



Recherche, Études, Veille

25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE

Convergence et systémique

Fiche pays

MAI 2006

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Ce dossier a été réalisé par le Département RECHERCHE, ÉTUDES, VEILLE

Annie CHEMLA-LAFAY, Randhir AULUCK, Céline CHOL, Brigitte COUÉ,
Marie-Thérèse DELEPLACE, Brigitte DENGLER, Michel MARÉCHAL

Italie

Chef de l'État	Giorgio Napolitano (à compter de 2006)
Président du conseil, chef du gouvernement	Romano Prodi (à compter de 2006)
Régime	République
PIB	1.040 milliards d'€ (2004)
PIB par habitant	27.814 \$ en 2005
superficie	301.300 km ²
population	57,2 millions (2003)
Nombre de régions	20
Nombre de provinces	103
Nombre de communes	8101
Taux de chômage	7,7% (2005)
Taux d'inflation	2,5% (2005)
Déficit - dette	4,1% du PIB - 106,4% du PIB en 2005
Répartition selon les secteurs d'activités	Primaire : 3%, secondaire : 27%, tertiaire : 70%

ORGANISATION ADMINISTRATIVE

L'unité italienne s'est faite tardivement et ce n'est qu'en 1861 que le Roi Victor Emmanuel est proclamé roi d'Italie. L'organisation de l'administration date de 1865 et il faudra attendre 1870 pour que Rome soit réintégrée dans le royaume et devienne la capitale. Après une période marquée par le fascisme, naît la première République en 1946. La Constitution rentre en vigueur en 1948. Cette constitution a le souci d'éliminer tout retour à la concentration des pouvoirs dans les mains d'une seule personne, d'une part en les divisant de façon claire et précise, et d'autre part en multipliant les possibilités de contrôle sur chacun d'eux. L'exécutif et le pouvoir judiciaire sont indépendants l'un de l'autre.

La constitution italienne a établi la République, fondée sur le travail (art. 1er). Elle repose sur un régime parlementaire bicaméral, une Chambre des députés et un Sénat. L'exécutif est constitué d'un gouvernement présidé par un Président du Conseil, *primus inter pares*.

Le chef de l'État est un Président de la République aux pouvoirs relativement limités, élu pour sept ans par les chambres réunies (auxquels s'ajoutent des délégués représentant les régions).

La Constitution italienne de 1948 reconnaît deux catégories de régions : quinze régions à statut ordinaire (Piémont, Lombardie, Vénétie, Ligurie, Emilie-Romagne, Toscane, Marches, Ombrie, Latium, Abruzzes, Campanie, Molise, Calabre, Basilicate, Pouilles) et cinq régions à statut spécial disposant de pouvoirs législatifs et administratifs forts larges. Ces régions autonomes ont été créées dans le but de prévenir tout séparatisme, deux d'entre elles étant des îles (la Sicile et la Sardaigne), les trois autres étant des régions frontalières abritant des populations non italophones (le Val d'Aoste, le Trentin-Haut-Adige et le Frioul-Vénétie julienne). Bien que prévues dès la Constitution de 1948, les régions à statut ordinaire n'ont effectivement été mises en place qu'au début des années 1970. Elles constituent le pivot de l'organisation territoriale italienne.

Dès 1979, le rapport Giannini disait : « *L'État n'est pas un ami sûr, qui fait autorité, mais une créature ambiguë, irrationnelle, lointaine* ».

Une dette publique importante, une mauvaise image auprès des citoyens, une forte imbrication entre le politique et l'administratif, de faibles performances publiques, telles ont été les causes principales des réformes de l'État initiées en Italie à partir des années 90. La crise institutionnelle va servir de levier et de moteur à une dynamique réformatrice qui ne s'est pas éteinte depuis. Les réformes en Italie ont été -et sont- systémiques et constituent un projet global : réformer l'État, moderniser l'organisation, et changer les règles de fonctionnement des administrations ; mais aussi réinventer les missions des institutions publiques et changer la culture des administrations et des fonctionnaires.

Malgré deux décennies de réformes, la situation économique reste très préoccupante : le 28 juillet 2005, suivant l'avis de la commission européenne, le Conseil a constaté que l'Italie présentait un déficit excessif et l'a invitée à prendre des mesures afin de ramener son déficit en deçà de 3% du PIB en 2007 au plus tard. Le Conseil a aussi exhorté les autorités italiennes à progresser vers un budget équilibré à moyen terme et à « continuer à améliorer la collecte et le traitement des statistiques des administrations publiques ». En 2005, pour la troisième année consécutive, le PIB et les exportations, longtemps le point fort de l'économie de la Péninsule, sont en recul. Le solde commercial est passé

de 8 milliards à 329 millions d'euros. En outre, la dette publique a augmenté en 2005 pour la première fois depuis dix ans, atteignant 106,4 % du PIB contre 103,8 % en 2004. En un an, les dépenses des administrations publiques ont augmenté de 4%, soit deux fois plus que l'objectif qui leur avait été fixé, et atteignent 48,5 % du PIB.

1. Mise en œuvre de l'action publique

L'orientation de la réforme, partagée par la quasi totalité du champ politique a été d'alléger l'État et de transférer les compétences aux collectivités territoriales (subsidiarité verticale) mais aussi d'externaliser les fonctions qui ne sont pas au cœur des responsabilités de l'administration. On a assisté à une multiplication des agences, organismes « agiles » pour les activités techniques et exécutives (agences des recettes, du domaine de l'État, des douanes, des industries de la défense, de la propriété industrielle, de la protection civile).

La conséquence pour le gouvernement central a été une réduction du nombre de ministères, d'unités administratives et des bureaux. On peut notamment citer comme résultat de cette réforme la réduction du nombre de ministères. En 2001, il reste 12 ministères contre 22 en 1990.

■ La décentralisation, vers un fédéralisme administratif

Au cours de la dernière décennie, l'un des thèmes majeurs du débat politique italien a été la modification du système des collectivités locales dans un sens plus « fédéral ». Ce courant de pensée transcende les majorités successives. Les réformes intervenues de manière échelonnées dans le temps ont été tant législatives que constitutionnelles.

La Constitution italienne donnait déjà aux Régions une forte autonomie. Cette autonomie va se renforcer avec la loi de délégation de 1997 et la réforme constitutionnelle de 2001. Cette dernière a été approuvée par le Parlement et le corps électoral (via un référendum). Elle renforce le processus de décentralisation entamé par voie législative (fédéralisme administratif et fiscal), autrement voué à rester incomplet et précaire (les lois peuvent toujours être changées par la majorité relative du Parlement). Ces réformes sont marquées par un transfert important des pouvoirs législatifs sur les régions et administratifs sur les communes et autres collectivités locales. L'État garde la compétence législative exclusive dans un petit nombre de matières, énumérées dans la Constitution ; il s'agit notamment de la défense, la politique étrangère, de la monnaie, de la protection des règles de concurrence, de la justice, de l'ordre public, de l'immigration. Les compétences législatives exclusives sur toutes les autres matières appartiennent aux Régions. Le Gouvernement peut se substituer aux organes des Régions, des Villes Métropolitaines, des Provinces et des Communes dans certains cas graves. Le Parlement a aussi les pouvoirs nécessaires pour défendre l'autonomie des communes et des provinces contre les tentations centralistes des Régions.

■ Fédéralisme ou dévolution ?

Le parcours de cette réforme a subi le long des années des variations, partant du fédéralisme pour aboutir à la dévolution : deux approches différentes dans leurs prémisses philosophiques, le premier se référant à la construction d'en bas d'un système fédéré d'organismes ascendants, liés selon un principe de subsidiarité ; le second à la décision prise en haut lieu de décentraliser des attributions et des compétences.

En 2003, le gouvernement a présenté au parlement un projet de loi constitutionnelle donnant à chaque région le pouvoir d'« activer la compétence législative exclusive en matière de santé, d'organisation et gestion des écoles, d'éducation nationale (programmes scolaires pour la partie qui intéresse les Régions) et de police locale ». Le projet de dévolution a rencontré de fortes résistances, certains partis et syndicats craignant que la dévolution puisse déchirer l'unité nationale. Le Sénat a finalement approuvé le texte de la réforme constitutionnelle en novembre 2005, juste avant la fin de la législature. Cette réforme n'entrera en vigueur qu'après un référendum de confirmation qui doit

intervenir à l'été 2006. Elle devrait aboutir in fine à la création d'un système de type fédéral où le Premier ministre aurait des pouvoirs très étendus.

De 1990 à 2001, l'Italie a eu le programme de privatisations le plus large du monde. Celui-ci est à l'origine de rentrées budgétaires d'environ 103 milliards d'euros, fin 1999.

2. Les bénéficiaires de l'action publique : qualité et performance

Conjointement à la mise en place des grandes réformes initiées par le décret de 1993, l'accent est mis sur l'importance de la qualité de service et de la consultation des citoyens. En conséquence, un décret du premier ministre publié en 1994 préconise de mettre en place des « chartes qualité » dans toutes les administrations. Ces documents précisent les standards de service. S'ils ne sont pas atteints, des remboursements forfaitaires sont prévus. A partir de 1996, un prix qualité est organisé tous les deux ans (les cents projets pour le citoyen), qui permet de récompenser les démarches qui ont amélioré la vie des usagers au niveau de l'administration centrale mais surtout des communes et des régions. A l'heure actuelle, des prix plus sectoriels sont aussi organisés : dans le secteur de la santé, sur l'accessibilité des services publics, etc. En 1999, a été adopté un texte instituant le contrôle de gestion et le management stratégique dans toutes les administrations.

■ Subsidiarité horizontale

De plus en plus d'expériences impliquent le citoyen et les associations dans la fourniture de service. Ainsi la réforme constitutionnelle attribue à toutes les institutions publiques de l'État et aux communes l'obligation de « favoriser l'initiative autonome des citoyens, des individus et des associations, pour l'accomplissement des activités d'intérêt général ».

■ Simplification administrative

Une vaste «délégification» : le Parlement a autorisé le Gouvernement à substituer les règlements (sources secondaires) aux lois dans deux secteurs principaux : les procédures administratives et l'organisation interne des administrations publiques.

En finir avec la complexité administrative et la stratification des règles a été un objectif constant depuis 1997. Quelques réformes marquantes ont permis de simplifier la vie des citoyens et des entreprises :

- le guichet unique pour la création d'entreprise mis en place par les communes
- l'auto-certification qui permet au citoyen d'attester que les informations qu'il fournit lorsqu'il remplit un dossier administratif sont exactes en évitant ainsi de fournir des pièces justificatives ;
- la loi annuelle de simplification administrative ;
- la création d'un observatoire pour la simplification, organisme consultatif où sont représentés l'État, les collectivités locales et les partenaires sociaux.

Le processus de la simplification administrative repose en Italie sur trois textes de loi adoptés en 1997 et en 1998. La première de ces lois a notamment pour objectifs de diminuer le nombre de ministères et les coûts structurels de l'administration centrale, de transférer la responsabilité de l'action en faveur des PME aux régions et de créer des guichets uniques pour les entreprises. Grâce au guichet unique en direction des entreprises ("Sportelli Unici"), les autorités municipales n'émettent qu'une seule autorisation qui concentre toutes les formalités nécessaires : implantation,

établissement, réorganisation, agrandissement, liquidation, exécution de travaux internes et regroupement des unités de production... en un seul et même lieu. Des accords ont été conclus entre des municipalités, souvent très petites, pour mettre en place des guichets uniques intermunicipaux dans des zones économiquement semblables.

■ Évaluer l'impact de la législation

Une task-force "simplification", rattachée au cabinet du Premier ministre, a été mise en place en 1999 pour simplifier la législation et les procédures et par ailleurs pour codifier et évaluer l'impact de la législation. Elle est dotée de ressources financières propres. Le 27 mars 2000, le cabinet du Premier ministre adoptait une directive sur l'évaluation de l'impact de la législation sur les entreprises. De nouvelles mesures de simplification ont été introduites en 1998 et 1999. Ces simplifications concernent les documents administratifs, la procédure de reconnaissance des personnes morales de droit privé, les formalités requises pour bénéficier des interventions en faveur de l'entrepreneuriat féminin, et enfin, reconnaissance pleine et entière de la validité juridique des signatures électroniques.

3. Les ressources humaines

La réforme de la fonction publique a été instituée par le décret du 3 février 1993 relatif « à la rationalisation de l'organisation des administrations publiques et à la révision de la réglementation en matière de droit public ». Elle a été voulue également par les syndicats, l'objectif étant de mettre fin à certains privilèges et au clientélisme et d'étendre l'application des règles de droit commun à l'administration publique.

Cette réforme instaure une contractualisation des relations entre les employés publics et l'État, et finalement elle a pour conséquence de laisser une large place à la négociation collective. **On passe donc partiellement d'un emploi fondé sur un modèle unilatéral et hiérarchique à un modèle bilatéral et consensuel.** La spécificité de l'emploi public n'est ainsi pas supprimée.

■ Les points clés de la réforme :

- soumission au droit privé de la plupart des fonctionnaires ;
- attribution de compétences au juge ordinaire pour les litiges les concernant ;
- extension du champ de la négociation collective à toutes les matières non réservées à la loi ou au règlement.

Les agents sont recrutés par contrat individuel, et le code civil, applicable aux contrats de travail, régit leurs droits et obligations ; en cas de contentieux le juge judiciaire est compétent, le juge administratif restant compétent pour les procédures de concours.

Les contrats sont couverts par les conventions nationales négociées entre l'État et les syndicats d'agents publics. Les sanctions qui peuvent être infligées sont prévues par la convention cadre. Les contrats collectifs ont une durée de 4 ans pour le statut juridique du personnel, leur durée est de 2 ans concernant les rémunérations.

Au sein des personnels de l'administration, quelques catégories d'emploi n'ont pas été privatisées afin de préserver leur autonomie (magistrats du siège et magistrats du parquet, professeurs des universités, militaires et officiers de police, diplomates et corps préfectoral). Ces catégories sont qualifiées d'employés publics non contractualisés par opposition aux employés contractualisés/privatisés.

■ Des contrats négociés avec une agence spécialisée

L'ARAN (Agenzia per la Representanza Negoziata delle pubbliche amministrazioni) a été créée pour représenter l'employeur public, et définir les règles applicables, qui sont prévues au niveau national dans des « contrats collectifs nationaux de travail » négociés avec les organisations syndicales représentatives. Pour éviter les dérapages au niveau des dépenses publiques, ces conventions doivent être ratifiées par la Cour des comptes. L'ARAN a aussi pour mission de faire de la veille sur les bonnes pratiques en matière de contractualisation, et à ce titre, est à l'origine de nombreuses recherches et publications.

■ Et pour les collectivités locales

Les collectivités locales, régions, provinces, communes, mais aussi les groupements de communes et les communautés montagnardes ou métropolitaines, emploient leurs propres personnels, elles peuvent recruter, organiser leur service, gérer leur personnel (autonomie renforcée par la loi du 17 mai 1997). Ces personnels sont des contractuels de droit privé, dont les conditions d'emploi (rémunération, temps de travail), sont définies dans les contrats de droit privé, ces contrats doivent respecter le cadre de la convention collective nationale et celui de la convention collective négociée avec l'employeur au plan local. La promotion des agents locaux qui était principalement fondée sur l'ancienneté, privilégie aujourd'hui, l'évaluation des mérites et des résultats dans le déroulement de la carrière des agents publics. En outre les agents publics peuvent être mutés d'office en cas de carence ; en cas de refus de leur nouvelle affectation, leur licenciement peut être prononcé.

■ Des valeurs affichées, une gestion par profils

Les principaux devoirs sont : la fidélité (les fonctionnaires sont au service exclusif de la Nation), l'impartialité, la légalité, la réserve. Ils doivent également faire preuve d'efficacité et de professionnalisme.

Chaque employé est caractérisé par un "profil professionnel". Celui-ci définit le type d'activité en fonction de son contenu, du degré de responsabilité et d'autonomie, du diplôme requis... Ces profils professionnels sont regroupés en "qualifications fonctionnelles" par niveau de tâches et de responsabilités. Il n'existe pas de lien direct entre les différentes qualifications fonctionnelles. Chaque employé accède à une qualification par concours et ne peut passer à une autre par

avancement.

Dans la pratique, des normes particulières et de conventions collectives ont cependant permis un avancement d'une qualification à une autre, lié à l'ancienneté, éventuellement des cours de recyclage professionnel, la difficulté des tâches exercées.

Des critères de performance et de professionnalisme ont été introduits par la réforme de la fonction publique pour déterminer la rémunération et l'avancement des agents de l'administration. Les agents sont donc évalués annuellement.

Depuis 1993, la négociation collective, nationale et locale, ainsi que la négociation complémentaire menée au sein de chaque administration ont remplacé la loi dans la détermination des tâches et des salaires des fonctionnaires. **Tout automatisme dans la progression des rémunérations (augmentation selon le critère de l'ancienneté) a été éliminé.**

■ Recrutement, formation

Le recrutement se fait toujours sur le principe du concours. Il y a une séparation entre le système d'entrée dans la fonction publique, qui se fait par concours pour garantir la neutralité, et la carrière qui doit suivre les principes du droit privé définis par les conventions collectives.

Depuis peu, la formation permanente est considérée comme une priorité, et le département ministériel de la fonction publique encourage dorénavant la mise en valeur des ressources humaines en utilisant les services offerts par la *Scuola superiore della pubblica amministrazione*, le *Formez* (centre d'études et de formation des collectivités territoriales) ainsi que d'autres organismes publics ou privés agissant dans ce domaine. La formation du personnel en cours de carrière est alors devenue obligatoire. Elle est encadrée par le service dont dépend l'agent. La meilleure utilisation des activités de formation découle de l'examen des compétences du personnel et des demandes. Pour les postes de plus haut rang, à l'issue de ce concours, les agents bénéficieront d'une formation à la *Scuola superiore della pubblica amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

■ Réforme de la gestion de l'encadrement supérieur

L'encadrement supérieur a été redéfini avec la mise en place de la « *dirigenza* » : les textes de 1992 et de 1993 ont fait émerger la nécessité de mettre en place et de valoriser un « groupe » de cadres supérieurs sur lequel s'appuierait la gestion de l'administration, mais aussi sa démarche de modernisation et ses valeurs axées sur les résultats de l'action publique. Deux niveaux sont différenciés : les dirigeants généraux, qui ont la responsabilité de directions ou de départements, et les dirigeants (en 2002, les postes de cadres supérieurs étaient au nombre de 4 800 : 4 400 dirigeants de base et 400 dirigeants « généraux »). La réforme de 1997-1998 réalise l'harmonisation entre emploi public et emploi privé et sépare les fonctions de direction politique et de gestion administrative des organes dirigeants. Dorénavant, les dirigeants du plus haut niveau de l'administration de l'État sont soumis aux règles de droit privé. Il en va de même pour les dirigeants des collectivités territoriales et les secrétaires communaux et provinciaux. Le contrat de ces dirigeants est à durée déterminée et ne peut dépasser 5 ans.

L'accès à la haute fonction publique pour les postes du niveau de base continue de se faire par le biais d'un concours par examen (30%), épreuves et entretiens (70%). Toutefois, la réforme a prévu la possibilité du recrutement de responsables de poste de direction parmi des experts n'appartenant pas à la fonction publique. La limite est que seuls 8% des postes peuvent être concernés, et ce pour une période fixe et limitée. La procédure de recrutement n'est alors pas le concours mais une évaluation des capacités au regard de l'expérience acquise dans le secteur privé, ainsi que la formation de base.

Le haut fonctionnaire italien signe un contrat fixant les objectifs à atteindre sur la période et déterminant ses conditions de rémunération. Une grande attention est apportée à la gestion de la performance. Elle se traduit par un salaire fixe représentant 60% de la rémunération, 20% liés à la responsabilité du poste selon une cotation effectuée par le ministère et 20% lié à l'atteinte des objectifs. Les performances des dirigeants sont définies dans les contrats individuels.

La responsabilisation des hauts fonctionnaires a été accrue par l'élaboration de codes de conduite et des chartes de service relatifs à la qualité : la responsabilité du manager sur ses résultats est vraiment une notion pivot du décret législatif de 1993.

■ Deux démarches de gestion vont se succéder dans le temps

De 1998 à 2002, les dirigeants comme les dirigeants généraux sont gérés de façon totalement interministérielle sur la base d'un contrat de droit privé à durée indéterminée. Ils forment le « **ruolo unico dei dirigenti** » et bénéficient d'une bourse d'emplois à partir de laquelle ils construisent leur carrière. A partir de 2002, sous une nouvelle législature, les dirigeants généraux sont à nouveau nommés par décret, et l'ensemble des dirigeants retrouvent une gestion ministérielle. Par contre les principales orientations définies par le texte de 1993 sont conservées, et en particulier l'évaluation des capacités managériales à partir de contrats de performance renouvelés tous les trois ou cinq ans.

■ Mais des écueils....

Néanmoins l'apport de la privatisation de la fonction publique est diversement appréciable, le droit privé n'est pas aussi souple que prévu et entraîne également une rigidité du marché du travail. Souvent la privatisation a eu pour effet de faciliter l'accès au juge et on a pu constater une explosion du contentieux. De même on constate l'affaiblissement substantiel du statut de dirigeant, qui doivent être prêts à mettre en oeuvre les politiques locales, la mise en place d'un "spoils system" et la volonté des politiques de rester les décideurs affaiblit leur autonomie.

D'autre part, la gestion, qui devait s'affranchir des pesanteurs réglementaires, souffre de manque de savoir en matière de négociation au niveau national et local et d'un manque de stratégie. Cela s'est traduit principalement par un coût vertigineux lié à des reclassements de personnels non réellement justifiés.

4 . Efficacité, efficience

La réforme du budget joue un rôle central avec des conséquences importantes en matière de simplification administrative, de modernisation de la fonction publique, de transparence et de contrôle. Le budget est dorénavant voté en fonction des programmes et des projets. Cette réorganisation a consisté en une suppression des 6 000 chapitres existants et son remplacement par 1 000 unités provisionnelles de base. Pour le Parlement, cela signifie avoir des documents budgétaires plus clairs ce qui lui permet de mieux contrôler l'action du gouvernement. Un seul bureau est responsable de chaque unité de base. Le nouveau budget économique met en évidence le rapport entre coûts et objectifs, ce rapport est vérifié chaque année. Le système de la trésorerie a été également réformé et unifié et la présentation générale des comptes et de leur reddition a été restructurée. Les unités d'organisation créées sont dotées de ressources suffisantes et elles constituent des centres de responsabilité placés sous l'autorité d'un haut fonctionnaire.

Sites internet

www.funpub.it :site du ministère italien de la fonction publique qui anime la réforme

www.finanze.it :site du ministère des finances

www.aranagenzia.it : site de l'agence qui négocie les conventions collectives des agents de l'État pour l'employeur public

www.cgil.it/org.settoripub/ : site de l'organisation syndicale la CGIL (agents du secteur public)