



1^{ers} Rendez-vous européens de la gestion publique



Actes

3 & 4 avril 2007

Strasbourg



1^{ers} Rendez-vous européens de la gestion publique

Strasbourg, les 3 et 4 avril 2007

Journée du 3 avril 2007

<u>OUVERTURE</u>	1
Accueil	1
➤ Antoine DURLEMAN, Directeur de l'ENA, France	
Ouverture	2
➤ Peter ALTMAIER, Secrétaire d'Etat, ministère de l'Intérieur, Allemagne	
➤ Fabienne KELLER, Sénateur maire de Strasbourg, France	
<u>LES NOUVELLES METHODES DE GESTION A L'EPREUVE : PARTENARIAT PUBLIC - PRIVE : UN MODELE D'AVENIR ?</u>	5
<i>Introduction et présentation de la problématique</i>	5
➤ Gilles PEDINI, Associé, responsable du département conseil au secteur public, cabinet Deloitte, France	
Présentation d'expériences concrètes	6
<i>Grande-Bretagne</i>	
<i>Présentation générale du cas britannique</i>	6
➤ Docteur Michael DUGGETT, National School of Public Administration, ex-Directeur Général de l'Institut des Sciences Administratives, Grande-Bretagne	
<i>Le PFI dans les secteurs publics</i>	6
➤ John EVANS, Haut fonctionnaire, intervenant à la National School of Public Administration, Grande-Bretagne	
<i>Lettonie</i>	
<i>Politique des PPP et application dans les secteurs de l'éducation, de la construction et des transports</i>	8
➤ Andris PARUPS, Directeur adjoint, Partenariats public-privé, Ministère de l'économie, Lettonie	
<i>France</i>	
<i>L'intérêt du PPP au regard de la politique d'investissement hospitalier</i>	9
➤ Jean-Luc CHASSANIOL, Président de l'Association des Directeurs d'Hôpital, France	
<i>La cité sanitaire nazairienne</i>	12

- **Jean-Christophe PHELEP**, Directeur des projets et de la stratégie au Centre Hospitalier de Saint-Nazaire, France

Le projet Sant' Hainaut - Partenaires pour mieux soigner **13**

- **Philippe JAHAN**, Directeur du Centre Hospitalier de Valenciennes, France

Débat avec les participants **16**

L'EXEMPLE D'UN ENJEU MAJEUR DE POLITIQUE PUBLIQUE : L'IMMIGRATION, DEFI COMMUN POUR LES GESTIONNAIRES PUBLICS **19**

Introduction **19**

- **Bernard FITOUSSI**, Inspecteur général de l'administration, Ministère de l'Intérieur, France

Présentation de la problématique **20**

- **Patrick WEIL**, Directeur de recherche au CNRS, histoire du XXème siècle, France

Présentation d'expériences concrètes **21**

Italie

La gestion humanitaire des flux et la gestion de crise à Lampedusa **21**

- **Isabella ALBERTI**, Vice-préfète, direction centrale des services de l'immigration et de l'asile, Ministère de l'Intérieur, Italie

France

La gestion de l'asile **23**

- **Jean-Loup KUHN**, Directeur de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA), France
- **Jean-Pierre GUARDIOLA**, Chef de service, DLPAJ, Ministère de l'Intérieur, France

Bulgarie

Pourquoi le choix d'un office ? Quelle organisation, quelle formation des agents, quelle préparation à l'entrée dans l'espace Schengen ? **26**

- **Svetoslav MICHEV**, Président de l'Agence des réfugiés, Bulgarie

Table ronde : quel bon niveau de gestion ? **28**

Journée du 4 avril 2007

LE DEFIL DES HOMMES : DES GESTIONNAIRES PUBLICS EUROPEENS CONFRONTES A DES PROBLEMES COMMUNS 32

Ouverture de la journée 32

- **Ralph DASSA**, Directeur de l'IGPDE, France

Présentation des thèmes abordés et de la problématique 32

- **Danielle BOSSAERT**, Chercheur à l'Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht, Pays-Bas

Les changements démographiques 33

Témoignage : l'impact du changement démographique sur la GRH à l'Agence Fédérale de l'Emploi : management par la diversité 34

- **Beatrix BEHRENS**, Directrice de l'Agence Fédérale de l'Emploi, Allemagne

Le changement démographique, les sociétés vieillissantes et les conséquences pour les services de l'administration publique en Allemagne, et perspectives pour l'Europe 35

- **Docteur Hermann HILL**, Professeur à l'université de l'administration publique de Spire, ancien ministre de Rhénanie Palatinat, Allemagne

La mobilité 37

La mobilité des agents publics en Europe 37

- **Patrice AZAN**, Chargé de mission, ministère de la Fonction Publique – Direction générale de l'administration et de la Fonction Publique, France

Témoignage d'une expérience de mobilité collective 39

- **Esther HERRERA**, Service des relations extérieures, gouvernement de Navarre, Espagne

Le dialogue social européen 41

Témoignage 41

- **Michel MANGENOT**, Université Robert Schuman de Strasbourg, groupe de sociologie politique européenne, France

SYNTHESE DES DEBATS ET PROPOSITIONS 46

Synthèse des débats 46

- **Muriel de SZILBEREKY**, Associée, responsable de l'audit du secteur public, cabinet Deloitte, France
- **François ESSIG**, Conseiller d'Etat honoraire, France
- **Franco BASSANINI**, Ancien ministre de la Fonction Publique et sénateur, Italie

Session animée par **Jean DUMONTEIL**, Directeur de la Lettre du Secteur Public, France

Conclusion 48

Clôture 54

- **Arnaud TEYSSIER**, Directeur du centre d'études et de prospective du ministère de l'Intérieur, Président de l'association des anciens élèves de l'ENA, France

Journée du 3 avril 2007

Ouverture

Accueil

Antoine DURRLEMAN
Directeur de l'ENA, France



Bienvenue aux Premiers rendez-vous européens de la gestion publique.

Carrefour de l'Europe de l'unité et de l'Europe de la diversité, Strasbourg est le lieu naturel de rencontre de ceux qui souhaitent comparer et partager leurs expériences et leurs bonnes pratiques administratives. Année après année, nous souhaitons que ces rencontres puissent contribuer à l'eupéanisation de nos administrations. Il ne s'agit pas de travailler à la fusion de celles-ci au sein d'un modèle unique, mais à l'enrichissement mutuel de pratiques certes différentes, mais fondées sur des aspirations communes.

Ces rencontres ont vocation à se développer et à se décliner autour des multiples thématiques touchant aux problématiques de la gestion publique.

De nombreux partenaires se sont immédiatement associés à cette initiative de l'ENA, au premier rang desquels l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique, l'Institut National d'Etudes Territoriales et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale. Le Pôle Européen d'Administration Publique joue également un rôle local majeur en matière de dialogue des cultures administratives. Enfin, l'engagement de la Ville et de la Communauté Urbaine de Strasbourg, du département du Bas Rhin et de la Région Alsace doit être également salué.

La gestion publique exige un dialogue au sein même des différentes administrations. Elle nécessite aussi un échange avec les partenaires extérieurs, afin de comparer ses pratiques avec les méthodes employées dans le secteur privé. Le partenariat avec le cabinet Deloitte reflète cette nécessité d'un échange approfondi entre secteurs public et privé.

Telles sont les ambitions qui nous rassemblent et nous fédèrent aujourd'hui.

Ouverture

Peter ALTMAIER

Secrétaire d'Etat, ministère de l'Intérieur, Allemagne



Chers amis européens, permettez-moi de vous présenter les meilleurs vœux de Monsieur le Ministre de l'Intérieur allemand, dont la circonscription est immédiatement voisine de la frontière franco-allemande. Farouche partisan de la coopération franco-allemande et de l'intégration européenne, il salue l'initiative qui nous réunit aujourd'hui.

Il m'est difficile, dans ma langue maternelle, d'opérer une réelle et juste distinction entre les différents termes administratifs, notamment entre « administration nationale » et « service public ». Plutôt que de choisir entre l'un de ces deux termes, l'ENA, initiatrice de ce forum, a décidé de parler de « gestion publique ».

Depuis 1964, une étroite coopération s'est mise en place entre l'ENA et le BAKöV (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung), dont la création du master de gouvernance et de gestion publique « MEGA » constitue l'un des récents et notables aboutissements.

Cette coopération doit aujourd'hui être étendue et approfondie à l'échelle des 27 pays membres de l'Union Européenne. Je tiens à féliciter les organisateurs de ces rencontres européennes, qui se constituent en plateforme de dialogue entre chacune des administrations de l'Union. Depuis son déménagement, l'ENA est devenue une véritable école européenne, attachée à ses racines nationales mais tournée vers la coopération européenne.

Nous venons de célébrer le cinquantième anniversaire du traité de Rome. Cette célébration fut l'occasion de mesurer l'ampleur des réalisations en matière d'intégration européenne et de réfléchir à l'avenir de l'Union. Je suis personnellement convaincu de l'importance fondamentale d'une coopération plus étroite entre nos administrations. Dans ses *Mémoires*, Jean Monet souligne que la discussion préalable des projets au plus haut niveau des Etats s'accompagne du risque de l'émergence précoce d'obstacles politiques insurmontables, entravant d'emblée les potentialités de réalisation finale. A l'inverse, la préparation de ces mêmes projets par les diplomates et les fonctionnaires européens permet de constituer une base d'accord facilitatrice de la recherche du compromis.

Les fonctionnaires publics sont devenus des diplomates. Dans le sillage de l'abolition des frontières, les services nationaux sont devenus des services frontaliers. La mise en œuvre de l'intégration dans le domaine des affaires intérieures constitue probablement le plus important des défis qu'il nous soit donné de relever aujourd'hui. La lutte contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et l'immigration irrégulière sont

quelques-unes des problématiques communes auxquelles nos services font face. « Europa sicher leben », le slogan de la présidence allemande de l'Union, témoigne de l'urgence de ces préoccupations. Un récent sondage de l'Eurobaromètre révèle que 80 % des citoyens en Europe exigent une coopération plus étroite dans le domaine des affaires intérieures et de la justice. Nous devons réaliser un espace européen de liberté, de sécurité et de justice. L'étroite coopération des administrations prend place au cœur de ce défi. De l'Angleterre aux pays Baltes, les pays européens discutent des modalités d'organisation d'un secteur public régalien performant, au travers de l'approfondissement des échanges d'informations, de la mise en œuvre d'échanges des empreintes digitales entre agences policières ou de la création du passeport électronique. Il en va de l'intérêt et de la sécurité de nos concitoyens.

Parallèlement, certaines administrations nationales redoutent que l'intégration européenne n'entraîne leur trop profonde harmonisation. Je ne partage pas cette inquiétude. Les seize Länder allemands sont toujours parvenus à cohabiter et à travailler avec les dix-sept administrations fédérales qui se sont succédées depuis 1945. Je ne doute pas que les administrations française et britannique survivent à la procédure d'intégration européenne.

Nous sommes soumis à un double principe de compétition et de convergence, qui induit la recherche de solutions propres à des défis communs et l'application des meilleures de celles-ci à l'ensemble des Etats membres. Ancien fonctionnaire de la commission européenne, député allemand, j'estime que les échanges de personnels ministériels forment la meilleure coopération possible. Ils aboutissent à la constitution d'un solide réseau européen.

La déclaration de Berlin trace le chemin des grands défis de notre avenir. L'intelligence et la pertinence des réponses que nous y porterons dépendent étroitement de la coopération entre nos administrations. Ces rencontres européennes s'inscrivent dans cette dynamique.

Depuis 1945, il y a en Europe deux éléments stables : le progrès de l'intégration et l'existence de la fonction publique. Je vous souhaite deux journées riches et passionnantes.

Fabienne KELLER
Sénateur maire de Strasbourg, France



Cher Monsieur Altmaier, la ville de Strasbourg, l'ENA et l'ensemble des participants vous saluent et vous remercient de ce magnifique plaidoyer en faveur de l'amitié franco-allemande, des progrès de l'Union et de l'échange entre nos fonctions publiques. Je tiens à saluer l'ensemble des partenaires de ce colloque,

Premiers Rendez-vous européens de la gestion publique

notamment l'association des anciens élèves de l'ENA, qui compte parmi ses membres de nombreux étudiants étrangers, et les représentants de l'IGPDE, du PEAP, du CNFPT et du CEPI.

C'est un honneur pour Strasbourg et pour l'ENA de vous recevoir. Penser l'administration publique de demain et travailler aux synergies entre les différentes administrations des différents Etats de l'Union constituent de puissants vecteurs de construction de notre futur commun. Institution importante, l'ENA incarne aujourd'hui cette ambition.

Nous venons d'inaugurer la Pharmacopée Européenne, organisme de normalisation dans le domaine de la fabrication des médicaments. D'ici peu, nous inaugurerons le nouveau bâtiment du Conseil de l'Europe, dont la construction répond aux impératifs du développement de l'activité de la Cour Européenne de Justice, destinée à défendre les droits fondamentaux de 800 millions d'Européens. Sièges du parlement européen, Strasbourg se réjouit à chaque session d'accueillir votre chancelière, Madame Angela Merkel.

Des plaintes récurrentes nous sont parvenues quant aux difficultés d'accès à notre ville. Dans quelques semaines, l'arrivée du train le plus rapide qui soit, à quelques encablures des locaux de l'ENA, remédiera définitivement à ce prétendu problème d'accès. Strasbourg se situera alors au cœur d'un axe Paris – Budapest qui desservira, entre autres, Karlsruhe, Munich et Vienne. Actuellement en construction, le TGV Rhin Rhône, qui établira un nouvel axe entre Francfort, Marseille et Barcelone, achèvera de placer notre communauté urbaine au cœur de l'Europe. La polémique relative aux difficultés d'accès à Strasbourg ne sera bientôt qu'un mauvais souvenir.

Nous vous sommes reconnaissants de votre participation à ces premiers rendez-vous européens de la gestion publique. Strasbourg accueille de nombreuses grandes universités et d'importants organismes de formation. Ce partage des compétences, au sein duquel s'inscrit ce colloque, est indispensable à la réflexion sur l'élaboration d'une gestion publique européenne du futur, dans le respect des particularités et des expériences de chacun.

Je vous félicite d'avoir initié cette rencontre.

Vive l'ENA à Strasbourg !

Les nouvelles méthodes de gestion à l'épreuve : partenariat Public - Privé : un modèle d'avenir ?



Introduction et présentation de la problématique

Gilles PEDINI

Associé, responsable du département conseil au secteur public, cabinet Deloitte, France

Le modèle de Partenariat Public Privé (PPP) ne date pas d'aujourd'hui. Certains voient ainsi dans le percement du Canal du Midi l'un des premiers cas de PPP. Nombreuses expériences menées au 19^{ème} siècle dans le secteur ferroviaire ont été conduites selon des modes de gestion qui s'apparentent également au PPP.

La résurgence de ces modes d'intervention en Angleterre, au travers des Private Finance Initiative (PFI), a permis de nous rappeler certains de ces avantages, au premier rang desquels la possibilité de desserrer les contraintes budgétaires et de bénéficier des technologies les plus avancées. Les succès des PFI ont encouragé leur recours pour un certain nombre de projets de remise à niveau des infrastructures dans les pays de l'est. Les pays historiquement dotés d'importantes possibilités d'intervention dans le domaine des PPP se sont également procurés des outils complémentaires, tels les contrats de partenariat.

L'objectif de cette table ronde est de relever, à partir des différentes expériences retenues en matière de PPP et de PFI, les principaux avantages offerts par ces modes de gestion et de dessiner les contours d'une utilisation optimale.

Présentation d'expériences concrètes

Grande-Bretagne

Présentation générale du cas britannique

Docteur Michael DUGGETT

National School of Public Administration, ex-Directeur Général de l'Institut des Sciences Administratives, Grande-Bretagne

Je suis honoré d'être parmi vous, dans les locaux de cette ancienne prison aujourd'hui fréquentés par des esprits libres. Il me faut du courage, en tant que fonctionnaire britannique, pour discuter ici, avec vous, des expériences néolibérales de nos gouvernements.

Depuis vingt ans, les gouvernements britanniques de Margaret Thatcher, de John Major puis de Tony Blair ont opté pour une nouvelle approche de la gestion publique, fondée sur une réduction des dépenses et une recherche d'efficacité plus importante. Cette approche a eu une influence déterminante dans le monde anglo-saxon puis dans le monde entier.

Nous pensons que le secteur public peut jouer un rôle clef et tirer parti de l'expérience privée. Ces nouveaux modes de gestion dont il est question permettent en effet de mieux réagir au marché. Les résultats que nous avons enregistrés sont majoritairement satisfaisants. Certains secteurs autrefois contrôlés par l'Etat britannique ont été privatisés, notamment le charbon, le gaz, l'eau et les voies aériennes et ferroviaires.

La privatisation des secteurs publics s'accompagne de mesures de protection et de contrôle. Beaucoup de domaines restent sous le contrôle de l'Etat. Finalement, je crois que nous disposons de multiples solutions disponibles pour améliorer nos résultats. Les PPP constituent l'une des outils de notre panoplie de gestionnaires. Nous avons choisi d'y recourir dans de nombreux secteurs relevant autrefois du secteur public.

Le PFI dans les secteurs publics

John EVANS

Haut fonctionnaire, intervenant à la National School of Public Administration, Grande-Bretagne

Je vous fais part ici de mon expérience propre des PFI et non du regard politique porté par le gouvernement britannique.

La politique des PFI a été instaurée en 1992 en Grande Bretagne. Ce procédé permet de fournir des services au public au nom du gouvernement. Nous avons essayé d'améliorer la façon dont sont rendus les services tout en essayant d'en accroître la rentabilité. L'argent des contribuables étant investi, des règles doivent être respectées, sous la surveillance du parlement national. Les projets PFI sont donc contrôlés par notre bureau de l'audit.

Ces projets s'inscrivent dans la politique globale de partenariat privé-public, à ceci près que le contexte PPP comporte des éléments de privatisation, des tests de marché, des externalisation et des fournitures de services sur la base de contrats à court terme. Leur mise en place a été très lente.

Les fonctionnaires ont reçu peu d'orientations relatives aux PFI. Il leur a fallu du temps pour percevoir la différence avec la procédure traditionnelle de passation de marché. Dans le cadre des PFI, le secteur privé assume en effet des risques qu'il ne courrait pas auparavant. Certains de ces risques se sont parfois révélés inappropriés. Il est donc indispensable de les identifier au préalable et d'être certain que chaque secteur soit en mesure de les assumer.

Les aspects juridiques présentent des nouveautés importantes, notamment au niveau des modalités de paiement des contrats à long terme, qui peuvent atteindre une durée de 40 ans. Ces modalités doivent être fixées de manière à pouvoir faire face aux évolutions. Il a fallu pour cela recourir à des compétences nouvelles, différentes de nos compétences politiques usuelles. Nous travaillons aujourd'hui avec des unités spécialisées au sein de nos services du ministère des finances et avec des cabinets privés.

Une autre difficulté provient de la définition claire d'un cahier des charges et du niveau de rendement attendu des services projetés. Nous avons dû apprendre à parler d'objectifs et non de moyens. Nous connaissions la gestion des marchés et des appels d'offre mais nous ne savions pas négocier sur le long terme. Nous avons invité le secteur privé à fournir des services, conformément à nos cahiers des charges. Nous souhaitons qu'il puisse concevoir, construire, financer et opérer les locaux. Arrivés au terme du contrat, les avoirs sont transférés à l'Etat.

Le processus habituel de financement public suppose - comme dans le secteur privé - l'élaboration d'un cas commercial stratégique. Il s'agit d'expliquer et de justifier les raisons de la construction d'un nouvel hôpital, par exemple, dans le respect de la direction stratégique de l'autorité concernée. La phase suivante consiste à élaborer un schéma commercial. Il convient ensuite de décider d'un éventuel recours au secteur privé qui élabore le dossier, engage les architectes et consulte les promoteurs pour présenter des propositions détaillées. Une fois cette décision prise, il faut réunir une équipe de spécialistes capables de discuter avec les partenaires privés. Là encore, nous avons dû développer de nouvelles compétences.

La négociation se déroule avec trois ou quatre sociétés. L'ensemble des coûts d'élaboration des plans et des soumissions de projets est transféré au partenaire privé. Pour s'assurer de la viabilité commerciale des propositions faites au partenaire privé, et garantir ainsi son engagement à nos côtés, une unité spécialisée est mandatée. En l'absence de concurrence, nous n'avons aucune garantie de rentabilité des projets.

Tout un marché s'est développé autour des PFI. L'un des champs d'investissement principaux des PFI est le secteur pénitencier. Les réussites y sont nombreuses. Rappelons qu'il ne s'agit pas pour le partenaire privé de diriger l'établissement pénitencier, étant données les compétences juridiques du gouverneur d'une prison.

Le recours au PFI nécessite le déploiement d'une formation importante pour accroître les compétences en matière de négociation de contrat, d'identification des services et des risques assumables par le secteur privé, et de gestion des contrats à long terme. Toutes ces compétences n'ont rien d'habituel dans le secteur public. Les petits projets, représentant des montants inférieurs à 20 millions d'euros, sont inappropriés en raison des frais engagés.

Lettonie

Politique des PPP et application dans les secteurs de l'éducation, de la construction et des transports

Andris PARUPS

Directeur adjoint, Partenariats public-privé, Ministère de l'économie, Lettonie

La Lettonie est un petit pays qui nourrit de grandes ambitions. Nous avons fait des progrès considérables en matière d'utilisation des PPP. Nous cherchons à utiliser les potentialités de ce nouveau mode de gestion dans plusieurs domaines. Le document cadre sur la politique PPP a d'ores et déjà été adopté en Lettonie.

Nous avons essayé de tirer les enseignements des expériences menées dans les autres pays et ainsi de développer une approche constructive, consistant à recourir au mode de gestion PPP lorsqu'il assure une réelle rentabilité des projets.

Nous listons et nous examinons les services que nous voulons fournir. Des documents standard ont été élaborés dans le domaine de l'énergie et des crèches. Nous souhaitons élargir l'utilisation des PPP à d'autres secteurs. Ce mode de gestion s'avère très utile au regard de la réduction des coûts des transactions. Dans le cadre de comités directeurs, des consultants se réunissent à nos côtés pour analyser les dossiers et garantir la viabilité des projets. Nous communiquons aujourd'hui sur l'ensemble des éléments requis pour une bonne utilisation des PPP, notamment les différentes expériences requises pour les gestionnaires, les modules de formation à suivre et les stages d'apprentissage que les agents doivent effectuer pour accroître leur connaissance en la matière.

Le cadre juridique des PPP est pratiquement en place en Lettonie. Une loi cadre est actuellement en projet, destinée à améliorer le champ et les modalités d'application de ces partenariats. Notre déficit en matière d'infrastructure nous conduit à lancer de nombreux projets et à recourir régulièrement au PPP, notamment pour la construction de pipelines. Dans le domaine des transports, nous travaillons sur un projet de pipeline dont le coût dépasse le milliard d'euro.

Les autorités contractuelles sont indépendantes. Un secteur exécutif s'est mis en place au ministère de l'économie pour aider au montage des projets. Au niveau ministériel, nous travaillons sur les questions des politiques retenues et sur l'élaboration des actes juridiques, en collaboration avec les agences d'investissement qui travaillent sur les projets.

Nous avons de nombreux projets de PPP dans le domaine de la culture, notamment pour la création d'un centre de congrès et de concert à Riga. Le budget atteint 15 millions d'euros.

Nous travaillons également sur des projets de PPP dans l'environnement.

France

L'intérêt du PPP au regard de la politique d'investissement hospitalier

Jean-Luc CHASSANIOL

Président de l'Association des Directeurs d'Hôpital, France

Les précédents orateurs ont tenu des propos relativement idylliques à l'égard des PPP. Si intéressants soient-ils, ces modes de gestion ont également leurs limites, en témoignent les nombreuses expériences actuellement menées dans le secteur hospitalier.

Les PPP sont le fruit d'un désir de coopération entre les secteurs public et privé, dans le but de transférer au second le financement, la gestion, voire la fourniture exhaustive de services relevant traditionnellement du premier. D'origine anglo-saxonne, d'inspiration libérale, les PPP se sont développés dans la plupart des pays de l'UE, tous confrontés à la nécessité de maîtriser le déficit public tout en assurant une croissance des services sociaux.

Si l'administration française dispose d'une longue expérience en matière de PPP, elle affiche paradoxalement un retard aujourd'hui dans ce domaine. Les PPP et les Baux Emphytéotiques Hospitaliers (BEH) - leur déclinaison dans le secteur hospitalier - constituent l'aboutissement d'une longue histoire nationale entre l'hôpital public et le secteur privé. Rappelons ici la dimension atypique et complexe d'une organisation hospitalière divisée en trois systèmes : « public », « privé à but non lucratif » et « privé lucratif », doublée d'une série de lois hospitalières visant au fil du temps à unifier les procédures entre hospitaliers publics et privés (1991). Cette dernière loi constitue un tournant dans l'histoire de la coopération entre les deux secteurs, confirmée par la création des GCS¹ et des Agences Régionales d'Hospitalisation. Les PPP et les BEH, qui instituent par le transfert de pouvoir des hôpitaux, poursuivent cette lente et progressive évolution culturelle.

Le plan Hôpital 2007 (initié en 2002) poursuit la simplification des procédures et encourage la multiplication des PPP au nom de la recherche d'une concurrence productive au sein du secteur hospitalier. Il propose également une importante simplification du code des marchés publics et l'exercice d'une « nouvelle gouvernance », lourde de conséquences. Il organise enfin une relance sans précédent de l'investissement hospitalier, les BEH s'élevant pratiquement en multiplicateur d'investissement keynésien. Aujourd'hui, 35 % des opérations logistiques, 46 % des opérations d'hébergement et 75 % des investissements dans la création de nouveaux centres hospitaliers sont faits sous la forme du BEH, vraisemblablement considéré comme l'outil de gestion idéal.

Ce tableau très positif est contrebalancé par l'existence de quatre principales limites.

- La forte croissance des investissements induit une hausse non négligeable des coûts des opérations, atteignant parfois 35 %.
- Dans le cadre d'engagements portant sur une durée comprise entre 30 et 50 ans, la tarification à la T2A rend incertaine la pérennisation des loyers. L'amélioration des investissements ne doit en aucun cas nous éloigner de notre mission de service public.

¹ Groupement de coopération sanitaire

- Les BEH confinent à une certaine perte de maîtrise, dénoncée par des partenaires sociaux inquiets à l'idée de se sentir exclus du processus décisionnaire. Si l'idée d'une nouvelle gouvernance apporte des avancées réelles, cet aspect du dialogue social ne doit pas être négligé.
- Si les BEH permettent une accélération des investissements, ne risquent-ils pas de freiner nos réflexions, balbutiantes mais déterminantes, sur les logiques de développement durable ? Soyons vigilants à ne pas mettre en place des processus dont les effets positifs à courts termes induiraient des complexifications plus importantes à long terme.

Dans un monde soumis à sa propre finitude, prenons garde à ce que la mort ne devienne pas, à travers le management hospitalier, « la forme ultime de résistance du consommateur »².

² *Nemesis médicale*, Ivan Illitch

Débat

Catherine BERGEAL, Directrice des affaires juridiques du Ministère de la Défense, France

Le Ministère de la Défense dispose aujourd'hui d'une longue expérience en matière d'externalisation. Comme le secteur hospitalier, il bénéficie d'une législation particulière, qui le rapproche, à bien des égards, du système britannique.

Néanmoins, pour les raisons évoquées par Monsieur Evans, peu de PPP sont actuellement en phase de finalisation. Nous manquons de compétences en matière de négociation et de gestion à long terme des contrats. De même, nous ne sommes pas toujours en mesure d'identifier précisément les services que nous attendons du partenaire privé. Nous péchons également dans les mesures de la rentabilité potentielle du projet, ce qui aboutit parfois au lancement d'appels d'offre infructueux.

Par ailleurs, alors que la législation française place le critère d'urgence au cœur des conditions de recours au PPP, la durée de négociation des contrats s'avère infiniment longue.

Se pose enfin la question de l'appropriation des actifs, tant au niveau des financements que de la nature régalienne des missions, laquelle exclut le recours au PPP.

En revanche, nous ne rencontrons pas le problème invoqué par Monsieur Evans quant au rôle joué par les banques, portées à revoir leurs exigences à l'aune de la signature du contrat. Nous présentons à notre niveau des projets impliquant les banques à la source du montage juridique et financier.

Ne pensez-vous pas, Monsieur Evans, que le seuil de rentabilité indicatif d'un PPP, fixé à 20 millions d'euros, puisse être revu à la baisse grâce à l'indemnisation des candidats permise par les législations française et britannique ?

Muriel GIBERT, Responsable de la mission coordination administrative, Conseil Général des Hauts de Seine, France

Actuellement chargée du lancement de l'un des premiers PPP sur un collège français, je m'interroge sur la complexité inhérente au montage de ce type de projet. Notre manque de compétence en la matière est profond. J'aimerais aujourd'hui bénéficier des conseils avisés de ceux qui sont coutumiers des PPP, notamment pour la définition du cahier des charges de la maintenance.

John EVANS

Le recours au PFI et au PPP n'est pas sans poser problème. Nous devons expérimenter et assimiler ces modes de gestion.

Pour ce qui est de l'indemnisation, nous estimons en Grande Bretagne que ce risque doit être assumé par le secteur privé.

L'un des problèmes auxquels nous devons faire face est que certaines entreprises ne souhaitent plus répondre à nos appels d'offres. En effet, le secteur public a une mauvaise réputation en Angleterre, parce qu'il ne situe pas au niveau des exigences du secteur privé en matière de professionnalisme.

La cité sanitaire nazairienne

Jean-Christophe PHELEP

Directeur des projets et de la stratégie au Centre Hospitalier de Saint-Nazaire, France

Les services administratifs de cette cité travaillent actuellement à la phase finale du BEH, dite PPD. La complexité inhérente au cahier des charges techniques renvoie à la rédaction du programme fonctionnel, préalable indispensable à tout dialogue compétitif. La technicité des questions abordées au sein de ce programme a littéralement épuisé plusieurs de nos agents.

Peu en mesure de décrire les moyens requis, nous décrivons davantage un ensemble de performances à atteindre par les consortiums candidats. Le temps de maturation est important. Nous sommes parfois amenés à constater que nos méthodes doivent être améliorées. Les candidats proposent des techniques intéressantes, que nous choisissons de retenir.

La phase de dialogue compétitive a commencé en 2005 et doit durer jusqu'en juin 2007. A la longueur problématique de ce processus s'ajoute la frustration de certains utilisateurs et représentants de la structure hospitalière qui ne sont pas conviés aux séances de la commission de dialogue.

Projet de construction neuve d'un établissement de santé public et PSPH de plus de 800 lits, la cité sanitaire nazairienne est engagée dans une procédure BEH et propose, depuis 2003, une recomposition de l'offre de soins avec la Mutuelle Atlantique.

I. Le projet PPP et ses implications

Le PPP avec la Mutuelle Atlantique permet de regrouper sur un même site notre structure, confrontée à des problèmes fonctionnels et de vieillissement des infrastructures, et les quatre structures de notre partenaire. Dans un contexte de forte concurrence du secteur privé lucratif à Saint-Nazaire et à Nantes, ce projet présente un enjeu stratégique de maintien d'une offre de soins publique. Les activités sont regroupées autour de pôles de spécialités et réparties de telle manière à ce que chacune des parties prenantes puisse conserver ses points forts. Certaines prestations logistiques, telles la location de blocs opératoires, sont assurées par Mutuelle Atlantique. A l'inverse, nous assurons les prestations de pharmacie.

II. Le projet PPP : un enjeu local majeur

Cette cité constitue un enjeu fort au regard des particularismes d'une population locale qui, du fait de l'afflux de retraités, vieillit plus vite qu'ailleurs. Elle représente également un enjeu en termes d'urbanisme, le seul axe d'extension de la ville se situant au niveau des terrains de la cité sanitaire.

III. Le cadre juridique et financier

Nous avons décidé, pour porter le projet immobilier et pour accueillir la procédure de dialogue compétitif, de constituer un GCS (Groupement de Coopération Sanitaire), mandaté pour gérer les questions immobilières, porter le dialogue compétitif, assurer l'interface avec les consortiums et respecter les clefs de répartition du loyer. Le choix d'un BEH - portant sur la construction, l'exploitation et la maintenance - nous a été recommandé au terme d'un travail comparatif approfondi. D'un montant total de 200 millions d'euros, le bail devrait assurer un gain potentiel *in fine* de 32 millions d'euros. La responsabilisation des consortiums candidats est garantie par l'existence de pénalités de retard. Le projet présente également des gains en

matière d'innovation. L'engagement portant sur une longue période, nous sommes certains de ne pas voir les investissements décliner en cas de difficultés ponctuelles rencontrées par l'hôpital.

Au chapitre des interrogations, une incertitude persiste quant au gain financier réalisé au niveau de la construction. Au regard des offres dont nous disposons et de notre connaissance des autres BEH, nous n'avons pas la certitude que le prix au mètre carré soit systématiquement avantageux, au contraire. Parallèlement, nous nous interrogeons sur la part de conception et d'innovation apportée par les candidats qui, malgré la situation concurrentielle, tendent à progressivement s'adapter à la demande publique. Par ailleurs, il n'est pas certain qu'il existe un réel delta financier en matière de maintenance exploitation. Le coût social de ce mode de gestion doit enfin être pris en compte. La délégation de certaines compétences s'accompagne de réductions d'effectif qu'il n'est pas systématiquement possible d'assumer.

Le projet de la cité nazairienne est à la fois complexe et ambitieux. Le recours au PPP complexifie le montage global et n'est pas une source de gain évidente pour le partenaire privé.

Je ne crois pas qu'il faille généraliser l'outil PPP, qui n'est adaptable qu'à certaines situations, en fonction des partenaires présents et de leurs situations financières respectives.

De son élaboration à sa livraison, une décennie se sera écoulée à Saint-Nazaire.

Le projet Sant' Hainaut - Partenaires pour mieux soigner

Philippe JAHAN

Directeur du Centre Hospitalier de Valenciennes, France

Contrairement à ce qu'il peut être dans d'autres pays, l'hôpital public français est doté de la pleine capacité juridique d'investir. Cette situation diffère du champ d'activité régalien des fonctions publiques d'Etat et territoriale.

L'expérience conduite à Valenciennes concerne un centre hospitalier public et un ensemble d'établissements de santé privés à but non lucratif. Le projet s'articule autour de quatre opérations majeures. La première consiste en un partage d'activité, au sein duquel l'hôpital public délègue des missions de services publics au partenaire privé. La seconde consiste en l'adoption, dans le cadre du contrat immobilier, de la formule du GCS plutôt que celle du BEH. Le PPP s'applique à la troisième opération, relative à la mise en place du système d'information, pour un budget de 20 millions d'euros. Un GIE de droit privé a été mis en place pour encadrer la procédure de dialogue compétitif. La dernière opération, sous la forme d'un BEH, concerne un institut de convalescence.

Outil intéressant, le PPP n'est pas toujours adapté aux problématiques d'un hôpital. La capitalisation des établissements publics peut parfois mettre un hôpital en difficulté. Le PPP peut présenter de réelles contraintes patrimoniales.

Daniel MAQUENHEN, Directeur de la clinique Teyssier, groupe AHNAC, France

Associé à l'Hôpital de Valenciennes dans le cadre de ces opérations, le groupe AHNAC (Association Hospitalière Nord Artois Clinique) rassemble des cliniques au cœur du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais. Héritage des houillères, il s'est ouvert au régime commun sous forme d'association loi 1901 à but non lucratif. Le groupe et l'ensemble de ses cliniques ont été restructurés, passant notamment de 800 à

2 500 salariés, et d'un chiffre d'affaire de 800 millions de francs à 170 millions d'euros. Il représente aujourd'hui le plus gros PSPH de France.

Le positionnement géographique de l'une des cliniques du groupe - la clinique Teyssier - en face du Centre Hospitalier de Valenciennes a incité les deux entités à entrer dans une dynamique d'entente et de partenariat.

Philippe JAHAN

Preuve supplémentaire de l'excessive durée de mise en place de ces nouveaux modes de gestion, le lancement du processus de PPP remonte à 1999. Notre déficit de compétences juridiques nous a conduits, pour la mise en place du PPP sur le système d'information, à recourir à un cabinet d'avocat pour une durée de neuf mois. Cas unique en France, le dossier devait organiser le passage juridique d'une clinique privée à un hôpital public. Malgré l'importance des coûts induits par ce recours à des spécialistes, la démarche s'est avérée bénéfique.

Daniel MAQUENHEN

Aux imposantes négociations entre les deux parties prenantes s'ajoutent les débats avec les partenaires sociaux, notamment les corps médicaux soucieux d'assurer la réussite des multiples transferts entre structures. Le processus global de PPP n'en devient que plus long.

Philippe JAHAN

Les clefs du succès se trouvent dans la dimension « gagnant - gagnant » du projet, son caractère temporel long et la dimension non marchande du partenariat PSPH. A l'inverse, il est difficile de marier et de conserver des identités propres et des cultures très différentes. Le contexte juridique et la démarche participative complexifient le procédé global.

Gilles PEDINI

Revenons au cœur du débat initial, à savoir la convergence des fonctions publiques. Quel serait *in fine* le tronc commun de l'outil PPP, tant en matière juridique qu'en matière organisationnelle, et quelles sont les spécificités des traditions administratives des différents pays ?

John EVANS

Je reconnais certaines des difficultés qui ont été évoquées. L'un des avantages du droit anglais provient de l'absence du terme « sanction ». Les juristes jouent un rôle important dans l'élaboration des PFI. Leur conseil est déterminant et indispensable.

La question des rendements des projets doit également être traitée avec beaucoup de vigilance, pour éviter de se trouver dans la situation d'un partenaire ne sachant pas exprimer ce qu'il désire précisément. La structure publique doit être capable de décider d'assumer certains risques.

Je suis frappé par la complexité des structures hospitalières que vous allez devoir gérer. Chez nous, en Grande Bretagne, les structures élaborées sont plus simples. La gestion des interfaces au sein de votre système s'annonce problématique.

Andris PARUPS

Les PPP sont à la mode en Lettonie. Certaines autorités souhaitent y recourir pour mieux faire face aux restrictions budgétaires. Cela étant, cette démarche est difficile. Il n'est pas aisé de démontrer son efficacité systématique. Si les questions de rendements des projets sont abordées, il semble qu'il faille toujours insister pour que le calcul des enjeux et de la rentabilité finale soit rigoureusement mené.

Jean-Luc CHASSANIOL

Le système sanitaire français ne connaît pas de cas de BEH entre le secteur public et le secteur privé à but lucratif. Cela démontre que les PPP soulèvent des problèmes éthiques.

Débat avec les participants

Stéphane MASSARD, Directeur adjoint du CHU de Nancy

Le CHU de Nancy a été confronté à la problématique du BEH. L'un des intérêts de cette procédure provient du dialogue, qui permet à la personne publique de préciser son besoin et ses attentes. La précision accrue de la demande formulée dans l'ensemble des domaines est un élément positif.

En amont, le choix des personnes qui assistent la personne publique est fondamental. Cela présente un coût, certes, mais cette assistance s'avère déterminante.

Les partenaires sont-ils organisés pour répondre aux appels d'offres dans un domaine nouveau et complexe ?

Francis ETIENNE, Directeur du service d'information du Ministère des Affaires Etrangères, France

Mes questions s'adressent aux représentants de la structure hospitalière de Valenciennes. Au regard de l'évolution des nouvelles technologies, comment répartissez-vous les responsabilités en termes de sécurité ? Par ailleurs, compte tenu de la sensibilité des données informatiques, comment avez-vous géré les impératifs du lien avec la CNIL ?

Mathias VOGL, Ministère fédéral de l'Intérieur, France

Si les aspects financiers et juridiques ont largement été évoqués par l'ensemble des intervenants, qu'en est-il des droits de l'homme au sein des PPP ? Monsieur Evans a évoqué la privatisation des prisons. Dans ce domaine, les agents de la sécurité publique doivent notamment veiller à la santé des détenus et s'assurer qu'ils bénéficient de leur droit de recours de manière effective.

Les modèles PPP sont-ils réellement adaptables à de tels thèmes ?

Gilles PEDINI

Nous allons tenter de répondre à l'ensemble de ces questions.

Pour ce qui est des spécificités des PPP, les partenaires privés français s'appuient sur un réseau de consultants et sur une large connaissance des expériences britanniques. Nous travaillons à la constitution de groupes pluridisciplinaires, préalable indispensable à la formulation d'une offre adaptée à la demande. Les aspects techniques, financiers et juridiques y sont traités, ainsi que la gestion globale des projets, certaines entités publiques étant en demande de ce type de prestations. Un livre traitant des problématiques des PPP et des BEH a été publié par le cabinet Deloitte.

Aucun des cabinets financier ou juridique n'est doté de l'ensemble des compétences requises. D'où l'importance des partenariats, notamment dans le domaine technique.

Même si le coût peut s'avérer élevé, les structures publiques ne doivent pas hésiter à recourir au concours des personnes dotées des meilleurs profils pour traiter au mieux de cette question des PPP et éviter d'éventuelles déconvenues.

Le marché s'organise progressivement autour d'une définition plus précise du rôle des acteurs. Les institutions bancaires sont intéressées et rassurées par la présence de cabinets d'experts pour les assister dans le montage de ces projets extrêmement complexes.

Philippe JAHAN

Pour ce qui est de la sécurité des services d'information, un large chapitre lui est consacré dans le cahier des charges. La société conceptrice du système sera hébergée en France. Par ailleurs, le dossier médical public suivra le patient. Le système n'est pas ouvert à l'extérieur.

Le cahier des charges n'a pas été transmis à la CNIL, qui ne saisit pas les dossiers en amont. Elle devrait l'agréer lors de sa mise en place, l'ensemble des consignes ayant été respectées grâce au concours du cabinet conseil que nous avons mandaté.

John EVANS

Nous n'avons pas privatisé les prisons en Grande Bretagne. Nous avons mis en place un PFI.

Le problème ne provient pas de l'existence de bénéfices financiers pour le secteur privé - mérités au regard des investissements entrepris - mais de l'éventuel caractère excessif de ceux-ci. Tout dépend de la négociation du contrat et de la manière dont sont dispensés les différents services.

Le traitement de la problématique des PFI dans le secteur pénitencier doit être mené avec un minimum d'experts et avec un maximum de personnes qui travaillent au contact des détenus et ont une meilleure connaissance du système. Nous commençons à tirer les enseignements des PPP menés dans le secteur pénitencier. Nous incitons les établissements pénitenciers à innover constamment.

Docteur Michael DUGGETT, National School of Public Administration, ex-Directeur Général de l'Institut des Sciences Administratives, Grande Bretagne

Toute la question des PPP se résume à la définition de la gouvernance. Le véritable rôle d'un gouvernement me semble avoir été défini par Margaret Thatcher, qui prétendait qu'« un gouvernement doit faire que ce qu'il peut faire ». La question des PFI nous renvoie au champ d'action étatique et à ses limites.

Si la société exige certains services de l'Etat, il apparaît qu'il n'est pas systématiquement en mesure de répondre aux besoins formulés. Les PPP démontrent certaines faiblesses des administrations publiques qui ne sont pas toujours capables de gérer un contrat de manière optimale et qui peinent parfois à définir leurs besoins. Il faut développer de nouvelles compétences administratives.

Nous avons vu comment plusieurs pays sont séduits par ces nouveaux modes de gestion, notamment en raison des impératifs budgétaires. L'obtention de meilleurs résultats à moindre coût intéresse tout le monde. En Angleterre, la National School of Government offrait des prestations de restauration et d'hôtellerie à ces intervenants. Or je ne crois pas que l'Etat soit spécifiquement doué pour ce type de prestations...

Pour répondre à Monsieur Phelep, les avantages des PFI et des PPP ne sont immédiatement perceptibles. Le partenaire privé peut être découragé par l'importance des coûts et la faiblesse des bénéfices. Des divergences peuvent apparaître entre les partenaires. Néanmoins, cet outil est extrêmement utile. Nous ne saurions nous en priver pour des raisons idéologiques. En Chine, il est utilisé dans le cadre de certains services sanitaires.

Les fonctionnaires britanniques reconnaissent les limites de l'action étatique dans certains domaines. Le secteur public a sa propre fonction. Comme le dit la métaphore, « le gouvernement ne doit pas seulement

ramer, mais montrer la voie ». Le modèle PFI permet la mise en œuvre de certains services sous l'impulsion de l'Etat avec le concours du service privé.

Pourquoi le PFI n'est-il pas davantage utilisé en France ? Je crois que la conception française du rôle de l'Etat y est pour beaucoup. Il me semble que le bipartisme letton ou anglais permet d'en faciliter l'usage.

Les PFI – PPP constituent un défi pour tous à l'avenir.

Jean-Luc CHASSANIOL

Si le secteur public doit beaucoup apprendre du secteur privé, cette dynamique me semble devoir être réciproque. Contrairement à une idée reçue, le secteur public n'est pas toujours en retard.

La multiplication rapide des PPP dans le secteur hospitalier s'explique par leur autonomie juridique et l'absence d'attributions régaliennes.

L'exemple d'un enjeu majeur de politique publique : l'immigration, défi commun pour les gestionnaires publics



Introduction

Bernard FITOUSSI

Inspecteur général de l'administration, Ministère de l'Intérieur, France

L'immigration en Europe pose aux gestionnaires publics des questions cruciales. Défi commun à toute l'Europe, sa gestion ne s'inscrit plus dans le cadre d'une simple addition de politiques nationales. Chaque pays s'y trouvera confronté tôt ou tard. Tel pays qui fut longtemps terre d'exil est ainsi devenu une terre d'émigration.

Il s'agit aujourd'hui, dans le cadre d'un échange mutuel, de relever les différents aspects concrets des pratiques de l'immigration au sein de l'union.

L'histoire de l'immigration et de l'émigration est longue et complexe. Les déterminants historiques et culturels de ces phénomènes sont différents. Ils s'entrechoquent avec les guerres, la naissance des nations, la colonisation et la mondialisation. A l'heure d'un important débat sur l'immigration, les acteurs politiques et sociaux réfléchissent, à tous niveaux, à leurs positionnements respectifs.

Il me paraît plus opportun de parler « des immigrations », en tenant compte des motifs migratoires, du temps dans lequel ils s'inscrivent, et de leurs modalités. Les fonctionnaires et les acteurs sociaux se trouvent ainsi confrontés à une multiplicité des situations et des catégories, à laquelle ils doivent quotidiennement répondre.

Ces Premiers Rendez-vous européens de la gestion publique doivent nous permettre d'échanger nos points de vue sur des situations très concrètes. Il s'agit moins d'exposer une opinion que de comparer des pratiques entre praticiens.

Présentation de la problématique

Patrick WEIL

Directeur de recherche au CNRS, histoire du XXème siècle, France

Autrefois scindée en deux espaces nord et sud aux soldes migratoires bien différents, « l'Europe des Quinze » est aujourd'hui devenue un espace global d'immigration. L'arrivée des nouveaux pays membres crée une situation originale. Devenus pays d'émigration vers les plus anciens pays de l'union situés à l'ouest, ces pays sont également des espaces d'immigration - en provenance des pays voisins - et des terres de transit. De leur côté, les pays de l'Europe occidentale sont récemment devenus des terres d'émigration. Une forme de convergence progressive est en train de s'incuber, autour d'une triple gestion de l'immigration, de l'émigration et du transit.

Les « Quinze » constituent un ensemble de pays d'immigration, doté de règles communes instaurant trois voies légales d'immigration : le travail, le lien de famille et l'asile politique. Cette apparente homogénéité cache des situations et des résultats très différents.

Nous pourrions estimer que ces différences résultent de problèmes de gestion publique. Extrêmement complexe, la question de l'immigration en appelle à l'intervention et aux compétences de tous les ministères. Au regard de la citoyenneté et des droits des immigrants, elle implique également des Etats étrangers et influe sur la politique étrangère. Enfin, les ressortissants étrangers ne disposant pas du droit de vote, l'attention prêtée et les crédits budgétaires alloués aux problèmes de l'immigration sont bien souvent en deçà de ce qu'ils devraient être. Cette politique publique ne favorisant pas la conquête d'un électorat, les pouvoirs publics ne tendent qu'à agir une fois entrés en situation de crise.

Or la raison principale des divergences de résultats entre les pays membres est ailleurs.

La première différence est géographique : contrairement aux idées véhiculées par l'imagerie télévisuelle, la majorité des flux migratoires s'effectue *via* des frontières terrestres.

La seconde différence provient de la démographie. Si le renouvellement de la population par le taux de natalité est assuré en France, au Royaume-Uni et en Irlande, cela n'est pas le cas en Allemagne et en Italie. Ces différences impactent les besoins sur les marchés du travail. Les besoins en termes de main d'œuvre sont plus ou moins importants selon les situations démographiques.

La troisième différence vient de l'état du processus faisant d'un pays une terre d'immigration. Ce processus est jalonné d'étapes successives, dont la première est la quête du travail. Le regroupement familial constitue l'étape suivante. Si la plupart des flux actuels des anciens pays d'immigration sont des flux familiaux, à l'inverse les flux auxquels font face les nouveaux pays comme l'Espagne correspondent à la première étape du processus, celle des primo arrivants.

Enfin, nos pays ont des divergences techniques, relatives au calcul et à la gestion de l'immigration. Certains optent pour des procédures individualisées, d'autres pour des quotas. Peu performante, la technique des quotas n'atteint jamais les objectifs fixés pour l'immigration qualifiée et dépasse toujours ceux définis pour les travailleurs non qualifiés. En outre, l'annonce du nombre de permis pour une année contribue à un redoublement des décisions d'immigration. Les effets sur l'immigration irrégulière sont néfastes. Précisons, à ce stade, que l'immigration irrégulière n'est pas supprimable. Tout comme la fraude fiscale ou la sécurité routière, il s'agit, pour les pouvoirs publics, de réduire la fraude sans imaginer pouvoir la faire entièrement disparaître. Plusieurs choix sont possibles. Certains préfèrent éviter toute prévision et opérer des régularisations massives tous les dix ans, d'autres cherchent à réprimer puis à appliquer le principe de prescription. Différentes, ces techniques nous opposent.

Malgré les engagements pris à l'occasion des traités de Maastricht et d'Amsterdam, la politique commune de l'Union en matière d'immigration n'est pas parvenue à une harmonisation des techniques et des politiques des Etats membres. Certes, des progrès ont été accomplis dans les domaines qui n'étaient pas de la compétence de l'Union, notamment dans le cadre de l'espace Schengen et des dispositions relatives au droit d'asile et à l'acquisition de la nationalité. Mais l'Union ne dispose pas d'une politique harmonisée en matière de regroupement familial, d'immigration de travail, de statistiques ni de gestion de l'arrivée des ressortissants des nouveaux pays membres. Il n'existe même pas à ce jour de directive de comptage statistique des immigrés.

Comment bâtir une politique commune sans évaluer au préalable les données existantes ? Comment évaluer ces données si nous ne les collectons pas ?

Ainsi démontré, ce retard de l'Union peut être en partie comblé. Les divergences structurelles sont telles qu'il faudra encore une quinzaine d'années pour que les différentiels de besoins se réduisent, notamment sur le marché du travail.

Pour progresser, les gestionnaires publiques doivent travailler sur l'établissement de statistiques communes. Il existe des marges de progrès au niveau de la régularisation des migrants irréguliers. Les différences de management de l'irrégularité d'un pays à l'autre ne peuvent plus durer. Des mécanismes de gestion commune doivent être mis en place.

L'avenir est à la création d'un droit à l'aller retour. Cela existe déjà dans de nombreux pays pour les saisonniers. Cela permet de sécuriser les personnes et donc de les laisser repartir. Ce droit doit être développé pour l'immigration qualifiée. Le choix de la sélection, qui fait fi de la situation des pays d'origine, ne me paraît pas être le bon.

L'avenir est également à la création de mécanismes de liberté de circulation. Toutes les personnes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur devraient disposer d'un visa permanent. Des embauches pourraient se décider au niveau de l'Union, pour des médecins par exemple. Un tel dispositif risque de bouleverser un fonctionnement administratif très attaché à la sédentarité.

Nos compatriotes circulent. Si l'on veut réussir dans la compétition internationale, il faut les laisser se mouvoir en Europe.

Présentation d'expériences concrètes

Italie

La gestion humanitaire des flux et la gestion de crise à Lampedusa

Isabella ALBERTI

Vice-préfète, direction centrale des services de l'immigration et de l'asile, Ministère de l'Intérieur,
Italie

La direction centrale des services de l'immigration et de l'asile du Ministère de l'Intérieur travaille principalement sur les questions d'accueil des étrangers irréguliers qui relèvent, en Italie, de la compétence de l'Etat.

Les étrangers arrivent en Italie majoritairement par les frontières terrestres. Les arrivées par bateau sur les côtes siciliennes de Lampedusa ne représentent que 10 % de l'immigration italienne irrégulière. La plupart des immigrés irréguliers entrent sur le territoire national grâce à des visas de tourisme et y demeurent quand ceux-ci expirent.

Nous disposons de trois types de centres d'accueils. Les « centres d'accueil et de premiers secours », à l'image de Lampedusa, sont l'équivalent de plateformes d'orientation, à partir desquelles les personnes immigrées sont conduites dans un « centre d'identification » ou dans un « centre de permanence séjour temporaire et assistance ». Créés en 1998, ces centres accueillent les immigrés irréguliers pour une durée maximale de 60 jours, nécessaire à la police pour identifier et renvoyer les étrangers irréguliers dans leurs pays d'origine. Validée par un magistrat, la procédure, si difficile soit-elle, a permis de renvoyer 50 % des étrangers séjournant dans les centres. Au terme des 60 jours, le préfet enjoint l'immigrant irrégulier de quitter le territoire dans les cinq jours.

La gestion des centres n'est pas publique. Elle fait l'objet de conventions avec des associations dites « troisième secteur », comme la Croix Rouge Italienne ou Misericordia. Les préfectures n'ont ni le temps ni les effectifs nécessaires à cette gestion. L'élaboration et le suivi des conventions et des contrats sont assurés par le service de l'immigration et de l'asile. Il s'agit de garantir le bon déroulement de la procédure administrative, et de vérifier si les droits humains, les langues et les religions sont respectés.

Récemment réformés, les centres d'identification accueillent les demandeurs d'asile. Les immigrés doivent s'y rendre régulièrement sous peine de perdre leurs droits. Sept commissions territoriales ont été désignées pour traiter les demandes d'asile. Le temps d'attente a été réduit à deux mois. Dans l'attente de son éventuelle régularisation, le demandeur d'asile peut travailler.

Entre 1997 et 2000, l'immigration d'origine balkanique a considérablement augmenté en Italie. Depuis 2001, la grande majorité des arrivées sont enregistrées en Sicile et proviennent du Maghreb et d'Afrique noire. 45 276 arrivées ont été enregistrées à Lampedusa en 2006. La seule manière de réduire ces flux et de coopérer avec les pays d'origine des immigrants. Aucune loi ne pourra briser cette dynamique.

Les Italiens eux-mêmes ont émigré par le passé. Le processus nous est familier et nos structures d'accueil sont excellentes. Nous veillons au respect des droits individuels.

France

La gestion de l'asile

Jean Loup KUHN

Directeur de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA), France

La France a longtemps été le pays où l'asile était le plus demandé au monde, et reste le premier pays européen d'asile aujourd'hui. C'est aussi le pays qui attribue la plus grande quantité de statuts dits de « grande protection » selon la convention de Genève.

L'OFPRA est un établissement public créé en 1952 pour assurer la mise en œuvre de cette convention. Contrairement à l'ensemble des autres pays d'Europe, la gestion du droit d'asile dépend du ministère des Affaires Etrangères, auquel l'OFPRA est rattaché.

La demande d'asile fluctue. Jusqu'en 1975, elle fut relativement faible, alimentée essentiellement par l'existence du « rideau de fer ». Par la suite, l'apparition de nouveaux conflits et de régimes autoritaires (Turquie, Zaïre, Haïti, Sri Lanka) ont contribué à une augmentation de la demande. 61 000 demandes sont ainsi déposées en 1989. Après un recul important dans les années 1990, les crises balkanique, algérienne et caucasienne ont entraîné une nouvelle hausse des demandes. Depuis 2005, la tendance s'affiche pourtant en forte baisse.

Le droit d'asile est trop souvent confondu avec les problèmes d'immigration, et le demandeur légitime assimilé à celui qui tente de détourner le droit d'asile à des fins d'immigration, entraînant une confusion dommageable dans l'opinion publique.

L'administration de l'asile en France pose aujourd'hui quatre défis majeurs de gestion publique.

I. Une administration confrontée aux évolutions de la demande

Si nous prenons chaque année des milliers de décisions, nous n'avons pas pour autant la maîtrise des flux. Dans ces conditions, il est très difficile d'avoir une gestion prévisionnelle des moyens qui seront les nôtres. Nous travaillons sur des hypothèses, à législation constante. Mais quelle que soit la réaction de l'Etat, les filières prennent acte des évolutions législatives et s'adaptent.

Parallèlement, nous devons être capables de faire face à des modifications soudaines de flux. Ainsi en 2005, la demande haïtienne vers la Guadeloupe a-t-elle pratiquement doublé en quelque mois, ce qui supposait de notre part une très grande réactivité.

II. Quel type de structure choisir ?

La France est un pays où les questions d'asile sont partagées entre plusieurs ministères (Intérieur, Affaires Etrangères, Affaires sociales). Si l'asile produit des flux migratoires, le droit d'asile doit être cependant traité différemment de l'immigration. Les pouvoirs publics en ont pris acte en 2003 en votant des lois séparées pour le droit d'asile et pour l'immigration. Autonome, spécifique, l'OFPRA joue un rôle de guichet unique de l'asile. Son personnel est composé de près de 400 agents dont la majorité appartient à la catégorie A.

La plupart sont des agents linguistes et juristes de catégorie A. Face à certains flux soudains, l'engorgement et l'allongement de la durée de traitement des demandes rendent attractives les procédures de demandes de droit d'asile pour les nombreuses filières d'immigration. Aussi dans les dernières années pour faire face à ces difficultés, notre budget a-t-il été doublé, afin de recruter un nombre substantiel d'agents contractuels. Le défi devient alors de gérer à la fois des agents titulaires et des agents contractuels exerçant les mêmes fonctions dans les mêmes conditions.

L'ensemble de ces difficultés pose la question du statut de l'OFPRA. Les passerelles vers les autres ministères étant insuffisantes, cette politique de stop and go en matière d'effectifs offre des inconvénients certains.

III. La spécialisation géopolitique, atout ou handicap ?

L'OFPRA est organisé par de divisions géographiques composées d'agents spécialistes des questions géopolitiques du ou des pays dont ils ont la charge. Cette organisation spécialisée n'est pas toujours bien adaptée à la réalité mouvante et changeante des demandes d'asile. Aussi, la spécialisation des agents qui est un peu la « marque de fabrique » de l'OFPRA, peut se révéler être aussi un handicap en matière de gestion, dès lors qu'elle prive l'établissement de la souplesse nécessaire.

IV. Comment concilier l'efficacité administrative et les exigences de qualité ?

Tous les actes et décisions de l'OFPRA sont quantifiés et comptabilisés. Trop importants par le passé, les délais d'examen des demandes ont être resserrés, au nom d'un impératif de protection du droit d'asile et d'efficacité administrative. Notre problème est de concilier ces objectifs quantitatifs avec une politique de qualité.

Depuis le début des années 90, l'asile politique tend à être remplacé par un asile ethnique ; aujourd'hui une nouvelle forme d'asile « social » est apparue. Il s'agit de fuir des persécutions ou des risques de traitements inhumains. Un régime d'asile européen et une procédure unique harmonisée doivent être définis à l'horizon 2010.

Jean-Pierre GUARDIOLA

Chef de service, DLPAJ, Ministère de l'Intérieur, France

35 000 personnes ont demandé l'asile en 2006 en France. Le taux d'admission au statut de réfugié est d'environ 20 %. Huit personnes sur dix seront ainsi déboutées au terme d'une procédure d'une durée d'un an et demi maximum. Les délais ont été raccourcis pour couper court à une forme d'intéressement à la durée maximale de la procédure. Nous veillons à éviter ce biais.

Contrairement aux autres immigrants, les demandeurs d'asile sont dispensés de présenter un passeport ou un visa. L'admission au séjour ne peut leur être refusée pour ce seul motif, conformément à la convention de Genève. Par ailleurs, le demandeur peut choisir la préfecture qui traitera sa demande. Le préfet compétent pour traiter une demande d'admission au séjour est celui de résidence du réfugié. Les demandeurs d'asile se font référencer par des associations et se concentrent dans certains départements. Ainsi, en 2000, 40 % des premières demandes d'asile enregistrées à Paris concernaient la communauté chinoise.

Par l'intermédiaire des préfetures, le ministère de l'Intérieur est seul compétent pour admettre au séjour les demandeurs d'asile dans le cadre d'une procédure décentralisée. Le service des étrangers y statue sur les demandes déposées. L'état civil et les empreintes digitales du demandeur sont enregistrés. Le préfet propose au demandeur l'une des 20 000 places disponibles dans l'un des CADA (centre d'accueil et d'hébergement spécialisé) et lui remet le formulaire qu'il doit envoyer à l'OFPRA dans les 21 jours. Ces opérations faites, la préfeture délivre une autorisation provisoire de séjour remplacée, à expiration, et tant que la décision n'a pas été prise par l'OFPRA, par un titre d'une validité de trois mois. Ce document ne l'autorise pas à travailler.

La préfeture ne peut refuser l'admission provisoire au séjour que dans quelques cas spécifiques (personne en provenance d'un pays dit « sûr », personne présentant une menace pour l'ordre et la sécurité publique, demande manifestement abusive ou dilatoire). L'étranger conserve le droit de demande l'asile à l'OFPRA, qui statuera *in fine*.

Lorsque la décision est prise par l'OFPRA, la préfeture délivre un titre de séjour d'une durée de 10 ans. Dans le cas contraire, les préfets notifient aux déboutés un délai d'un mois pour quitter le territoire, assorti d'une proposition d'aide au retour. Ce délai passé, la préfeture prend une mesure d'éloignement. La rétention administrative préalable à l'éloignement ne peut durer que 48 heures, sauf prolongation de 15 jours renouvelable décidée par le juge statuant sur la décision.

Jusqu'ici déconcentré, le système pourrait évoluer vers une régionalisation de la demande d'asile. Le Ministère de l'Intérieur mène actuellement deux expériences.

Bulgarie

Pourquoi le choix d'un office ? Quelle organisation, quelle formation des agents, quelle préparation à l'entrée dans l'espace Schengen ?

Svetoslav MICHEV

Président de l'Agence des réfugiés, Bulgarie

L'Agence des réfugiés bulgare constitue l'organe responsable en matière de gestion de l'asile. La Bulgarie a voté en décembre 1992 une loi conforme à la convention de Genève. Afin d'assurer la mise en œuvre des nouvelles directives européennes, un projet de loi vient d'être présenté à l'assemblée nationale 2007.

Le bureau de l'asile, qui siège à Sofia, a été créé en 1992. Le système juridique est complété par une ordonnance sur l'octroi du statut de réfugié, un règlement intérieur des réfugiés (adopté en 2000) et une agence étatique pour les réfugiés (créée en 2002) chargée de l'émission des documents d'identification, des décisions en première instance, de l'aide médicale aux demandeurs d'asile et de l'apprentissage des bases de la langue bulgare.

Le centre d'enregistrement et d'accueil des réfugiés de Sofia, d'une capacité de 500 places, gère les questions d'accueil, d'hébergement, d'assistance médicale et psychologique. Il assure la gestion des procédures accélérées.

Le centre d'intégration des réfugiés de Sofia dispense l'apprentissage de la langue bulgare et oriente les immigrants en matière de formation professionnelle. Il propose des programmes de formation pour les enfants de réfugiés.

Les quatre protections assurées par la république bulgare sont l'asile, les statuts de réfugiés et d'humanitaire et la protection temporaire. Les services de police frontalière assurent l'accès au territoire bulgare à toute personne ayant besoin d'une protection. Les demandes d'asile sont transférées à l'autorité centrale. L'examen accéléré des demandes doit permettre d'éviter les abus.

Le président de l'agence bulgare doit présenter une liste des pays d'origine sûre et une liste de pays tiers sûrs. 15 530 demandes ont été présentées en Bulgarie entre le 1^{er} janvier 1993 et le 28 février 2007. 1 413 personnes ont obtenu le statut de réfugiés, 3 521 ont eu le statut humanitaire. Les étrangers jouissent des droits civiques à l'exception du droit de vote, du droit d'être élu et d'être militaire. Ils peuvent avoir la nationalité trois ans après avoir été reconnus.

Le plan d'action nationale pour l'emploi comporte un programme national pour la consultation sociale, le conseil juridique et l'assistance psychologique aux réfugiés. Le programme est mené en collaboration avec le ministère du travail. L'agence a mis en place des collaborations et promeut l'intégration des demandeurs d'asile (indemnisation, formation professionnelle et linguistique, etc.) Les activités sont menées dans les centres d'intégration, en plaçant l'accent sur l'apprentissage du bulgare.

Un centre de formation a été créé pour renforcer les capacités administratives de l'agence. Nous espérons, avec notre arrivée dans l'UE, que le nombre de demandeurs d'asile augmentera.

La création d'un centre de transit est financée dans le cadre du programme phare 2003.

Nous ne participerons pas à la zone Schengen. Ce processus nécessite de remplir certaines conditions. Les frontières externes doivent être contrôlées aussi efficacement que les autres. Le pays est désormais responsable de 1 650 kilomètres de frontières externes. L'Union fournit des fonds et des experts pour renforcer nos capacités. Des missions menées avec des experts permettent le contrôle du respect des conditions.

Il appartiendra aux Etats membres de se décider quant à l'entrée de la Bulgarie dans cet espace. Des équipes ont été déployées en juin 2006 et ont commencé à travailler. Un plan d'action a été adopté. Nous cherchons à réduire la corruption aux frontières.

Table ronde : quel bon niveau de gestion ?

Participaient à la table ronde :

Norbert MANNNS, regierungsdirektor, Allemagne

Maria OCHOA-LLIDO, chef du service des Migrations et des Roms au Conseil de l'Europe

Michel AMIEL, adjoint à la Direction accueil et intégration au Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement.

La table ronde était animée par Patrick WEIL, Directeur de recherche au CNRS, histoire du XXème siècle, France.

Patrick WEIL

Nous allons débattre à présent du niveau idéal de gestion des questions d'immigration autour des thèmes de l'éducation, du travail, du logement et de la santé, à un niveau tant local que national.

Norbert MANNNS

L'Office fédéral des migrations et de l'asile, qui dépend du Ministère fédéral de l'Intérieur, gère les questions relatives au droit d'asile et aux migrants dotés d'un droit de résidence, à titre professionnel notamment. En Allemagne, l'Etat fédéral statue sur l'ensemble des procédures et les Lander assurent la prise en charge des demandeurs d'asile, du logement à la scolarisation des enfants. Les communes chargées de l'accueil sont assistées financièrement par le Land, sauf en cas de gestion déficitaire.

L'Office fédéral des migrations et de l'asile est également chargé depuis peu de l'intégration. Il s'agit pour l'essentiel de proposer un enseignement linguistique d'allemand pour les immigrants dotés d'un statut stable, au titre de la validation de leur droit d'asile ou de l'acceptation du regroupement familial. Ces enseignements sont obligatoires. Le versement des prestations sociales diminue en cas de non respect de cette obligation. L'office prend également en charge la formation professionnelle lorsque le demandeur en émet le besoin.

Michel AMIEL

L'octroi du premier titre provisoire de séjour s'accompagne d'un test destiné à mesurer le niveau de maîtrise de la langue. A l'heure de la demande de la carte de résident de longue durée, nous ne vérifions pas le niveau de langue mais l'assiduité qu'a manifestée l'étranger par rapport à l'apprentissage linguistique.

Norbert MANNNS

Le système allemand prévoit l'accueil au titre du droit d'asile politique, fondé sur les principes de la constitution, et d'un droit de séjour fondé sur la Convention de Genève. Nous n'accordons plus le droit d'asile aux personnes originaires d'un pays dit « sûr ».

Michel AMIEL

Je souhaite replacer le débat dans un cadre général. Je voudrais distinguer le problème de la gestion des demandeurs d'asile de celui des migrants venant s'installer à la suite d'un regroupement familial ou d'une autorisation de travail, dont le contingent atteint 130 000 personnes. Des efforts considérables ont été entrepris pour rationaliser leur accueil et leur intégration. Ce système comprend de nombreux champs d'intervention et implique un important travail de gestion publique, tant au niveau central que territorial. L'articulation entre ces deux niveaux de gestion me paraît être au cœur du débat.

La gestion de l'intégration des étrangers a pris une nouvelle dimension en 2003 avec la création de nouveaux instruments. Le comité interministériel à l'intégration, autrefois moins actif, se réunit désormais une fois l'an, sous l'autorité du premier ministre, et rassemble l'ensemble des membres du gouvernement concernés par les problèmes de l'intégration. Il en découle un programme d'action, reprenant plusieurs thèmes prioritaires, relatifs à l'accueil, l'intégration, la lutte contre les discriminations, etc. 76 décisions ont été prises en 2006. Cette action coordonnée permet un traitement global du problème de l'intégration et confère à l'action une légitimité politique obligeant les services à s'engager pleinement.

L'accueil des 130 000 migrants s'organise d'abord autour d'entretiens d'évaluation des besoins linguistiques, d'une journée de formation civique, d'un relevé des éventuels problèmes sociaux, et d'un entretien relatif à la formation professionnelle, en lien avec l'ANPE. Tout cela a été rendu possible par le renforcement de l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations, chargée de l'organisation de ce dispositif dans chaque département. Cette première étape d'intégration, censée donner aux personnes les meilleures bases possibles, s'avère décisive.

La seconde étape de l'intégration réside dans l'accès aux droits auxquels les migrants peuvent prétendre. Elle nécessite une coordination très importante entre les différents services de l'Etat, dont l'Education nationale, le Logement, la Formation linguistique, etc. Pour mener à bien cette politique, l'Etat a développé les moyens nécessaires, avec la naissance en 2006 d'une Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Les étrangers n'ont pas de droits spécifiques relatifs aux quatre thèmes de notre débat. Toute la difficulté est ainsi d'obtenir qu'ils puissent faire valoir des droits. C'est à ce niveau qu'il est indispensable de développer une action locale, au plus près des personnes. Il s'agit de reproduire au niveau local l'effort de coordination produit au niveau national, ce qui est assez difficile au regard de l'éclatement des compétences entre les divers partenaires et du cloisonnement des prérogatives.

L'enjeu est de parvenir à inclure l'ensemble des acteurs dans le cadre de programmes régionaux, placés sous la direction des préfets. Ainsi, dans le département des Hauts de Seine, un accord conclu entre l'ANAEM, le Conseil Général et la commune de Suresnes permet de signaler les personnes immigrées domiciliées à Suresnes, d'en transférer la gestion de l'accueil à un élu, et d'assurer la coordination avec les services municipaux.

Nombreuses sont les initiatives de ce type. Elles sont hélas méconnues des administrations centrales. Il a donc été décidé en décembre 2006 de créer une banque des « bonnes pratiques d'intégrations au niveau local » et un réseau impliquant volontaires, établissements, agences et collectivités.

Maria OCHOA-LLIDO

Le Conseil de l'Europe s'occupe des questions des migrations depuis 1953. Ses actions s'organisent à plusieurs niveaux. Au plan intergouvernemental, le Comité européen sur les migrations réunit des représentants des 46 Etats membres du conseil. Au niveau parlementaire, la commission sur les migrations et les réfugiés, issue de l'assemblée parlementaire du Conseil, est un organe de réflexion censé alimenter en propositions concrètes les pouvoirs locaux et régionaux. Ces derniers constituent le troisième niveau

d'action. Ils se réunissent en séance plénière et traitent notamment les problèmes d'arrivée massive des immigrants. Le quatrième niveau est celui des ONG et des associations, dotées d'un statut participatif et d'observateur auprès du Conseil.

Difficile à mettre en œuvre, la coordination de l'ensemble des actions menées à ces quatre niveaux est la clef de notre réussite globale. Nous cherchons à élargir cette coordination au niveau intercontinental. Nous avons donc créé une plateforme politique des migrations rassemblant, sur un pied d'égalité, l'ensemble des acteurs, du pouvoir local aux représentants des pays d'émigrations. Là se situe selon nous le bon niveau de gestion de l'immigration.

Patrick WEIL

Abordons à présent la question du travail. A quel niveau doit-on gérer les besoins du marché du travail qui ne sont pas assurés par le marché local ? Faut-il agir au niveau des Etats ou des régions ? Parallèlement, comment assurer une réelle circulation de l'information susceptible de corriger l'inadéquation entre le nombre de chômeurs et les besoins du marché du travail ? Comment connecter les services chargés de l'immigration et de l'intégration à ceux du ministère du travail ?

En Espagne, la compétence d'éducation vient d'être transférée aux provinces. En Catalogne, les pouvoirs publics donnent priorité à l'enseignement du catalan plutôt qu'à celui du castillan, pourtant langue officielle espagnole. Quel serait dès lors le bon niveau de gestion de l'éducation ?

Enfin, en matière de santé, qu'en est-il des droits des étrangers en situation irrégulière ? Ce type de droit existe-t-il dans l'ensemble des pays de l'Union ?

Maria OCHOA-LLIDO

L'accès aux droits sociaux pour l'ensemble des personnes en situation irrégulière diffère selon les Etats. Il est néanmoins acquis que dans tous les Etats membres, une personne a droit aux soins d'urgence, conformément à la convention de Genève. Le « tourisme de santé » est en revanche interdit et surveillé.

Norbert MANNS

En Allemagne, les demandeurs d'asile encore hébergés en centre d'accueil peuvent exercer un travail d'intérêt public, rémunéré symboliquement à hauteur d'un euro de l'heure. Cela permet d'éviter l'errance et le vagabondage. Ce système s'applique également aux chômeurs de longue durée.

Un an après avoir quitté le centre d'accueil, tout demandeur d'asile peut aller travailler. La plupart des demandeurs sont prêts à accepter tout type de travail pour subvenir à leurs besoins et ceux de leurs familles. Leur aptitude à accepter quelque travail que ce soit crée un malaise au regard de l'important taux de chômage allemand. Ils travaillent en effet sur des postes refusés par des citoyens allemands. Nos services furent surpris de constater ce phénomène.

Dans le domaine de la santé, les soins nécessaires sont dispensés aux demandeurs d'asile.

Pour ce qui est de l'éducation et de la vie scolaire, l'école est obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans, y compris pour les enfants des migrants et des demandeurs d'asile. Quel que soit le statut des parents, ils ont la possibilité de passer le baccalauréat.

Pour ce qui concerne le logement, enfin, les demandeurs sont hébergés en centre d'accueil puis dans les services communaux. Une fois les droits de séjours reconnus, et jusqu'à l'obtention d'un niveau de vie dit

« convenable », les migrants peuvent rester dans ces logements sociaux, aux frais de la commune, comme les Allemands qui bénéficient de l'aide sociale. Ils sont ensuite libres de s'installer où ils le désirent.

Michel AMIEL

Vous avez évoqué l'effet dévastateur de l'appel à l'immigration du travail dans un contexte de taux de chômage élevé. En réalité, la plupart des 130 000 personnes migrantes entrent sur le territoire au titre du regroupement familial et obtiennent ensuite le droit de travailler. L'immigration au titre d'une autorisation de travail légale concerne 15 000 migrants. Le choix d'un niveau de gestion idéal dépend ici de considérations techniques pointues. Nous procédons à un examen de la situation de l'emploi par branche et par département, qui ouvre la voie à des traitements différents.

Pour ce qui est de l'éducation, et notamment de l'enseignement primaire, les enfants sont scolarisés sans considération de la situation des parents.

Les personnes en situation régulière ne rencontrent aucune difficulté en matière de santé et d'accès aux soins. La situation des personnes en situation irrégulière et des demandeurs d'asile diffère en fonction des administrations compétentes. Le dispositif a été récemment resserré, notamment à destination des migrants entrant dans le but de se faire soigner. Les ministères apprécient et jugent au cas par cas si la maladie peut être traitée dans le pays du réfugié.

En matière de logement, l'une des difficultés provient de l'existence d'une crise du logement généralisée. Dans ce contexte, il est délicat de réserver un sort particulier aux arrivants. Le comité interministériel a donné mission à la HALDE (Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité) d'examiner et définir les moyens d'éviter une concentration des immigrés dans les mêmes quartiers. La HALDE organise des conférences de consensus de façon à définir des mesures et des « bonnes pratiques » qui pourraient contribuer à réduire les discriminations et à progresser en matière d'urbanisme social.

Patrick WEIL

Les questions d'intégration sont à la fois vastes et imprécises. L'arrivée de nouveaux migrants pose de nouvelles questions relatives à notre politique de gestion publique. L'intégration constitue une mission de service public. La question de l'intégration des descendants des personnes immigrées constitue plutôt un problème de discrimination.

Les Américains ont fait le choix de valoriser la diversité. Ils estiment réussir dans ce domaine. Ce faisant, ils oublient de mentionner la grande force des mécanismes d'assimilation qui existent au sein de leur société. Le chant de l'hymne national, le salut au drapeau et le serment d'allégeance sont des pratiques courantes outre-Atlantique. En Europe, nous associons ces pratiques à une forme de nationalisme, autrefois à l'origine des guerres intestines du « vieux continent ».

Nous devons aujourd'hui intégrer les populations immigrées sans recourir à ces mécanismes d'assimilation désormais sortis de nos traditions. Nous devons donc trouver d'autres mécanismes, à l'exemple de la langue.

La comparaison avec les Etats-Unis montre que la différence ne vient pas du respect de la diversité mais du manque de valorisation historique de certaines valeurs communes.

Journée du 4 avril 2007

Le défi des hommes : des gestionnaires publics européens confrontés à des problèmes communs



Ralph DASSA, Directeur général de l'IGPDE, France

Bienvenue à cette seconde journée des Premiers rendez-vous européens de la gestion publique. Les travaux de ces premiers rendez vous s'inscrivent délibérément dans une problématique très générale.

Après avoir débattu des relations entre secteur public et secteur privé puis de la manière dont les administrations nationales peuvent mettre en œuvre une politique commune (en l'occurrence nous avons retenu l'exemple de l'immigration), nous souhaitons conclure nos travaux par l'examen des conséquences de la construction européenne sur la gestion des ressources humaines de nos services publics.

L'exploration d'un thème si vaste justifierait à lui seul l'organisation de nombreux autres rendez-vous. Face à une impossible exhaustivité, nous nous concentrerons donc sur l'exploration de certains aspects pertinents de la question : les changements démographiques auxquels toutes nos administrations sont confrontées, la mobilité des agents publics en Europe et le dialogue social européen.

Danielle Bossaert, chercheur à l'IEAP, a accepté de coordonner et d'animer les discussions sur ces sujets.

Cette dernière séance a été préparée par l'IGPDE qui est le centre de formation et de recherche du ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie, en association avec le CNFPT-INET et la Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern.

Présentation des thèmes abordés et de la problématique

Danielle BOSSAERT

Chercheur à l'Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht, Pays-Bas

Les changements démographiques, la mobilité des agents publics en Europe et le dialogue social européen constituent trois thèmes *a priori* éloignés. En réalité, ils sont étroitement liés par le fait qu'ils ont chacun un impact croissant sur nos administrations publiques en Europe. La représentation des différentes expériences menées par une dizaine d'Etats membres doit permettre d'illustrer ces défis communs et de stimuler nos échanges.

A première vue, les gestionnaires publics n'ont rien en commun. Les secteurs publics et l'organisation des administrations constituent en effet des secteurs fort peu marqués par le processus d'unification. Aucun traité européen ne les mentionne. Nos administrations demeurent marquées par leur hétérogénéité et la conservation de traditions nationales très différentes.

Cette absence de toute tendance d'harmonisation n'exclut pas une certaine forme de convergence. Si elle varie énormément d'un Etat à l'autre, la rémunération à la performance des agents publics se retrouve ainsi dans un nombre croissant d'administrations. Le souffle européen traverse chacun des systèmes administratifs. Les restrictions budgétaires sont ainsi devenues un fait commun, à l'origine d'un accroissement de l'efficacité et de la performance des ressources humaines.

En ce qui concerne la démographie, nos administrations doivent chacune gérer les conséquences du vieillissement de nos populations. Ce phénomène commun se caractérise par une augmentation de la demande des services sociaux, par des départs massifs en retraite, par la création de nouveaux modèles d'emploi et par la nécessité de recrutement de ressources hautement qualifiées dans un contexte de forte concurrence avec le secteur privé.

Le second thème de nos travaux concerne la mobilité des travailleurs. Celle-ci est extrêmement variable d'une administration à l'autre. Au vu de l'article 39-4, la juridiction ne favorise pas cette mobilité, bien au contraire. L'approche d'un tel sujet nécessite de différencier les postes de nature régaliennne des postes qui ne touchent pas à la défense des intérêts généraux des Etats.

Le dernier thème de cette matinée touche au dialogue social au sein des administrations. Des progrès ont été accomplis dans ce domaine, grâce à une discussion approfondie avec les fédérations syndicales durant la présidence française en 2002, et grâce à la création d'une délégation syndicale pluraliste sous la présidence luxembourgeoise en 2005. Le principal défi auquel nous sommes confrontés est la définition de la nature et des thèmes communs du dialogue social européen.

Les changements démographiques

Témoignage : l'impact du changement démographique sur la GRH à l'Agence Fédérale de l'Emploi : management par la diversité

Beatrix BEHRENS

Directrice de l'Agence Fédérale de l'Emploi, Allemagne

Nos politiques de gestion des ressources humaines doivent être élaborées en adéquation avec le contexte contemporain de globalisation économique, d'accroissement de la mobilité et de vieillissement et de féminisation du salariat. Laissez-moi vous présenter les projets que nous menons en Allemagne pour répondre à cette nouvelle donne.

103 000 personnes travaillent aujourd'hui dans 178 agences et 600 sous-agences. D'un âge moyen de 44 ans, notre salariat est féminisé à hauteur de 75 %. L'âge moyen atteindra 55 ans et concernera plus de 40 % des agents aux alentours de 2020.

L'Agence Fédérale de l'Emploi fait face à l'un des plus importants changements de l'histoire de l'administration allemande. Notre organisation doit devenir plus efficace et plus performante dans l'ensemble des secteurs de la gestion publique. Les réformes doivent tenir compte des contraintes budgétaires et de l'évolution démographique. L'importante baisse de la natalité et le vieillissement de la population introduit la nécessité d'un nouveau management des ressources humaines tenant compte de l'âge des agents. Notre stratégie consiste à placer l'âge et les compétences au cœur de nos réflexions, en tirant davantage profit de l'expérience des agents.

Nous devons également tenir compte de l'évolution des valeurs sociales. Les valeurs familiales changent et ne constituent plus la variable principale et systématique d'orientation de la vie professionnelle. Nous devons aujourd'hui développer la formation tout au long de la vie, réorienter nos politiques familiales, accroître la concurrence et permettre la promotion de jeunes travailleurs, en définissant des conditions de travail susceptibles de favoriser leur recrutement.

La diversification du management fait partie de nos objectifs. La stratégie de promotion de la différence, qui concerne à la fois les seniors, les femmes, les personnes issues de l'immigration et les personnes à mobilité réduite ne saurait constituer une obligation morale. Elle constitue en réalité la clef de notre équilibre économique et social futur.

Le travail de notre agence est guidé par plusieurs principes, dont la clarification du rôle des équipes de direction et la promotion d'un système de « management de la diversité ». Ainsi, l'âge ne doit plus réduire les chances pour un individu de se voir offrir de nouvelles opportunités. En nous inspirant des méthodes de management privé, nous cherchons à placer les compétences et la motivation des agents au premier plan.

Le choix des groupes ciblés par notre management répond aux impératifs des nouveaux défis démographiques. Notre objectif est de mieux prendre en compte la féminisation du travail, les orientations sexuelles, les impératifs de la vie familiale et l'allongement de la durée de la vie. En combattant l'ensemble des stigmatisations, nous cherchons à promouvoir un nouvel esprit d'égalité des chances et des opportunités.

Nous avons interrogé nos agents quant à leur perception de ces nouveaux principes de management. L'argent n'apparaît pas au centre de leurs préoccupations. Les personnes cherchent avant tout une meilleure reconnaissance et une prise en compte approfondie de leur vie familiale, des différents cycles de la vie et de

leurs compétences. Il est très difficile pour l'Agence Fédérale de l'Emploi de combiner l'ensemble de ces préoccupations.

Sous ma responsabilité, nous avons établi un procédé global de promotion des ressources humaines connectant l'ensemble des profils de travail et des compétences. Ce système tend à s'adapter à l'ensemble des étapes de la vie professionnelle et à tenir compte des différents besoins des individus en fonction des cycles de l'existence. Après avoir établi des profils, nous recherchons les aptitudes individuelles indépendamment de l'âge des agents.

En termes de *leadership*, nous travaillons sur la formation des managers, qui doivent s'engager davantage et être conscients des enjeux. Ils doivent analyser et promouvoir les compétences en permanence tout en étant capables de mettre en place des équipes composées de profils très différents.

Le changement démographique, les sociétés vieillissantes et les conséquences pour les services de l'administration publique en Allemagne, et perspectives pour l'Europe

Docteur Hermann HILL

Professeur à l'université de l'administration publique de Spire, ancien ministre de Rhénanie Palatinat, Allemagne

Je suis titulaire d'une chaire à l'université de Spire en Allemagne, réputée pour être un important site de recherche en matière d'administrations publiques. Nos recherches associent l'enseignement scientifique et les questions publiques.

En collaboration avec le gouvernement et le land, nous tentons de contribuer à la modernisation de l'administration. Nous voulons augmenter la valeur ajoutée publique, dont les progrès affectent l'intérêt général de la société.

J'aimerais compléter les propos de Madame Behrens quant à l'impact des changements démographiques sur le recrutement à l'intérieur des administrations. Les gouvernements doivent faire face à une compression budgétaire et à une hausse des dépenses sociales. Dans un contexte de réduction de la population active, la conquête des talents va devenir plus difficile. Nous devons réussir à puiser au sein de la société les forces dont nous avons besoin. Nous devons maintenir nos infrastructures tout en repensant leur organisation autour d'une réduction des effectifs.

La question des instruments, des attitudes et des ressources humaines est au cœur de nos réflexions. L'administration publique doit travailler avec moins de ressources tout en progressant et en promouvant l'équité.

Nous ne devons plus nous focaliser sur les éléments traditionnels mais bâtir de nouvelles capacités et de nouveaux concepts. Il s'agit de combiner le maintien de nos traditions et de nos valeurs tout en renouvelant nos politiques de gestion publique.

Les défis représentés par le changement démographique posent les questions de l'intelligibilité de nos services. La préservation de notre identité est très importante. Nous devons à la fois répondre aux attentes de la sphère politique et à celles de la société civile. Les leaders publics doivent incarner à la fois l'action, la flexibilité, le professionnalisme, la nouveauté, l'ouverture, l'engagement et la curiosité.

Ces changements constituent une opportunité pour améliorer nos conditions de vie et de travail et une chance pour bâtir de nouvelles équipes et augmenter nos performances. Nous partageons les mêmes buts.

Débat avec les participants

Konrad RUMMEL, Spécialiste en management RH, service du personnel de l'Etat de Vaud, Suisse

Le statut de fonctionnaire de l'Etat de Vaud a été aboli en 2002. Nous cherchons à dynamiser nos ressources humaines.

Au-delà des nombreux discours systémiques et théoriques, disposez-vous déjà de résultats concrets dans certains domaines ?

Beatrix BEHRENS

Notre nouveau système managérial est en place depuis 2005. Il faudra de longues années pour changer les mentalités et faire évoluer la culture administrative.

Pour l'heure, nous cherchons à promouvoir davantage de femmes à des postes de direction et à recruter des managers âgés de plus de 50 ans.

Annie CHEMLA-LAFAY, Responsable du département « recherche études veille » à l'IGPDE/MINEFI, France

L'IGPDE travaille à la réunion des différentes générations. Dans le cadre de la formation des cadres publics, nous incitons les jeunes agents à prendre conscience au plus tôt du vieillissement programmé des équipes dans lesquelles ils seront amenés à évoluer et à ne plus considérer ce fait comme un handicap.

Au-delà de cinquante ans, une fois passé le stade familial de l'encadrement quotidien de leurs enfants, les individus se trouvent dans une situation de mobilité plus importante que ce que sous-entendent nos préjugés et nos méthodes à cet égard. Notre perception de l'âge doit évoluer pour couper court au sentiment d'inutilité qui se développe de façon trop précoce chez les plus âgés.

La mobilité

La mobilité des agents publics en Europe

Patrice AZAN

Chargé de mission, ministère de la Fonction Publique – Direction générale de l'administration et de la Fonction Publique, France

Le bureau des affaires internationales de la direction générale de l'administration et de la fonction publique pilote l'action internationale du ministère. Membre de plusieurs réseaux européens, ce bureau est à l'origine d'initiatives destinées à favoriser la mobilité des agents publics au sein de l'Union et, par voie de conséquence, à repenser nos modes de fonctionnement au contact de pratiques différentes.

Après discussion avec la commission européenne, le cadre juridique s'appliquant à ces questions de mobilité a pu être réformé. Les dispositions législatives prises en 2005 et en 2007 ont ouvert la voie à une rénovation de nos systèmes de recrutement, grâce à l'ouverture de l'ensemble des codes de la fonction publique - à l'exception de ceux relevant de la puissance publique -, à l'inscription de la procédure de détachement pour les ressortissants communautaires et à la reconnaissance des acquis professionnels. Afin de faciliter la mobilité des agents français, il faut améliorer les conditions du retour des agents et des experts nationaux détachés. Les dispositifs d'accompagnement et de GPEC sont en effet insuffisants, tant en amont que pendant la mission internationale de l'agent. Nous nous attachons aujourd'hui à mieux prendre en compte l'expérience internationale du candidat et à veiller à la qualité de l'emploi proposé au retour.

Au regard des chiffres dont nous disposons, la mobilité des agents n'a pas encore dépassé le stade de l'expérimentation. Seuls 289 ressortissants communautaires ont été admis au sein de la fonction publique d'Etat, soit 0,3 % du total des entrées. Si notre quota d'experts nationaux détachés (END) est atteint, la gestion en demeure trop individuelle. Nos services ne capitalisent pas suffisamment sur ces expériences.

De leur côté, les agents locaux sont faiblement mobiles. Sur un effectif global supérieur à un million d'agents, seul une vingtaine de personnes sont aujourd'hui en poste à l'étranger. En revanche, près du quart des collectivités territoriales compte au minimum un ressortissant de l'UE dans leurs services, essentiellement sur des métiers techniques de catégorie C.

En dépit de ce bilan mitigé, la politique de renforcement de mobilité constitue une réelle préoccupation. Notre stratégie repose sur les leviers d'action suivants :

- **Poursuivre les échanges de fonctionnaires en substituant aux pratiques individuelles une gestion collective et prévisionnelle des emplois et des compétences européennes**
Une cartographie des emplois disponibles, une mutualisation des pratiques et un accroissement des correspondances au sein des ministères doivent permettre de faire émerger un réel vivier de candidats mobiles.
- **Nouer des accords de coopération avec les autres Etats membres**
La coopération multilatérale et la rencontre de systèmes différents permettent une fertilisation croisée des administrations.

Au chapitre des actions innovantes, citons le programme Léonardo, dont le but est d'inciter au développement d'une mobilité collective par une meilleure articulation entre la formation et l'emploi dans un domaine de compétence communautaire, notamment le droit d'asile et la gestion des fonds structurels.

Citons enfin les échanges de fonctionnaires mis en place par le département des Pyrénées Atlantiques et le gouvernement de Navarre.

Débat avec les participants

Thomas PETIT, UNSA Finances et Industries, France

La mobilité dépend largement du tissu familial des individus.

Les agents les plus jeunes et les plus âgés sont les plus mobiles. Pour augmenter la mobilité des personnes d'âge intermédiaire, il faut encourager et permettre le déplacement complet des cellules familiales.

Olivier MARTIN, Préfecture de la région Alsace, France

Ancien expert national détaché, je viens confirmer le réel manque d'organisation et de réflexion autour des expatriations d'agents publics. La rapidité des départs et l'organisation trop verticale de la mobilité posent des problèmes à l'ensemble des END européens. Seul le ministère d'attachement de l'agent fait une proposition à son retour. Il faudrait penser la mobilité à une échelle davantage transversale.

Patrice AZAN

Nous travaillons à la mise en place d'une bourse de l'emploi public européen censée favoriser ces mouvements transversaux. La GPEC doit désormais prendre en compte ces mobilités internationales. Le récent rapport du Conseil d'Etat propose des pistes juridiques de valorisation des expériences étrangères.

Ralph DASSA, Directeur de l'IGPDE, France

Le déficit linguistique des agents publics français est réel. Sur ordonnance du premier ministre, les concours externes comporteront prochainement une épreuve linguistique de langue européenne. Les concours internes seront également modifiés.

Qu'en est-il du recrutement des fonctionnaires européens dans les ministères français ? Les candidats étrangers, qui ne sont pas issus du système universitaire français, ont probablement beaucoup de difficultés à réussir les concours de la fonction publique. Comptez-vous aménager les épreuves pour faciliter leur intégration et favoriser la diversité au sein de la fonction publique ?

Patrice AZAN

La reconnaissance de l'expérience professionnelle des agents étrangers et l'équivalence des diplômes permettent déjà une certaine facilitation de leur intégration. Néanmoins, les systèmes de formation ne sont pas encore harmonisés et il n'existe pas aujourd'hui d'évolutions substantielles sur l'organisation générale des concours. Notre système de recrutement est en voie de modernisation, mais il reste bien des obstacles pour les ressortissants étrangers.

Catherine BERGEAL, Directrice des affaires juridiques du Ministère de la Défense, France

Le service ministériel que je représente accueille un certain nombre de ressortissants étrangers depuis quelques années. Nous devons en finir avec la sinistrose linguistique dont nous faisons preuve si souvent. En tant qu'employeur, je constate que les postulants ont un niveau de langue de meilleure qualité que par le passé. Je ne rencontre plus les mêmes difficultés à recruter des candidats trilingues.

Brigitte DENGLER, Bundesministerium der Finanzen, France

Originaire de Berlin, j'ai pu participer à un échange et travailler à l'IGPDE pendant plusieurs années. Je crois qu'il faut accepter ses limites et ne pas se fixer d'exigences trop importantes en matière de pratique linguistique. Il ne faut pas hésiter à demander un détachement international. Pour favoriser ses propres conditions de retour, il faut prendre des initiatives et relancer ses contacts personnels et professionnels.

Evelyne MULLER, INEP, France

De retour d'un détachement en Allemagne pendant plus de dix ans, je constate, au regard de l'évolution des réglementations, un développement des conflits relatifs à la perception collective du détachement, souvent jugé trop avantageux.

Je plaide pour cette expérience riche à tous niveaux, qui permet de prendre du recul sur le fonctionnement de nos administrations.

Témoignage d'une expérience de mobilité collective

Esther HERRERA

Service des relations extérieures, gouvernement de Navarre, Espagne

Je vous présente le projet Itinérís, destiné à multiplier les échanges de fonctionnaires à l'échelle des collectivités locales frontalières. Amorcé en 2002, ce projet est développé par le département des Pyrénées Atlantiques et le gouvernement de la Navarre, réunis au sein de la Communauté de Travail des Pyrénées. Il concerne aujourd'hui 50 personnes, dans les domaines de l'environnement, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, le patrimoine et la culture.

Les objectifs initiaux de ce projet étaient d'accroître la connaissance mutuelle des fonctionnements administratifs, d'encourager la pratique linguistique et d'accoucher d'un nouvel état d'esprit de coopération.

Après appel à candidature et analyse des postes, nous avons sélectionné les candidats. Une évaluation et une certification ont été proposées par un comité paritaire de formation, composé d'experts internes et externes réquisitionnés pour l'occasion.

Les difficultés rencontrées ne sont pas d'ordre linguistique mais concernent plutôt la mise en place de la coopération. Il s'avère parfois difficile de convaincre les autres services des administrations de l'utilité de la démarche, de trouver le partenaire idéal dans la structure partenaire et d'offrir une possibilité de l'échange à chacun. Il a ainsi fallu ouvrir le champ de l'échange aux autres collectivités publiques, notamment les communes et sociétés publiques, afin de multiplier les domaines de compétence.

Premiers Rendez-vous européens de la gestion publique

Au-delà des difficultés rencontrées, les apports des échanges menés dans le cadre d'Itinériss sont très importants. La permanence du contact entre les deux partenaires permet une meilleure identification des projets. Nous avons pu développer des compétences transversales. La région de Navarre cherche aujourd'hui à multiplier les initiatives de formation avec d'autres régions européennes. Nous croyons qu'il faut aller à la rencontre de l'autre. Itinériss a permis de passer de la théorie à la pratique, en entrant dans une dynamique concrète de coopération. Les candidats postulent désormais avec des idées de coopérations précises.

Nous travaillons aux prolongements du projet, qui devrait s'articuler autour d'une coopération toujours plus étroite, fondée sur des séjours d'échange d'une fréquence mensuelle.

Cette base de travail locale apparaît comme un préalable efficace à une généralisation de certaines pratiques. Les expériences locales de mobilité sont riches d'enseignements.

Le dialogue social européen

Le film « dialogue social et fonction publique en Europe » est projeté.

Danielle BOSSAERT, Chercheur à l'Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht, Pays-Bas

Ce film illustre de belle manière combien nos différences de statuts et d'organisation constituent aujourd'hui une entrave à la mise en place d'un dialogue social au niveau européen.

Thomas PETIT, UNSA Finances et Industries, France

Il existe des structures syndicales européennes, notamment la confédération européenne des syndicats. Les échanges entre syndicats sont très importants, mais leurs travaux portent essentiellement sur la défense individuelle et locale des intérêts des agents publics.

Notre rendez-vous de ce jour est indispensable à la connaissance mutuelle, fondement incontournable du dialogue social. L'UNSA (Union Nationale des Syndicats Autonomes) se positionne en force de position. Elle évite le biais d'une méfiance trop souvent systématique à l'égard des propositions émanant des organes de direction. Nous militons pour le développement des rencontres entre direction et syndicats au niveau européen.

Témoignage

Michel MANGENOT

Université Robert Schuman de Strasbourg, groupe de sociologie politique européenne, France

Mes remarques sont tirées de travaux conduits à Maastricht sur les effets du dialogue social européen. Elles ont publiées et traduites en 2004.

Le dialogue social européen fait référence au rôle des partenaires sociaux. Il prend forme lorsque, après consultation de la commission européenne, les partenaires entrent dans un processus de négociation censé aboutir à un accord. Cette procédure originale et méconnue a conduit à la conclusion de sept accords interprofessionnels, aux premiers rangs desquels l'accord sur le congé parental (1995), l'accord sur le travail à temps partiel (1996) et l'accord cadre sur le travail à durée déterminée (1999).

Ces trois accords ont été mis en œuvre *via* des directives dans une procédure de transposition automatique par le Conseil, au cours de laquelle les partenaires européens, d'une certaine manière, se substituent au législateur et alimentent le droit communautaire. Le processus s'appuie sur le système d'extension des conventions collectives selon lequel un accord entre organisations jugées « représentatives » par la commission s'applique à l'ensemble des Etats membres, à l'exception du Royaume-Uni.

La nouveauté provient de la place occupée par la fonction publique. La mise en œuvre par le biais de directives aboutit à l'exclusion des Etats employeurs du processus. La jurisprudence stipule clairement que le fonctionnaire est un travailleur comme les autres. Nous assistons donc à l'introduction dans le droit de la

fonction publique de normes qui trouvent leur origine dans la négociation collective au niveau communautaire.

La situation est tout à fait paradoxale. Alors que les accords conclus ont une incidence directe sur l'emploi dans la fonction publique, les employeurs de la fonction publique ne peuvent influencer sur les conditions du dialogue social. L'administration s'europeanise en dehors du canal étatique sans consultation ni information des Etats membres.

Ce problème a été rapidement soulevé par les organisations syndicales, réunies en section internationale. Ainsi est née la Fédération Syndicale Européenne des Services Publics (FSESP) en 1996, branche publique de la confédération européenne des syndicats, présidée par Anne-Marie Perret. La demande des syndicats aboutit en 1999 avec l'organisation des premières rencontres entre la troïka et la FSESP, suivie en novembre 2000 d'un forum syndical européen.

Se pose aujourd'hui la question de la formalisation du dialogue social et de la représentation des Etats employeurs. En s'affiliant au Centre Européen des Entreprises à Participation Publiques, cinq Etats membres sont parvenus à être mieux informés et à s'impliquer dans les négociations interprofessionnelles. Dans ces pays, la fonction d'employeur est séparée de la fonction législative. Cette solution est-elle généralisable ?

Une initiative est à noter au sein du dialogue social sectoriel. Les collectivités territoriales ont voulu créer un comité de dialogue sectoriel dans le domaine local. La FSESP en est à l'origine, rejointe par le Conseil des Communes et des Régions d'Europe, représentant des employeurs territoriaux. Si le dialogue social sectoriel a pu ainsi formalisé, il n'en est rien au niveau des employeurs centraux étatiques.

L'absence de l'administration publique des compétences communautaire est au cœur du problème. Elle est à l'origine de la dimension informelle du réseau des directeurs généraux des ministres de la fonction publique. Les réflexions menées par la présidence allemande de l'Union Européenne visent à remédier à cette situation et à faire de ce réseau un partenaire social formalisé.

Ces accords cadre, comme l'ensemble du dialogue social européen, présentent trois contradictions qui participent de sa complexité.

La première provient de l'absence de l'administration publique des compétences communautaires, qui révèle une contradiction entre la volonté politique de souveraineté nationale des administrations et l'europeanisation partielle de celles-ci par le dialogue social et la mobilité. La formalisation d'un dialogue nécessiterait une nouvelle définition de la souveraineté nationale dans le champ administratif public.

La seconde tient à la recentralisation des négociations. Le dialogue social européen centralise les négociations en remettant en cause des pratiques nationales décentralisées des ressources humaines. Il n'y aurait donc pas d'intérêt à le développer.

La troisième, qui est la plus importante, touche au maintien de la règle statutaire des fonctionnaires dans chaque pays. Les pays, et notamment la France, veulent conserver leurs statuts. Les autorités publiques conservent le pouvoir de décision finale. Le dialogue social vient réduire ce champ de compétence et d'intervention traditionnel. L'aboutissement récent à la création d'un CDI public, qui constitue une avancée pour les syndicats mais une enfreinte à la règle statutaire de la fonction publique, en est une preuve notoire.

Quelle est aujourd'hui la place de l'administration publique ? Certains parlent de la banalisation dommageable de la fonction publique, d'autres de sa nécessaire normalisation.

La fonction publique se sécularise. Son organisation et ses règles s'alignent sur son environnement économique et social. Le dialogue social en est le témoin, de même qu'il y concourt largement.

On observe également une tendance à la sectorisation de la fonction publique. La multiplication des comités sectoriels sépare l'administration générale des secteurs particuliers. On note ainsi une réduction de la notion de fonction publique à un noyau central régalien exclu du dialogue social européen.

Notons en conclusion l'existence de deux paradoxes.

Le dialogue social est une idée française, formulée par Jacques Delors. Or ce processus, du fait de la particularité d'une construction européenne « impensée », a finit par toucher les fonctions publiques françaises.

De même, la Commission Européenne est l'initiatrice et l'organe d'impulsion de ce dialogue européen. Or la fonction publique communautaire, fondamentalement statutaire, est aujourd'hui la grande absente de nos débats, de même que son évolution se fait à contre courant de l'évolution générale des fonctions publiques.

Thomas PETIT, UNSA Finances et Industries, France

L'un de problèmes principaux provient du fait que l'Europe ne définit pas ce qu'est une fonction publique au niveau d'un Etat. Cette situation empêche la formulation d'une définition précise du rôle des syndicats et bloque l'avancée des discussions.

Les événements intervenus récemment chez Airbus ont permis d'observer comment s'organise le dialogue social européen et d'en souligner les limites. La direction de l'avionneur a élaboré un plan européen sans passer par la phase d'un dialogue social européen. Les syndicats nationaux ne sont pas conviés autour d'une même table.

Une intervenante, IGPDE

La question posée est celle de la définition des participants au dialogue social européen. Il faut définir ce qu'est un syndicat. Le sujet de la définition de la représentation de l'employeur public doit également être abordé.

Je ne crois pas que nous en soyons aujourd'hui au niveau de désigner les meilleures pratiques et de les standardiser. Nous ne sommes pas non plus en capacité d'uniformiser les notions de « fonctionnaires » et « d'employeur public ».

Danielle BOSSAERT, Chercheur à l'Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht, Pays-Bas

Si les syndicats sont désormais organisés, il appartient maintenant aux employeurs de se définir sur des thèmes communs. Par ailleurs, sommes-nous prêts à formaliser ce dialogue social européen ? Pour ma part, je ne le crois pas.

Patrice AZAN, Chargé de mission, ministère de la Fonction Publique – Direction générale de l'administration et de la Fonction Publique, France

La formalisation problématique du dialogue social est à l'ordre du jour de la présidence allemande de l'Union. Je me permets de rendre compte des difficultés que le groupe de travail concerné rencontre pour définir les contours de ce dialogue. Rares sont ceux qui partagent ce désir français d'une formalisation du dialogue social européen. Sous l'impulsion de la commission européenne, notre modèle de fonction publique fait de plus en plus figure d'exception, au regard des autres pays.

Ralph DASSA, Directeur IGPDE, France

La France a dû évoluer sous la contrainte européenne. De même, les CDI, qui n'existaient que dans le secteur privé, existent désormais dans la fonction publique. Du coup, n'y a-t-il pas eu connivence entre employeurs et syndicats face à cette « menace » européenne ?

Au vu des thèmes qui nous rassemblent aujourd'hui, la question est de savoir si nous percevons ces évolutions comme une contrainte ou comme une chance.

Michel MANGENOT, Université Robert Schuman, Strasbourg, groupe de sociologie politique européenne, France

En ce qui concerne l'absence de définition de la fonction publique, l'administration ne relève pas, à l'exception des prérogatives régaliennes, de la compétence communautaire. Elle se réduit à son noyau régalien. Le fonctionnaire est considéré comme un travailleur *lambda*, régit par les relations d'emplois traditionnelles.

Je ne crois pas à l'idée d'une éventuelle connivence entre employeurs et syndicats face à cette « menace » européenne, au contraire. La FSESP est à l'origine de la création du comité sectoriel de dialogue européen local. Les employeurs considèrent la concurrence syndicale comme trop importante et préfèrent éluder la question de leur représentation dans le cadre du dialogue européen.

Franco BASSANINI, Sénateur, ancien Ministre de la Fonction Publique, Italie

En Italie, la loi stipule que le droit du travail est le même pour les travailleurs publics et privés, à l'exception des haut fonctionnaires des administrations régaliennes. Néanmoins, il existe un statut public. Il y a des règles et des textes, qui définissent des modalités spécifiques d'entrée dans la fonction publique, de gestion de carrière, d'attribution des directions.

L'Etat et les administrations publiques sont des employeurs. Cela pose le problème de leur représentation au niveau européen.

Il existe par ailleurs un dialogue social pour négocier les accords relatifs aux catégories de fonctionnaires relevant des lois publiques et traduits par des décrets (préfets, ambassadeurs, militaires)

J'étais présent, en tant que ministre, au conseil de Strasbourg réuni en novembre 2000. Nous avons posé la question d'un véritable espace administratif européen. Certains aspects des fonctions publiques ne peuvent pas être remis en cause par l'intégration européenne.

Je ne pense pas qu'il soit déterminant aujourd'hui de faire la différence entre les conceptions de la fonction publique. En dépit de certaines différences, il est possible de trouver des solutions communes.

Thomas PETIT, UNSA Finances et Industries, France

Si l'Europe est régulièrement perçue comme un risque pour la fonction publique, il appartient à l'ensemble des partenaires sociaux de renverser cette perception négative.

Les particularismes du statut public français puisent leurs origines dans une crainte de la corruption et de l'instabilité politique. Il s'agissait à l'origine de garantir un service public, quel que soit le contexte politique national. Il faut aujourd'hui se poser la question de ce statut exceptionnel et évaluer les services rendus. Peut-être ce statut doit-il être généralisé, et non l'inverse.

Danielle BOSSAERT, Chercheur à l'Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht, Pays-Bas

Nous devons davantage travailler ensemble, en échangeant systématiquement nos pratiques et nos expériences. Nous devons faire face à des problèmes communs, comme la restriction budgétaire. L'enjeu est de parvenir à une certaine normalisation avec le secteur privé, permettant d'accroître l'efficacité de nos services sans en perdre les statuts.

Les enjeux de mobilité, de démographie et de société ont un impact global sur les administrations. En dépit d'une certaine lenteur, la tendance est à l'europeanisation.

Synthèse des débats et propositions



Synthèse des débats

Muriel de SZILBEREKY

Associée, responsable de l'audit du secteur public, cabinet Deloitte, France

Durant ces deux journées, trois débats nous ont animés. Deux d'entre eux portaient sur les leviers de l'action publique, le troisième sur une problématique commune appréhendée par les administrations européennes.

Le débat sur les PPP

Sans être révolutionnaire, l'outil PPP constitue un type d'instrument qui doit permettre de faire face aux contraintes budgétaires et de répondre aux demandes des usagers.

A partir d'une définition des contraintes, nous sommes parvenus à identifier un socle commun de succès des PPP, quelle que soit la problématique posée aux Etats membres. De l'avis des participants, ce mode de gestion permet des échanges intéressants pour les deux parties prenantes. Levier financier intéressant, le PPP permet également un transfert d'expériences. Le marché s'est à présent structuré. Les entreprises du secteur privé, les collectivités publiques et leurs conseils respectifs sont à même de constituer des équipes qui font fonctionner ces nouveaux partenariats.

Point de départ de nos réflexions, l'approche PFI développée en Grande-Bretagne a permis de montrer une utilisation importante du PPP, dans de nombreux secteurs, avec des succès variables. En France, le développement des PPP s'est déroulé dans un contexte réglementaire très strict. Sans poser de question de principes, l'administration lettone s'est quant à elle montrée séduite par ce système qu'elle tend à développer.

Le partage des expériences a permis d'extraire les éléments fondamentaux des modes de gestion PPP : le partage des risques, le contrôle des hypothèses et des prévisions, et les axes de management. Si une réelle satisfaction générale et un consensus se dessinent à l'égard des PPP, ils ne constituent pas pour autant une panacée ni une « solution miracle » en matière de maîtrise des coûts. De même, il apparaît nécessaire d'avoir une gestion souple et ouverte sur les nouvelles contraintes potentielles.

Notre seconde séance concernait la gestion administrative du problème de l'immigration.

Enjeu européen, ce phénomène ne saurait, au vu de sa diversité, être appréhendé sur une base unique au niveau communautaire. S'il existe des convergences, les déterminants nationaux ne peuvent pas être éliminés. Les différences géographiques, démographiques et de maturité du processus d'immigration dans chaque pays sont des variables incontournables.

Nous nous sommes accordés sur des pistes de travail communes, notamment l'élaboration de meilleurs outils de contrôle de l'immigration irrégulière (statistiques, mécanismes communs, systèmes d'autorisations spécifiques, politiques de soutien aux pays d'émigration). Les grands principes du droit d'asile ont été rappelés, de même que les objectifs européens de mise en place d'une procédure commune d'ici à 2010. Plusieurs questions demeurent, relatives au niveau idéal de gestion et à la capacité des pays à concevoir un modèle d'intégration propre à l'Europe.

Notre dernière session de travail concernait la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Très différents, les trois thèmes abordés ont permis de traiter des mêmes problématiques.

- Les nouvelles méthodes de management allemandes, considérant l'âge des agents sous un angle nouveau, ont été particulièrement instructives et ont donné des éléments de réponses aux défis posés par le vieillissement démographique et en Allemagne l'allongement de la vie active.
- Plus généralement la gestion des différences de cultures, de sexe et d'âge est apparue comme un souci important des différentes fonctions publiques
- La mobilité sociale européenne pose des problèmes techniques concernant les méthodes de recrutement, le cadre juridique et les systèmes de GPEC. Le témoignage des initiatives transfrontalières menées en Navarre fut très intéressant et très concret. Et il sera utile d'approfondir l'intérêt et les limites de cette mobilité
- Le dialogue social dans la fonction publique à l'échelon européen nous a renvoyé à la question de la logique d'un syndicalisme européen, de la représentation des Etats employeurs au sein des instances de négociation et de leurs compétences face à l'évolution d'une fonction publique en voie de normalisation avec le secteur privé, dans plusieurs pays

Ces trois sessions nous ont permis d'ouvrir des pistes de réflexion que nous pourrions nous attacher à approfondir à l'occasion de débats ultérieurs .

Conclusion

Ont participé à ce débat :

François ESSIG, conseiller d'Etat honoraire, France

Muriel de SZILBEREKY, associée, responsable de l'audit du secteur public, Deloitte, France

Franco BASSANINI, ancien ministre de la Fonction Publique et sénateur, Italie

Cette session a été animée par Jean DUMONTEIL, directeur de la Lettre du Secteur Public, France.

François ESSIG

J'ai passé la moitié de ma vie à travailler dans le secteur public, l'autre dans le secteur privé et je peux donc comparer les deux modes de gestion. Dans un contexte historique et d'organisation sociale nationale très forte, je ne crois pas que la transformation des administrations puisse être menée par des impulsions venant d'Europe par le haut. Les directives européennes ne sauraient organiser, harmoniser et systématiser l'ensemble des structures administratives nationales.

Je crois au contraire beaucoup au rapprochement, par la base, des expériences et pratiques administratives. Ces premiers rendez-vous de la gestion publique constituent à ce titre une excellente initiative. Ils permettent de tirer le meilleur parti de nos pratiques qui, si différentes soient-elles, se dessinent en fonction de contraintes bien souvent semblables. Souvent, seuls nos mots et nos méthodes divergent. Je crois au rapprochement des points de vue des gestionnaires publics des différents Etats. C'est à partir de là qu'un modèle européen naîtra, lentement certes, mais plus certainement.

Pour prendre un exemple, face à une même contrainte de recours aux PPP, français et britanniques proposent deux visions très différentes. Alors que les premiers optent pour un encadrement juridique rigide de ces modes de gestion, les seconds en font une pratique plus ouverte et davantage généralisable. Le dialogue entre les deux est très enrichissant.

Je crois qu'il ne faut plus opposer le secteur public et le secteur privé. Il faut au contraire savoir prendre les leçons des uns et des autres.

Franco BASSANINI

Si la fonction publique relève, en principe, de la souveraineté nationale, il existe aussi un espace administratif européen qu'il faut chercher à combler et à organiser. Nos échanges s'inscrivent dans cette dynamique et dans l'utilité, même la nécessité, d'une activité de *benchmarking* au niveau de nos gestions publiques. Je crois, comme François Essig, que bien des progrès seront réalisés par le bas, tout en étant facilités par le haut, au niveau des institutions européennes.

Chaque administration peine à établir des indicateurs de performances. Les dirigeants politiques doivent choisir les outils appropriés pour que les gestionnaires puissent ensuite définir les méthodes adaptées. La difficulté est de parvenir à traduire des objectifs très généralistes en objectifs quantifiés. L'autorité politique doit, au niveau local et national, traduire ses volontés en objectifs quantifiés, doublés d'indicateurs de performances. Au sein de l'espace administratif européen, les institutions nationales et supranationales doivent s'entendre sur la définition de ces outils.

Aujourd'hui, les administrations européennes doivent respecter des règles communautaires. L'idée est admise que les institutions de l'Union produisent trop de règles. Face à ce cela, il ne faut pas nier le rôle de l'Europe, mais le qualifier précisément. Nous devons ainsi respecter le principe de subsidiarité, selon lequel les actions qui peuvent être conduites efficacement au niveau local ne doivent pas l'être par les institutions européennes et nationales.

L'excès de la réglementation européenne pèse sur l'action des administrations publiques. L'Union Européenne pourrait être plus active dans la promotion de nouvelles méthodologies pour améliorer la qualité de la réglementation et des services publics et pour définir d'indicateurs communs.

A ce titre, je crois que la présence de représentants de la bureaucratie européenne à ce colloque aurait été intéressante.

Jean DUMONTEIL

Etes-vous partisan de la mise en place de contrats d'objectifs pour les hauts fonctionnaires ?

Franco BASSANINI

Les agents publics doivent être en grande partie rémunérés en fonction de leurs performances, selon des objectifs précis. Cela améliorera *in fine* la qualité des services publics. Nous fonctionnons ainsi en Italie, au moins dans les administrations publiques plus avancées.

Les principes, dans la réforme italienne des années 90, sont très proches à ceux de la LOLF (Loi Organique sur les Lois de Finances) en France. Dotée d'indicateurs de performances précis et d'évaluations fiables, les outils de la LOLF devraient être importés en Italie, où ils se heurtent pour l'instant à une certaine forme de corporatisme. Si la LOLF permet d'atteindre les résultats escomptés, elle pourrait devenir un outil extraordinaire pour l'ensemble de l'Europe, pour contraindre les décideurs politiques à définir et à imposer des objectifs quantifiables et quantifiés et, par voie de conséquence, inciter l'administration à être évaluée et rémunérée en fonction de ses performances.

François ESSIG

Portée par deux hommes de partis opposés, la LOLF est l'une des rares lois votée à l'unanimité à l'Assemblée Nationale et au Sénat français.

L'articulation entre le pouvoir public et l'administration demeure insuffisante et problématique en France. Autrefois dirigeants de leurs administrations, les ministres côtoient aujourd'hui moins leurs directeurs et délèguent nombre de dossiers à des cabinets pléthoriques. Je ne sais pas si la LOLF pourra s'accommoder de ce fonctionnement actuel. Pour atteindre ses objectifs, il faudrait que les patrons de programmes soient pleinement et personnellement responsables.

Le mariage des compétences publiques et privées me paraît extrêmement utile et bénéfique. Sans aller jusqu'à souhaiter le passage à un système calqué sur les agences britanniques, j'espère que la LOLF donnera entière satisfaction et devienne un bon exemple de pratique pour l'Europe.

Thomas PETIT

Le service public se définit non par une recherche de rentabilité mais par son efficacité. Quels que soient le domaine et le projet, les moyens financiers et humains doivent être débloqués. En soi, l'évaluation des

services publics peut être problématique. Comment évaluer les résultats et les performances de la diplomatie française ?

Cette évaluation pose par ailleurs le problème des importantes ressources humaines déployées pour mesurer les performances et faire vivre les indicateurs statistiques.

Enfin, il me semble que la privatisation de certains services, notamment l'EDF, doit être soigneusement pesée et réfléchie. Les services rendus lors de la tempête de 1999 ont atteint un seuil de satisfaction que les actions privées menées ailleurs, dans des circonstances semblables, n'ont pas atteint.

François ESSIG

Admettons que l'évaluation n'est pas systématiquement facile à conduire, spécialement dans les domaines d'exercice de compétences régaliennes.

Néanmoins, d'autres secteurs peuvent être plus aisément soumis à une évaluation intelligente. Commençons par ce qu'il est possible de faire.

Franco BASSANINI

Il est des cas dans lesquels la définition d'objectifs quantifiables est difficile à mettre en œuvre. Néanmoins, la plupart des services peuvent aujourd'hui être évalués : voir l'expérience avancée de l'Australie, de la Nouvelle Zélande, du Canada. Cette idée doit pénétrer le cœur de l'activité publique.

Lors du dernier débat sur le budget, les représentants des ministères de l'Intérieur et la Défense français se sont engagés, dans le cadre d'une commission de l'Assemblée Nationale, dans un intense débat relatif aux indicateurs des performances pour la sécurité publique (police, gendarmerie). Les premiers proposaient d'adopter un indicateur de réduction du nombre des crimes, les seconds optaient pour la mesure de l'augmentation du nombre des crimes élucidés (le premier faisant état de l'efficacité de la prévention, le seconde de l'efficacité de la répression). La commission parlementaire a fini par demander l'unification et la synthèse de ces deux indicateurs.

Ce débat révèle l'utilité de la LOLF pour contraindre l'autorité politique à fixer des objectifs réels, quantifiés et vérifiables. Cela me paraît très important en termes de culture et de philosophie publique.

Jean DUMONTEIL

Cette évaluation et l'ensemble de ses implications logistiques représentent-elles un coût important ?

Franco BASSANINI

Ces mesures sont nécessaires pour les progrès et la qualité future du fonctionnement des administrations. Elles constituent des outils d'évaluation qui servent l'exercice de la souveraineté nationale en informant concrètement les citoyens sur les résultats des politiques menées. Nous pourrions examiner les résultats des expériences déjà conduites dans certains pays et étudier la possibilité de les mettre en place dans nos propres systèmes administratifs.

François ESSIG

L'évaluation et le contrôle impliquent nécessairement le déploiement de moyens logistiques. A l'image du secteur privé, le *reporting* représente aussi un coût pour le secteur public. Néanmoins, ce coût est sans rapport avec l'efficacité globale de l'opération.

Simone GABORIAU, Magistrat, présidente de la cour d'appel de Versailles, France

L'éthique doit trouver sa place dans ce désir d'évaluation des performances publiques. Le débat sur les politiques de sécurité est bien antérieur à la LOLF. Vous venez de prendre des exemples sensibles, qui peuvent s'avérer dangereux. Ainsi, l'évaluation de la performance d'une politique de sécurité a tôt fait de dissimuler une politique policière qui ne dirait pas son nom.

Le droit et la justice pâtissent de ces fonctionnements et de ces orientations. Aujourd'hui les procureurs généraux français se plaignent de la baisse de qualité des rapports de police, induite par la nécessité permanente d'obtenir des résultats.

Si les administrations doivent être évaluées, prenons garde aux critères retenus. Il faut être prudent.

François ESSIG

L'éthique touche ici à la politique. L'exercice politique fixe des objectifs et détermine un système d'évaluation, et non le contraire. Les indicateurs ne doivent pas orienter les politiques publiques.

Franco BASSANINI

Les objectifs et les indicateurs sont soumis à l'approbation du Parlement. Le parlement doit débattre de ces questions, de façon à garantir l'éthique et la fiabilité des indicateurs. Chaque administration, y compris la justice, doit être évaluée avec des critères politiques et éthiques.

Jean DUMONTEIL

Vous avez mis en œuvre une simplification de l'administration italienne, guidée par les principes de simplicité, de lisibilité et de consensus. N'est-il pas difficile de créer ce consensus ?

Franco BASSANINI

Les réformes que nous avons menées ont rencontré des succès ainsi que des échecs. Il est plus aisé d'obtenir un large consensus lorsque l'administration est dans l'attente d'une réforme urgente. Plus l'Etat est dans une situation désastreuse, plus il est facile de proposer des réformes radicales et d'obtenir un consensus généralisé. C'était le cas en Italie; il n'est pas le même en France. En négociant avec les confédérations dont la base représentative est très large, il est plus facile d'obtenir un accord, lorsqu'elles représentent au même temps, comme en Italie, les employés du secteur public et les employés du secteur privé, qui sont les usagers des services publics. Enfin, la mise en place d'un dialogue social quotidien, avec les représentants des travailleurs, mais aussi du patronat, des consommateurs et des commerçants a contribué à la réussite de cette réforme.

Jean DUMONTEIL

Quels sont les risques encourus par les services publics en cas de privatisation ?

Franco BASSANINI

Nous devons nous méfier de toute approche idéologique. Soyons pragmatiques et jugeons au cas par cas. Certes, il existe des secteurs dans lesquels la gestion publique donne des résultats moins avantageux pour la société, en terme de coûts et de qualité des services, que le secteur privé. Contraintes à se mesurer, les administrations deviennent plus efficaces et produisent de meilleurs services. Nous ne devons pas chercher à privatiser mais à évaluer.

Docteur Michael DUGGETT, National School of Public Administration, ex-Directeur Général de l'Institut des Sciences Administratives, Grande-Bretagne

Les PFI ont fait l'objet d'une utilisation intéressante et performante en Angleterre, à l'inverse de la France où le recours y fut très prudent.

Une récente évaluation menée par un cabinet indépendant du secteur privé en Angleterre a été réalisée pour hiérarchiser les performances des ministères. Plusieurs critères de mesure de la performance ont été retenus. Cette analyse a révélé les difficultés du ministère de l'Intérieur, placé en dernier pour ces performances. Je crois que ce type de recours au secteur privé pour définir les critères et évaluer les performances pourrait intéresser l'administration française.

Muriel de SZILBEREKY

L'apport du secteur privé pour mesurer la performance a parfois été utilisé par l'administration française par exemple dans le cadre des audits de modernisation. Ainsi des analyses portant sur certaines fonctions, analyses ne pouvant être exécutées par les corps de contrôle traditionnels, comme celle des services des achats ont été extrêmement bénéfiques. Les audits de modernisation constituent donc d'excellents exemples.

S'il s'agissait de recourir à une évaluation systématique par un acteur du secteur privé, il faudrait néanmoins veiller au maintien de la neutralité dans la mesure des objectifs.

François RUFFIER, DGA, Mairie du Havre, France

Nous avons mis en place un contrôle de gestion et des tableaux de bords depuis 1996. Les initiatives se multiplient actuellement en matière de définition d'indicateurs de performances. Reste à résoudre le problème de leur validation par une instance.

Par ailleurs, de nombreuses collectivités tentent de s'inspirer de la LOLF dans leurs propres démarches budgétaires, en raisonnant par secteur d'activité plutôt que par services. Il faudrait définir un cadre général pour donner davantage d'assurance aux collectivités dans ce domaine.

Muriel de SZILBEREKY

La LOLF doit pouvoir inspirer les principes de gestion des collectivités locales. Néanmoins, il n'est pas prévu qu'un dispositif spécifique de mesure de la performance soit défini. La question de la validation des indicateurs me paraît être la clef de ce système de gestion.

François ESSIG

Les réformes menées par Monsieur Bassanini en Italie, les nombreuses expériences de PFI conduites en Angleterre et la récente mise en place de la LOLF et des audits de modernisation en France constituent autant d'expériences dont nous pouvons extraire un corpus de « bonnes pratiques », susceptible d'alimenter la réflexion sur un modèle de gestion publique en Europe.

Clôture

Arnaud TEYSSIER

Directeur du centre d'études et de prospective du ministère de l'Intérieur, Président de l'association des anciens élèves de l'ENA, France



Trois éléments me viennent à l'esprit à l'heure de clôturer ce colloque.

La réunion pendant deux jours d'une multitude de partenaires issus de tous les niveaux de l'administration publique et de la recherche me semble constituer un exemple de bonne gouvernance.

Je salue le succès de cette première réunion, dont les débats comparatifs témoignent de la rencontre entre des personnes d'expériences très divers, objectif clef de ce colloque.

La création de la LOLF témoigne enfin de l'importance des initiatives prises au niveau des gestionnaires.

Merci à tous, à bientôt !