikistan. De même, l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP) a su, avec sa Didacthèque internationale en management public, mettre en place un réseau de partage d'expertises fondé sur l'échange réciproque et prenant en compte les réalités locales gérées par des partenaires implantés sur trois continents.

La Suisse, qui, après l'Australie, est le pays au monde accueillant le plus fort pourcentage d'étudiants étrangers (plus de 60 % dans certaines formations), paraît bien placée pour développer de tels programmes. La nécessité de gérer de délicats équilibres interculturels l'a contrainte depuis longtemps à élaborer des mécanismes de gouvernance multi-niveaux et des formations qui peuvent, à bien des égards, faire figure de pionniers, à l'instar du master PMP, créé sous l'impulsion de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) avec des universités des trois zones linguistiques du pays. En outre, la neutralité de la Suisse et son absence de passé colonial y favorisent l'accueil des étrangers (qui représentent plus de 26 % de sa population active), contrairement aux stéréotypes tenaces.

L'Observatoire international des formations aux affaires publiques (www.wotpa.org), évoqué plus haut dans ce volume, entend contribuer, au-delà d'une meilleure connaissance des différents programmes de

formation existant de par le monde, à cette nécessaire réflexion sur l'adaptation des formations des acteurs publics aux défis d'une gouvernance *réellement* internationale et d'un management public interculturel prenant en compte la multipolarité du monde et la diversité des modèles de gouvernance et de développement. Peut-être ce projet pourra-t-il nous aider à « conserver suffisamment de distance critique pour que la culture de l'autre donne du sens à la nôtre¹²» et apporter une modeste contribution à ce dialogue des cultures et des savoirs trop souvent invoqué sur un mode incantatoire, comme pour mieux légitimer une mondialisation qui n'est, en fait, qu'une occidentalisation génératrice d'appauvrissement, d'acculturation et de déficit de sens. ■

12 ■ Serge Latouche (2002), « D'autres mondes sont possibles, pas une autre mondialisation », *Revue du MAUSS*, n° 20, second semestre 2002.