

Les Cahiers de la Fonction Publique, n°247, juillet-août 2005, pp.18-19

Compte Rendu du colloque : *Università, scuole di formazione e pubbliche amministrazioni*

(Université ROMA TRE , Rome,12-13 mai 2005)

A l'occasion du dixième anniversaire de la création de sa Faculté de Science Politique, l'Université Roma TRE, une des dernières nées de la capitale italienne, a pris l'heureuse initiative¹ de réunir en deux jours un congrès international consacré aux "Universités, écoles de formation et administrations publiques". L'intention première des organisateurs était de vérifier l'état de l'offre de formation culturelle et professionnelle conçue à l'intention des personnels destinés à occuper les cadres qualifiés des différents appareils administratifs publics. A ce titre étaient sollicités à la fois les représentants du monde académique, ceux des principales écoles de formation à l'emploi public et les membres actifs des diverses administrations publiques italiennes. Des spécialistes étrangers étaient invités pour souligner les différences entre la réalité italienne et les systèmes en place dans d'autres États européens, permettant ainsi une prometteuse confrontation d'idées : Pour la France, M. Renaud Dorandeu, directeur des études à l'ENA et moi-même ²; pour l'Allemagne, M. Gunther Wurster, président de la *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*, organisme très novateur essentiellement chargé de la formation continue des fonctionnaires allemands ; pour l'Autriche, Mme Esther Happacher de l'Université d'Innsbrück ; pour les Pays-Bas, M. Arthur Ringeling, responsable

¹ Comité scientifique : Paolo Alvazzi del Frate, Carlo Colapietro, Gianfranco d'Alessio, Maria de Benedetto, Claudio Mazziota, Gian Cesare Romagnoli.

² Ma contribution a pour titre : " La Place de l'université dans la formation administrative en France". Elle rappelle les carences et réticences historiques de l'Université française qui, nourrie de traditions humanistes, ne s'est jamais sentie habilitée (ni désireuse de l'être) à préparer aux compétences administratives. Ce qui a laissé des traces durables dans l'aptitude universitaire à la formation des fonctionnaires et ce qui explique la place ambiguë de l'Université en la matière. Elle fait aussi le constat d'une présence périphérique imposée aux universités à la faveur de la création de nouvelles structures intégrées à l'Université mais tenues en marge (CPAG, IPAG, etc.). Elle met enfin l'accent sur les incidences d'une réforme tectonique provoquée par l'Europe, mettant l'Université au coeur du dispositif de formation, lui accordant ainsi une place inespérée, paradoxale et discutable. Texte à

depuis plusieurs années de l'Erasmus à l'Université de Rotterdam, un des plus meilleurs connaisseurs des questions de la formation à l'administration.

Le ton du colloque avait été donné par un article du Professeur Gianfranco d'Alessio, un des organisateurs, paru une semaine auparavant dans le journal *Il Sole-24 Ore*, du 3 mai 2005 : " *La nuova PA nasce in Università*". L'idée même que la nouvelle Administration publique naît dans l'Université semble une idée neuve en Italie, pour ne pas dire en Europe. Certes les obstacles historiques, qui ont empêché l'Université de jouer son rôle de formatrice des administrateurs, divergent d'un pays à l'autre. Mais à la faveur de la réorganisation des nouveaux cycles universitaires (en particulier les LMD), l'Université semble "reconquérir", selon l'expression du Professeur Guido Melis de l'Université *La Sapienza* de Rome, son "droit à la parole".

La première journée, divisée en deux sessions (1° "Les écoles publiques de formation, entre université et administrations" ; 2° "l'offre formative de l'université pour les administrations publiques"), fut à dominante scientifique. Elle fut particulièrement dense, comptant 21 rapports, démonstration de la grande fécondité de l'information, et par là-même, faute de temps, d'un certain manque de débats. Tous les participants confirmèrent le sentiment général d'intervenir à un moment crucial pour les administrations publiques confrontées aux multiples changements fondamentaux et subissant non sans malaise cette période de transition. Contrairement aux habitudes de langue de bois attribuée aux énarques ou aux représentants de l'ENA, M. Renaud Dorandeu eut le grand mérite de ne pas se complaire dans des auto-glorifications sur la valeur de grand modèle incarné par l'ENA, déclarant clairement vouloir éviter un "discours promotionnel" sur l'ENA, admettant que désormais l'on se trouve face à "un modèle qui s'épuise", un modèle "daté", ce qui est "très douloureux" pour les hauts fonctionnaires qui vivent la fin de la fameuse "exception française", qualifiée de "système *sui generis*" voire "insulaire". La crise est celle du passage d'un modèle linéaire et hiérarchique, adapté aux conceptions de 1945, à un modèle coopératif. De façon classique, l'ENA s'est située "entre" l'Université et l'Administration. Il lui faut désormais être "avec"

d'autres partenaires et passer des "alliances stratégiques", "monter des binômes" avec des universités et des grandes écoles françaises ou étrangères. A cette fin, il faudrait revoir toute la pédagogie de l'École, réfléchir aux connaissances à transmettre, s'interroger sur le type d'intelligence pratique souhaité par la haute administration, renforcer enfin le lien entre les enseignants et les élèves par la création d'un corps permanent de professeurs. Et de conclure que le moment est "difficile mais très spécial" pour l'ENA qui n'inventera pas seule le nouveau modèle. "Tra" (entre) revint dans tous les discours des responsables des multiples écoles de formation italienne. A défaut d'une grande École telle l'ENA, les Italiens disposent d'un réseau diversifié d'écoles administratives très spécialisées. Ils sont également convaincus d'agir dans un temps historique de dynamisation des structures administratives qui change, selon l'un des participants, "l'ADN de l'Administration publique" et appelle à "un formatage formatif", sachant bien distinguer entre "la logique de masse" et "la logique de qualité". Contrairement à l'exposé de M. Dorandeu, les contributions des représentants des écoles de formation italiennes donnèrent davantage dans l'information que dans l'examen de conscience, ou optèrent plutôt selon la litote conclusive de la première session pour "l'auto-référence". La seconde session dédiée à l'offre universitaire démontra, selon les mots du Professeur Rugge, de l'Université de Pavie que "l'Université et l'Administration se cherchent encore sans se trouver". Les difficultés de rapprochement furent particulièrement soulignées par la plupart des intervenants. La meilleure étude fut offerte par le Professeur Ringeling de Rotterdam qui sut embrasser avec acuité à la fois les racines historiques différentes dans les pays anglo-saxons et dans ceux dits continentaux ou européens, les nouvelles données de la formation avec l'exigence de repères philosophiques indispensables. Il invita les uns et les autres à "décongeler les idées préconçues" (*"to unfreeze pre-conceived ideas"*), à "regarder le monde comme si c'était la première fois" (*"to look to your world like you are seeing it for the first time"*), avant de terminer sur un constat majeur : "L'Administration Publique est devenue une affaire internationale, alors que dans la plupart des pays, elle a eu un caractère paroissial" (*"Public Administration has become international affair while in most countries it has had parochial character"*).

La deuxième journée a été entièrement consacrée au FORUM PA(*Pubblica Amministrazione*) 2005 , l'équivalent de notre salon de l'Emploi public. Elle a eu lieu sous le Haut patronage du Président de la République, avec le parrainage de la Présidence du Conseil des ministres, des ministères de la Fonction publique et de l'Innovation et de la Technologie, ainsi que de la Conférence des Régions et des Provinces autonomes d'Italie. La coordination scientifique a été réalisée par l'Université Roma TRE et la célèbre université privée de Milan, l'Université Bocconi. Le thème du débat était : "Quelle Université pour une administration publique moderne?". Il s'agissait surtout d'une discussion italo-italienne de hauts praticiens internes, tournés davantage vers des questions d'efficacité et de gestion pratique et vers des échanges de points de vue sur les composantes et les politiques publiques de l'administration italienne (centrale, locale, autonome ou spécialisée.). La plaquette du FORUM PA 2005 est , à elle seule, tout un programme. Elle détourne la célèbre fresque de Michel-Ange , représentant le doigt tendu de Dieu vers celui de l'Homme, allégorie de l'Alliance entre le Créateur et la créature. Certes, l'on commence à s'habituer aux pastiches de puissants symboles religieux ou historiques. Le plus souvent, surtout dans la publicité, la provocation ou la subversion sont à l'oeuvre. Or ici, les mains et les doigts tendus appartiennent à un homme et à une femme, marquant peut-être le caractère paritaire de l'administration italienne. La signification va bien au-delà de ce simple message. C'est la toute-puissance administrative tendant à se rapprocher du citoyen, d'où le slogan en tête de la plaquette : "*La Qualità della Pubblica Amministrazione per la Qualità della Vita dei Cittadini*", complété par une parole d'alliance "*La Qualità che si unisce*" (-La qualité qui s'unit). Et à nouveau des accents bibliques : "*Venite a toccare con mano nuovi scenari, servizi e opportunità della Pubblica Amministrazione*". Le "*venite*" est un impératif, lors même que le profane est invité à "toucher de la main" l'administration publique, ses services et ses opportunités. Avouons quelque perplexité face à l'équivoque- voulue ou involontaire- de l'Administration, faisant voeu de proximité, mais encore habitée par sa traditionnelle supériorité à laquelle siérait mieux , "*Noli me tangere*"...

Par delà les prestations individuelles, deux remarques peuvent être faites sur l'ensemble de la thématique débattue : 1° La récurrence stupéfiante dans tous les discours des mots "*domanda*", "*offerta*", "*prodotto*" (demande, offre, produit) correspondant au concept du "*mercato del lavoro pubblico*" (marché de l'emploi public). Or il y a quelque discordance entre la notion d'intérêt général, commune à l'Administration et à l'Université, sur laquelle a particulièrement insisté le Préfet Carlo Mosca, chef du cabinet du ministre de l'Intérieur italien et des vocables relevant d'une sémantique mercantile. N'assiste-t-on pas là à une de ces révolutions silencieuses ou du moins non claironnées mais pour le moins intranquilles, conduisant à ce que Sabino Cassese appelle avec justesse "*la mercatizzazione dei poteri pubblici*" (la mercantilisation des pouvoirs publics), un des signes manifestes de "La Crise de l'État"³, un État de droit de surcroît, bâti sur le principe de la légalité? 2° La répétition martelée, tout au long de la première journée, du "Master", cycle de formation présenté par le Président de l'Université Roma Tre, Guido Fabiani, comme une "*novità assoluta*" (une nouveauté absolue), répondant au mieux aux exigences du monde administratif et politique. A son insu, un esprit totalement distrait aurait au moins retenu ce mot, traité pourtant avec une fine pointe d'ironie par Luigi Moccia, Doyen de la Faculté de Science Politique de la même université, qui parla des "*masterizzati*" et du phénomène désormais généralisé de "*masterizzazione*". L'observateur critique se surprendrait à se demander : Qu'est-ce une administration nationale, quelle qu'elle soit, où tous voudraient ou seraient censés être "masters", autrement dits "maîtres", et nul ne songerait à être "serviteur", sens véritable du métier d'administrateur, fondement même de toute idée de service public ?

Ce qui est en jeu, dans la formation à l'administration -l'intervenant néerlandais l'a rappelé avec sagacité- ce ne sont ni les programmes ni les procédés mais une connaissance approfondie de la philosophie de l'administration et de l'action publique, seule apte à nous indiquer où va l'Administration. En parodiant une des devises de l'Abbaye de Thélème de Rabelais, espérons que "formation sans vision ne soit point ruine de l'administration" ...

³ S.Cassese, *La Crisi dello Stato*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2002, p.98. Le mot est souligné par l'auteur.

6

*