

**LA RÉFORME DE L'ÉTAT  
ET LA DÉCENTRALISATION EN ITALIE  
(1996-2006)  
SUCCÈS ET ECHECS**

par  
**FRANCO BASSANINI**

ancien Ministre italien de la Fonction publique  
Président de Astrid

[www.bassanini.it](http://www.bassanini.it)

*ENA, « Grands témoignages »  
Strasbourg, 2 Mars 2007*

# Décentralisation et Réforme de l'État en Italie

Le grand débat et le conflit politique qui est en cours en Italie autour des problèmes de la **décentralisation** et du **fédéralisme** ne peut être compris sans le situer dans le cadre de la **réforme de l'État**

# La réforme italienne

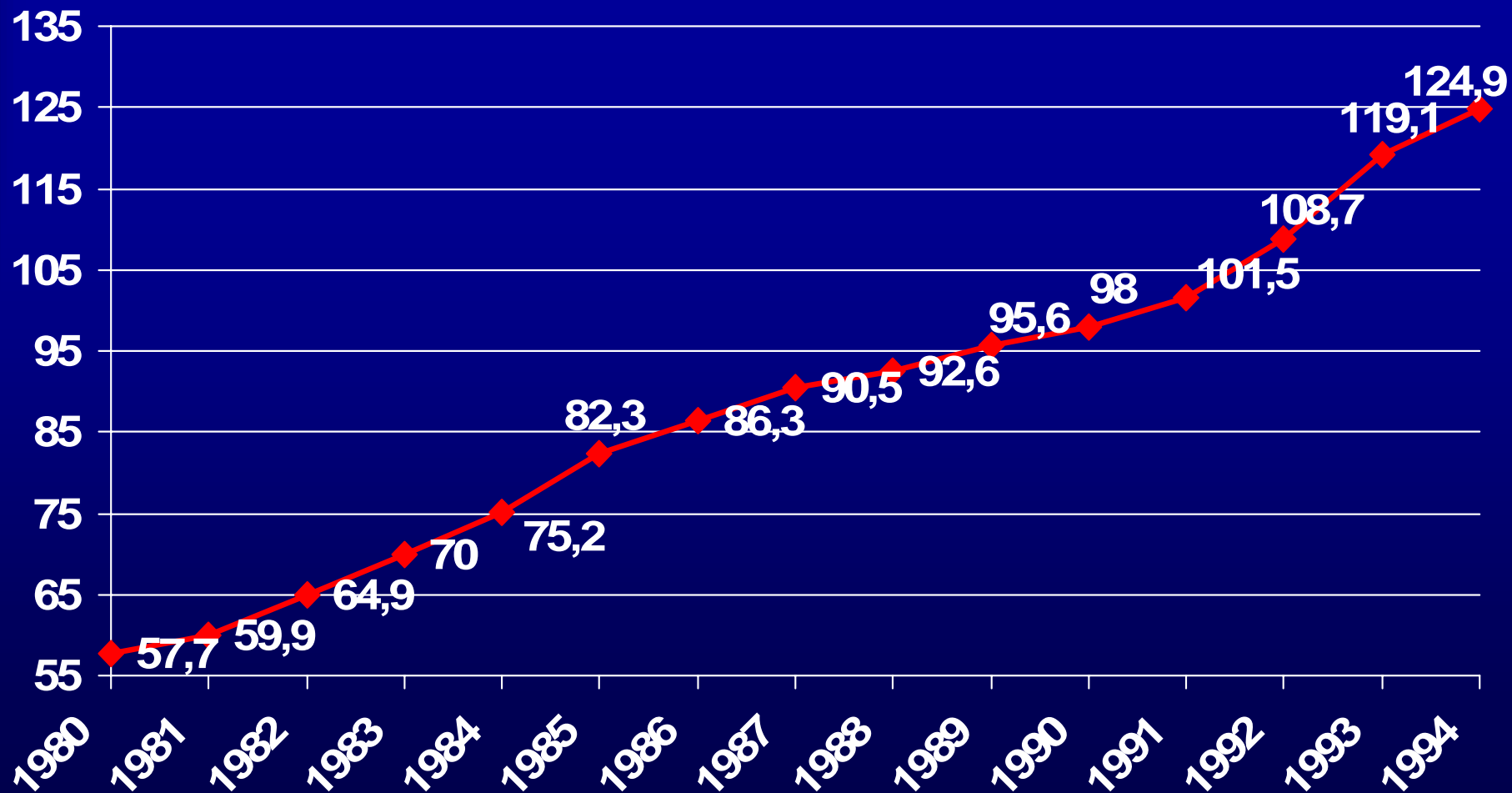
- À partir de 1990 jusqu'à aujourd'hui un vaste et tumultueux processus de réforme de l'État et de l'administration publique a bouleversé l'Italie.
- Il a enregistré des remarquables succès et aussi des échecs.
- La réforme fédérale est un des chapitres principaux du processus de réforme.

# Un État délabré: l'Italie au début des années '90

- Une administration **obsolète**: aucune réforme d'envergure depuis 1865
- Un État **bureaucratisé**, interventionniste, rigide et **centralisé**
- Une administration **inefficace**, malgré des cas d'excellence
- Une administration **coûteuse**: urgence de rééquilibrer le budget public et de réduire la dette

# Un État délabré:

Dette publique jusqu'à 1994 (% du PIB)

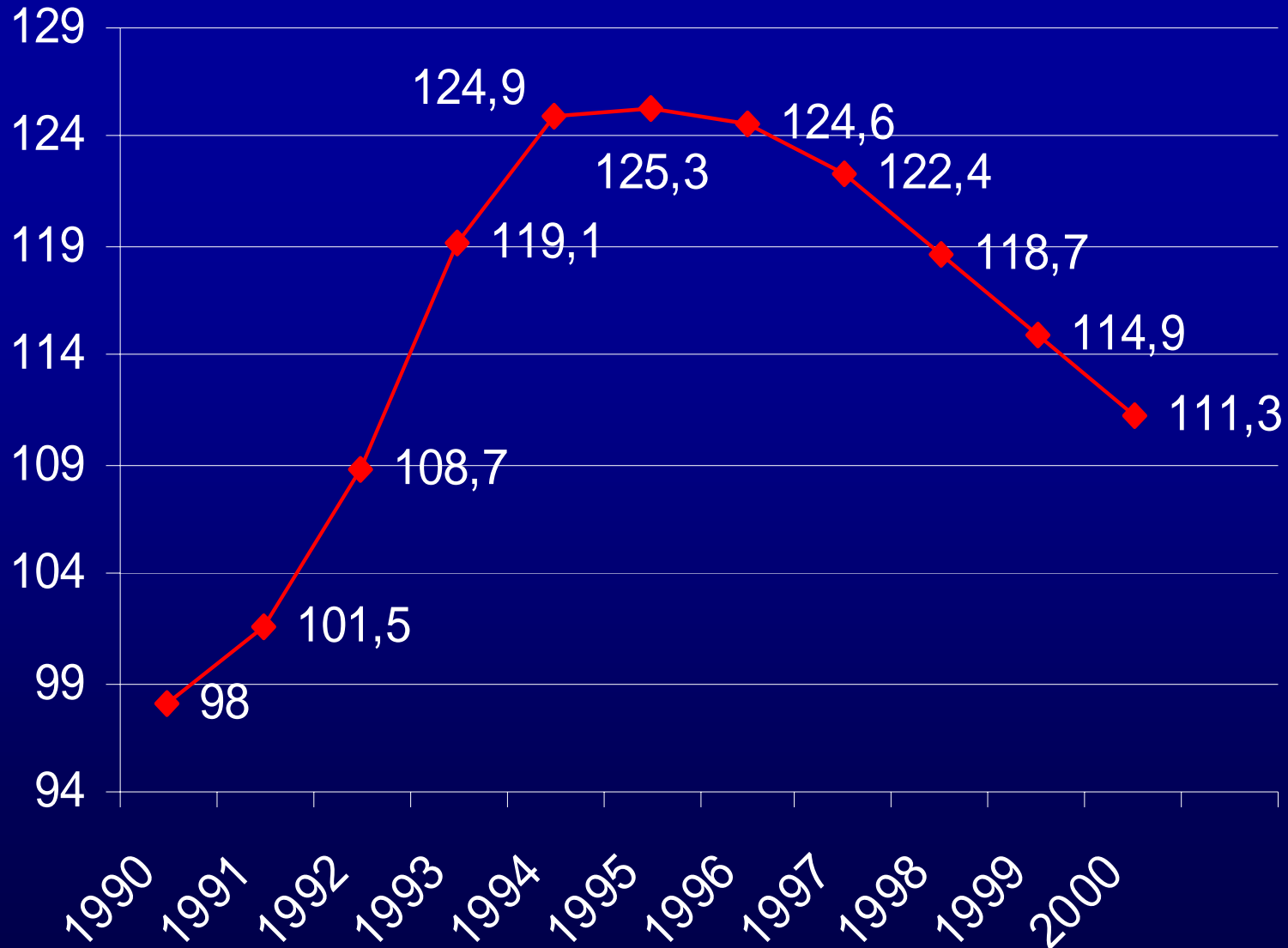


# Au début du nouveau millénaire: la réforme a mi-course

- En 2001 (change de gouvernement et de majorité parlementaire, du centre-gauche au centre-droit de M. Berlusconi), la Réforme italienne était encore inachevée.
- Beaucoup de changements avaient été apportés surtout dans la législation: mais la phase cruciale de la mise en oeuvre des lois de réforme était encore à mi-chemin  
*(... changer les lois et les règlements ne suffit pas pour changer les administrations et la vie des citoyens...).*
- Toutefois quelques premiers résultats pouvaient être déjà enregistrés en 2001

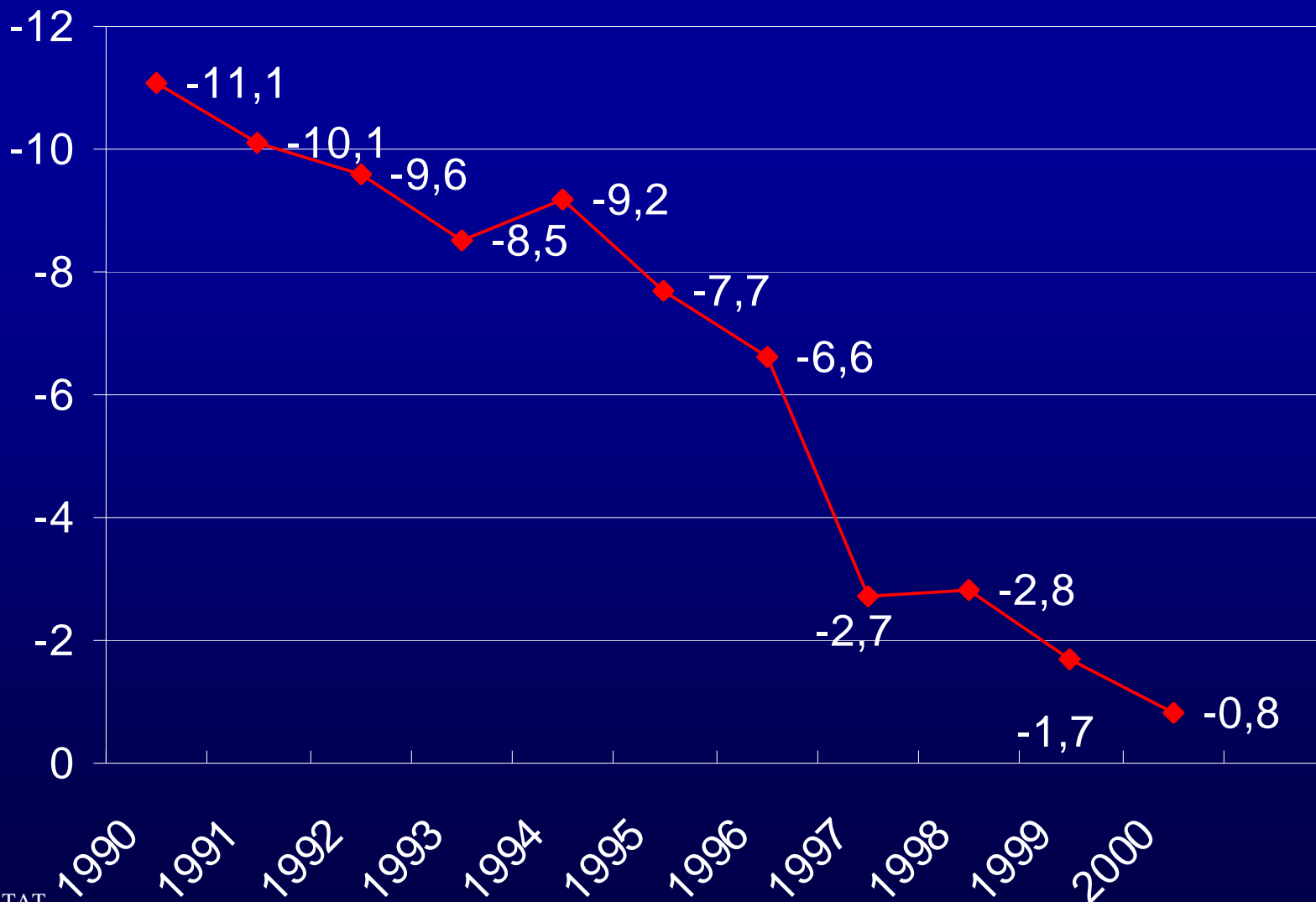


# Dette publique (% of PIB) de 1990 à 2000



Source: ISTAT

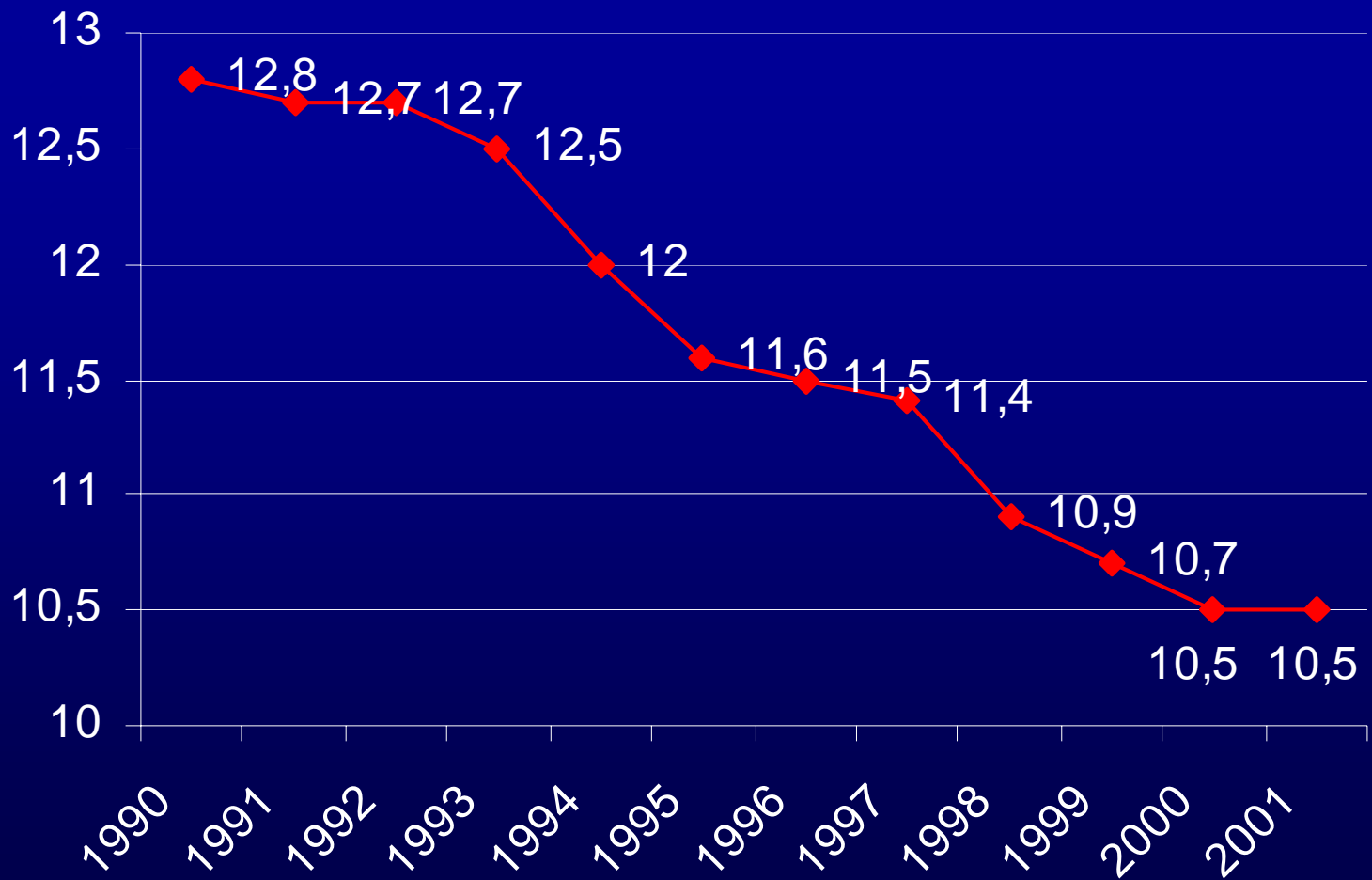
# Déficit public (% du PIB) de 1990 à 2000



Source: ISTAT



# Coût du personnel public (% du PIB) de 1990 à 2001



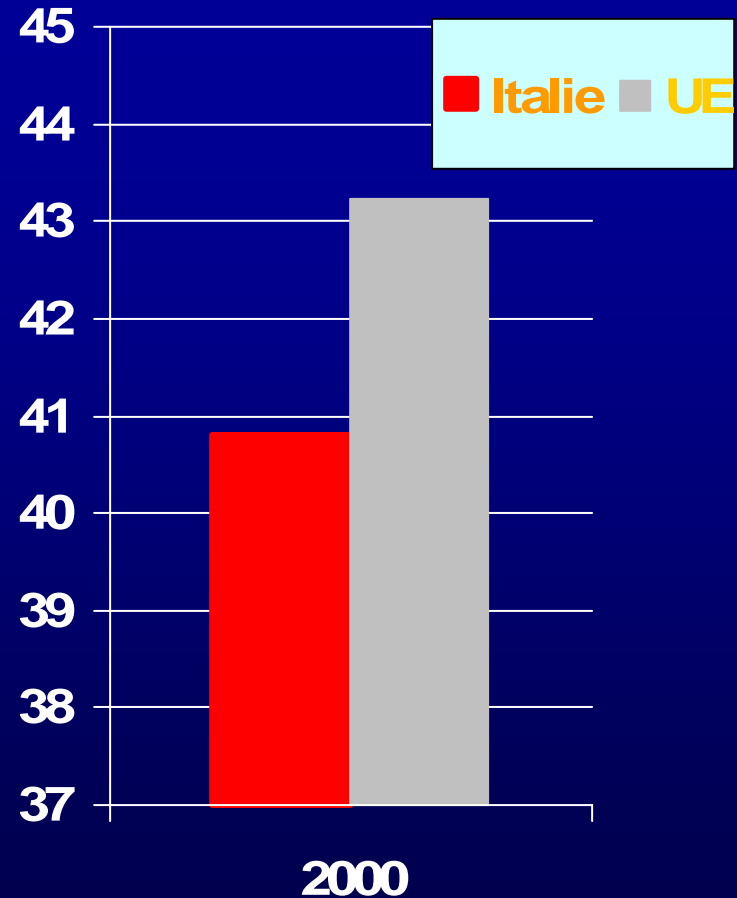
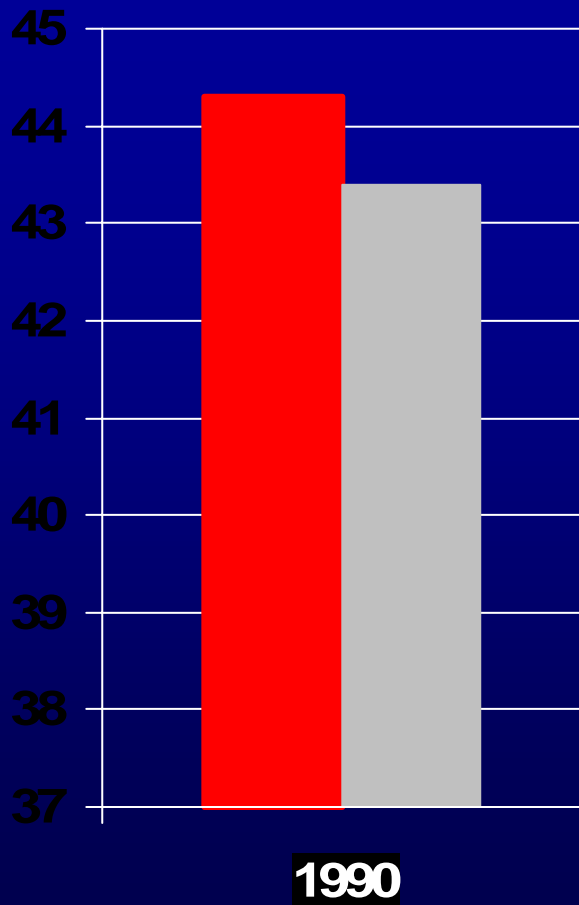
# Fonctionnaires publics en 2001

## une comparaison entre l'Italie et la France

(Source:OCDE et ISTAT)

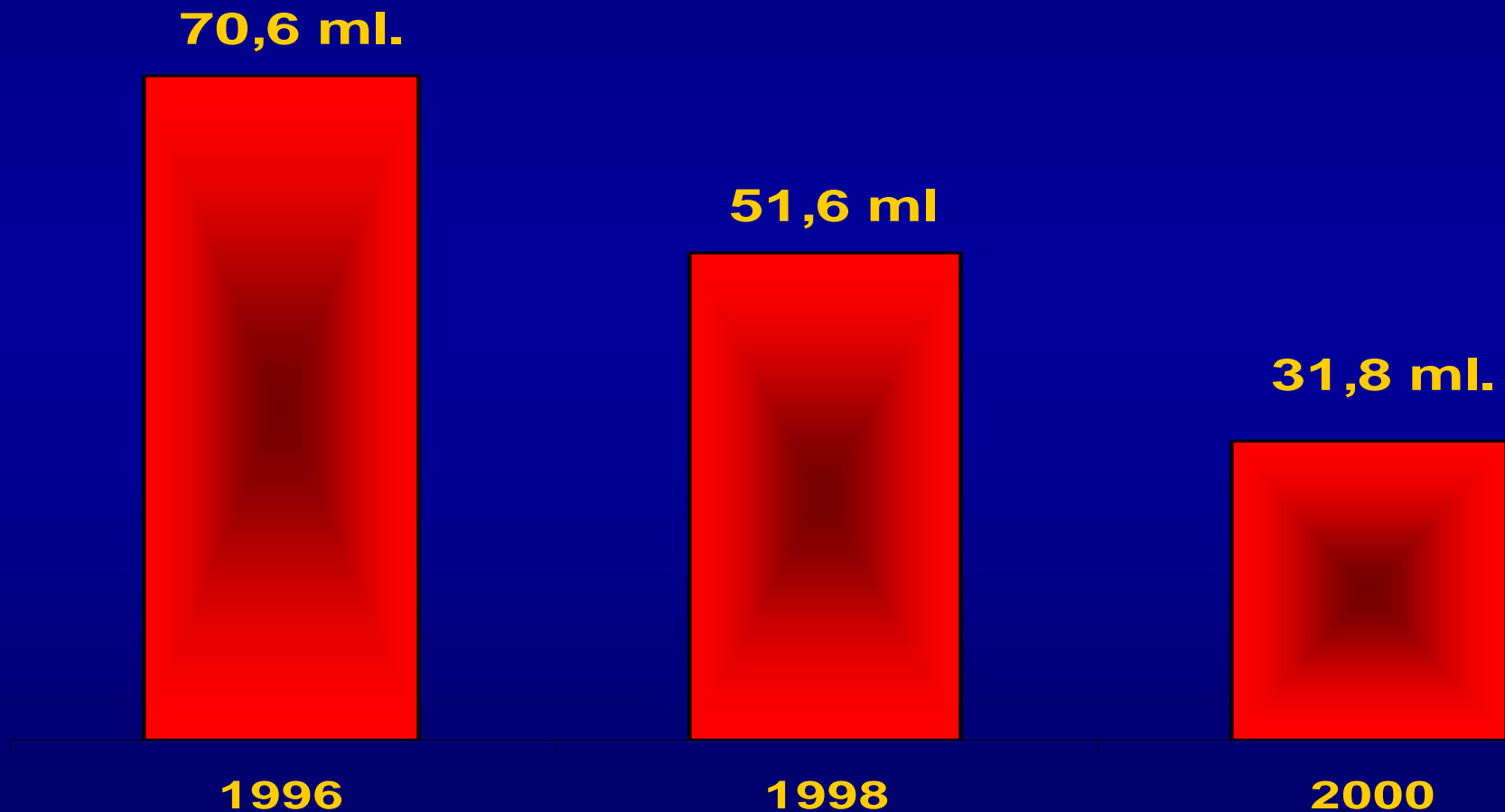
	France	Italie
<b>Population</b>	58 mln.	57 mln.
<b>Fonctionnaires publics</b>	5,4 mln.	3,4 mln.
<b>Rapport fonctionnaires/population</b>	9,30%	5,96%
<b>Cout fonctionnaires/PIB:</b>	14,60%	10,50%

# Dépense primaire publique en Italie et en UE 1990-2000 (% du PIB)



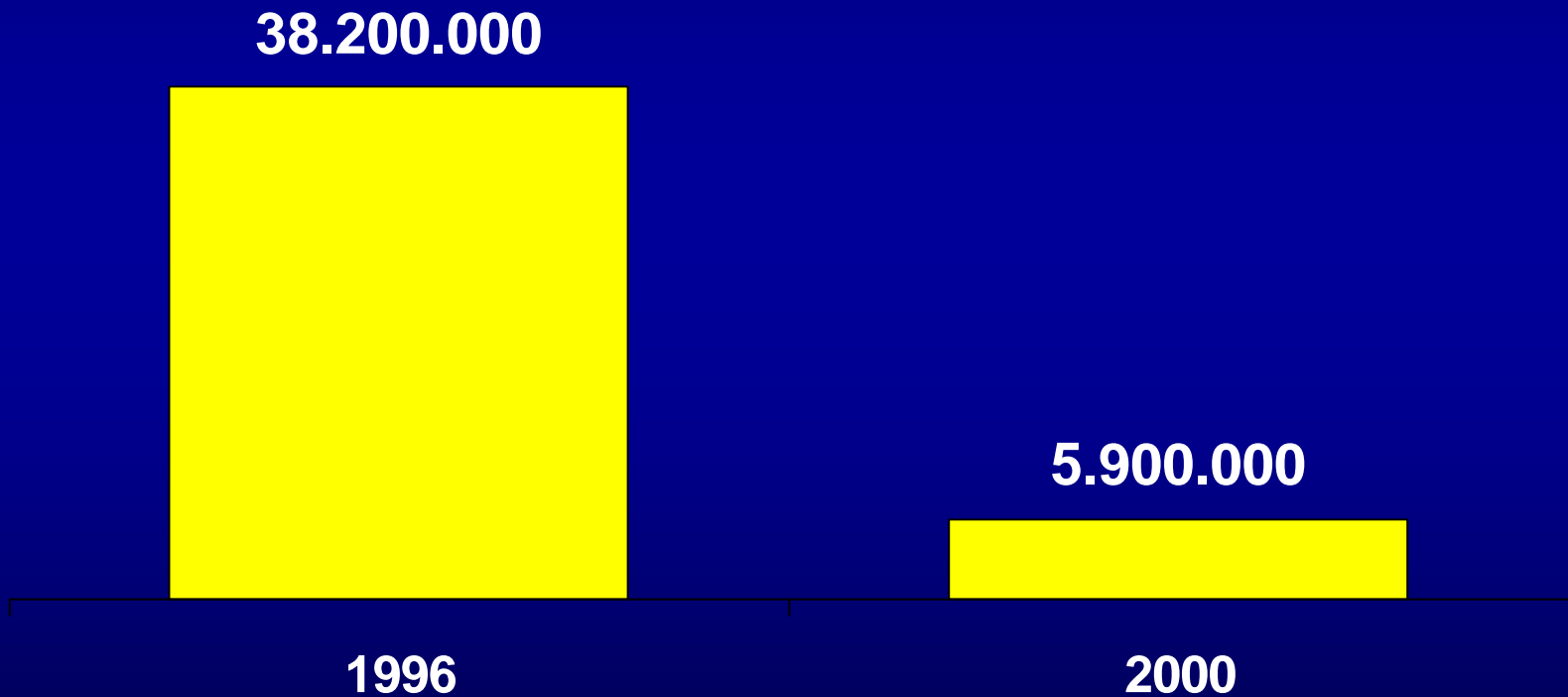
# Réduction du poids de la bureaucratie: 1996-2000

certificats délivrés par an



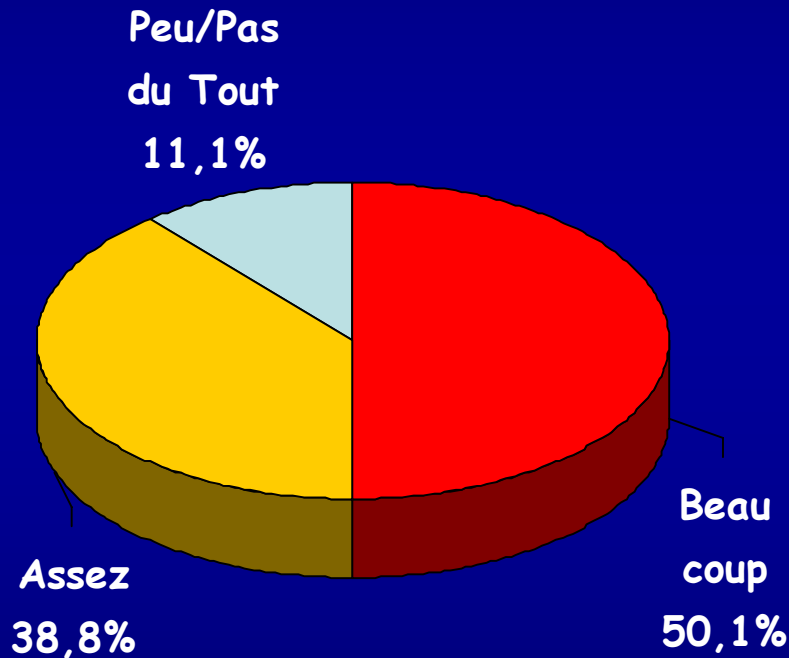
# Réduction du poids de la bureaucratie: 1996-2000

signatures certifiées conformes délivrées par an

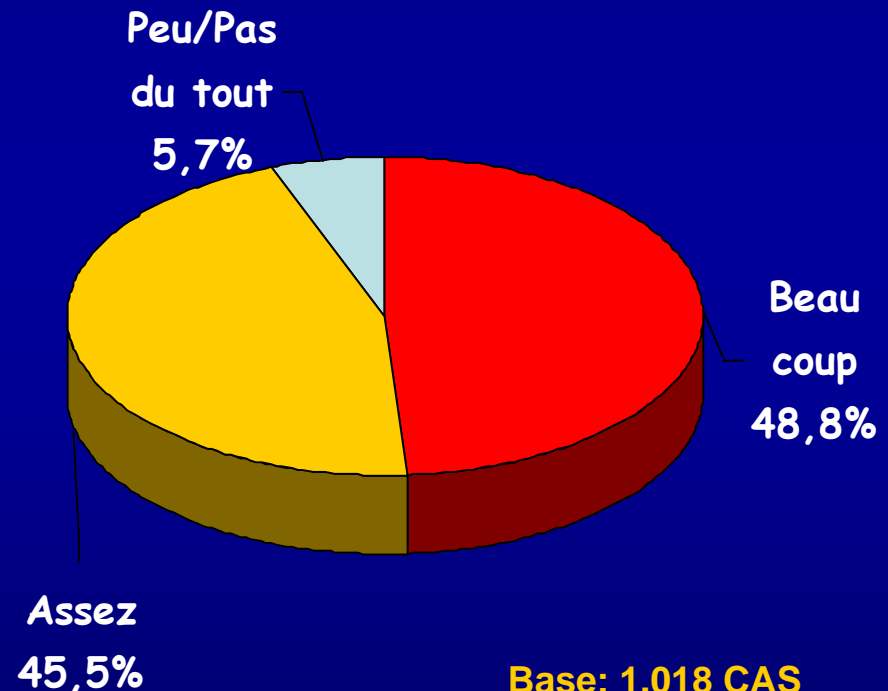


# Réduction du poids de la bureaucratie l'opinion des citoyens-usagers

Combien appréciez-vous l'introduction de la possibilité de l'autocertification?

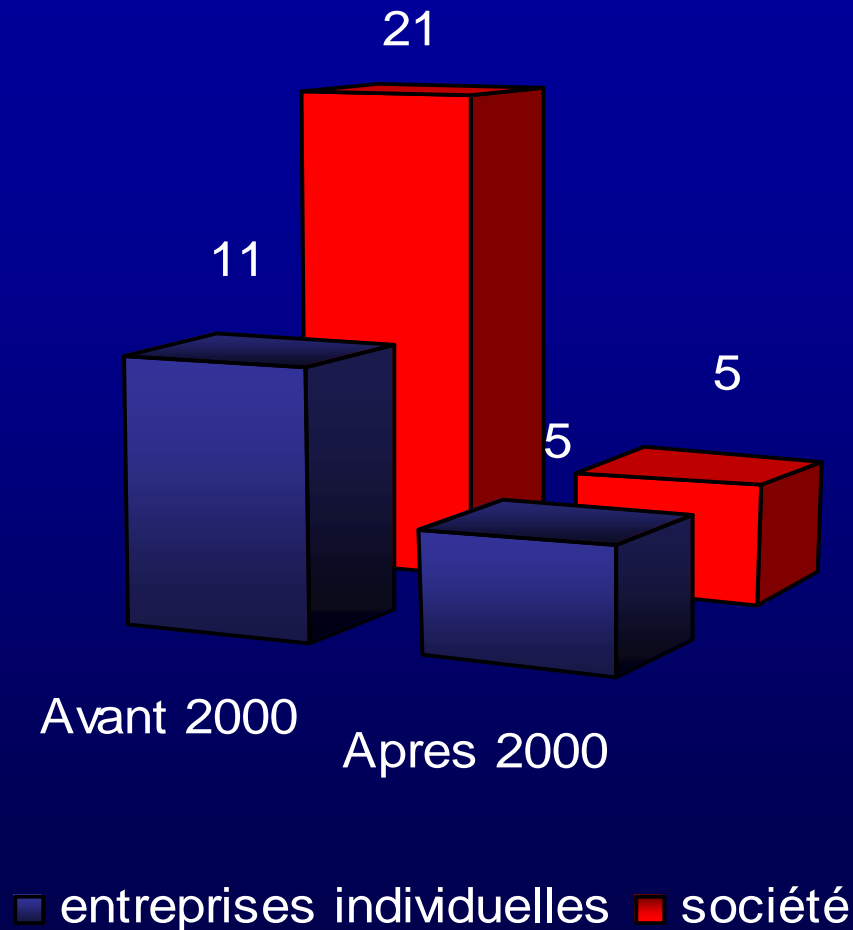


Base: 2.010 CAS  
POPULATION



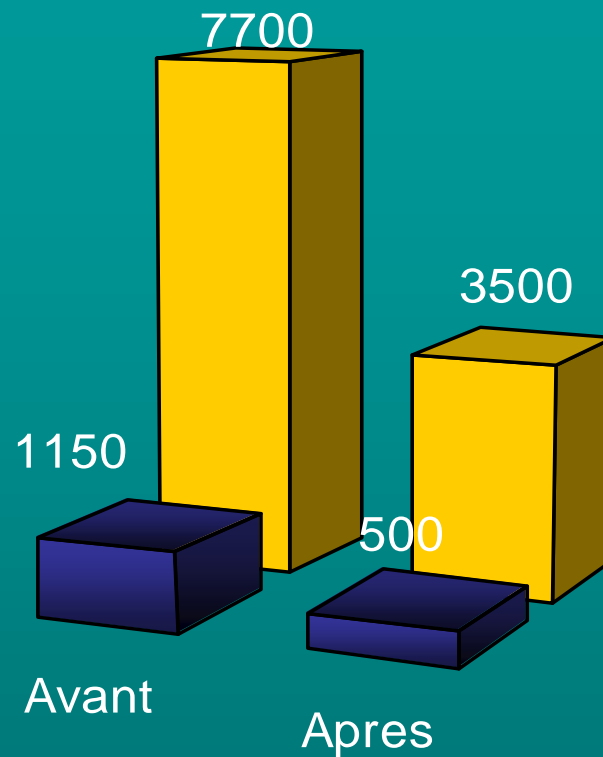
Base: 1.018 CAS  
ENTREPRISE

# La simplification 1997-2000 procédures pour la création d'entreprises



# La simplification 1997-2000

coûts pour la création d'entreprises (en euros)



■ entreprises individuelles ■ société



# L'administration électronique

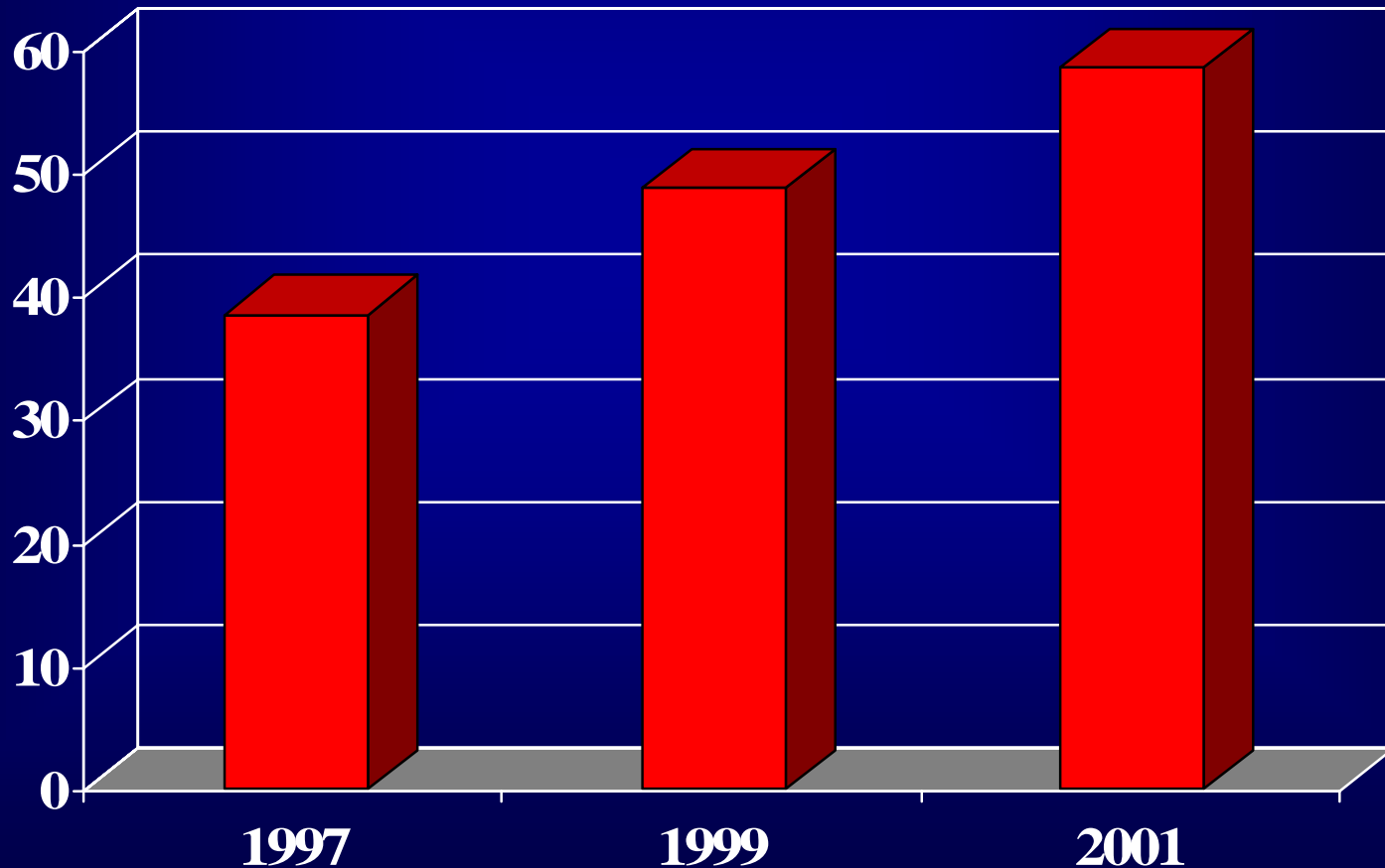
## les premiers résultats (2001)

- Impôts en ligne : dès 1999 toutes les déclarations de revenus (30 millions par an) sont envoyées à l'autorité fiscale par voie télématique et sont traitées électroniquement
- 80% des documents cadastraux sont envoyés aux bureaux et traités électroniquement
- La signature électronique a valeur légale depuis 1998. Elle est certifiée par 14 sociétés privées
- Les appels d'offre électroniques et les mandats de paiement électroniques ont été introduits à partir de 1999
- La carte d'identité électronique, prévue par une loi de 1998, a commencé à être délivrée en voie expérimentale à partir de 2000

# Customer Satisfaction:

% d'opinions positives à propos de l'efficacité de l'Administration Publique italienne: 1997-2001

(Source:ISPO)



# Les progrès de l'Italie dans la réforme de l'État et de la fonction publique: l'avis de l'OCDE

Dans son *Rapport sur la Réforme de la Réglementation en Italie*, Paris 2001, l'OCDE soulignait les « étonnants progrès » que l'Italie avait fait, à partir de 1995, dans les domaines de la réforme de l'État, de la modernisation de la fonction publique et de la qualité de la réglementation

# La méthode de la réforme: 1996-2001

- un projet global et organique
- une approche multidisciplinaire
- un engagement direct du premier ministre
- un leadership clair (exercé par le ministre de la Fonction Publique et des Affaires régionales, responsable de la mise en oeuvre de la Réforme)
- une méthode “bipartisan”
- une coopération quotidienne avec les administrations régionales et locales et les organisations des travailleurs et des entrepreneurs

# La méthode de la réforme: 1996-2001

Un projet global:

- réformer l'État
- moderniser l'organisation
- changer les règles de fonctionnement des administrations

.....*mais aussi:*

- réinventer les missions des institutions publiques
- changer la culture des administrations et des fonctionnaires

# Changer la culture des administrations

**Le succès de la réforme dépend de la capacité des administrations et des fonctionnaires de changer leur culture**

**c'est-à-dire d'acquérir et diffuser la mentalité:**

- *de l'innovation technologique et organisationnelle*
- *de la simplification (ne pas imposer des charges administratives indues)*
- *de la qualité des services et des prestations*
- *de la satisfaction des citoyens-usagers*
- *de la valorisation du professionnalisme et du mérite*
- *de la capacité de promouvoir, soutenir, libérer les énergies des citoyens et des entreprises, plus que d'imposer des règles et obligations bureaucratiques*

# Les parcours parallèles de la Réforme

Dans les années 1990-2001 la Réforme de l'État a suivi en Italie deux voies parallèles:

- Réforme de la Constitution
- Réforme de l'État et de l'Administration publique par voie législative et réglementaire

*Mêmes objectifs, différents sujets, différents parcours...*

# La réforme de la Constitution: échecs des projets organiques

- La réforme constitutionnelle a partiellement échouée. En 1997 un projet organique avait été prévu par la Commission parlementaire pour la réforme de la Constitution avec une large majorité. Mais l'opposition de centre-droit a retiré son soutien quelques mois après.
- En 2004-2005, un autre projet organique de réforme constitutionnelle, proposé par le Gouvernement de M. Berlusconi (soutenu par une majorité de centre-droit) a été approuvé par le Parlement, mais il a été repoussé le 25-26 juin 2006 par référendum, avec 15,8 millions des votants contraires et seulement 9,9 millions favorables.



# La réforme de la Constitution: succès (et problèmes) de la réforme régionale

Néanmoins:

- En 2001, le Parlement et le corps électoral (avec un référendum) ont approuvé la **réforme régionale** (même si elle doit être encore complétée par la réforme du Sénat, sur le modèle français): elle introduit en Italie un modèle **quasi-fédérale**
- La réforme constitutionnelle a renforcé le processus de décentralisation entamé par voie législative (**fédéralisme administratif et fiscal**), autrement voué à rester incomplet et précaire
- Tandis que le fédéralisme administratif avait été approuvé par une majorité bipartisan, la réforme régionale avait été contrecarrée par l'opposition de centre-droit, qui a vaincu les élections en 2001. Ainsi sa mise en œuvre a rencontré beaucoup des obstacles

# Les «raccourcis» du parcours législatif et réglementaire

- **Délégation législative** de grande ampleur au Gouvernement (loi n. 59 de 1997)

selon l'art.76 de la Constitution italienne, le Parlement peut donner au Gouvernement le pouvoir d'adopter des décrets législatifs (sources primaires) dans certaines matières, dans le cadre de critères établis par la loi: toute la réforme de l'administration italienne a été ainsi bâtie sur des délégations législatives de grande ampleur

- Une vaste «**délégification**»

le Parlement a autorisé le Gouvernement à substituer les lois avec des règlements (sources secondaires) dans deux secteurs principaux: procédures administratives et organisation interne des administrations publiques

# Les Chapitres de la Réforme

- Un État léger: la subsidiarité horizontale
- La réforme du système de réglementation
- La réforme de l'emploi public
- Une administration orientée vers les performances
- Une Administration en ligne ("*e*-Gouvernement")
- La réforme du budget
- La réforme de l'Administration centrale
- La décentralisation (vers un État fédéral)

# Réinventer la mission des institutions

## Un État léger (mais efficace)

La «subsidiarité horizontale» - Un Etat qui fait moins pour le faire mieux...

-  la mission de l'État se concentre sur son *core-business*:

- ✓ privatisation d'activités et services non essentiels
- ✓ gestion en *outsourcing* des services publics
- ✓ libéralisation des services publics (*public utilities*)

# Un État plus léger

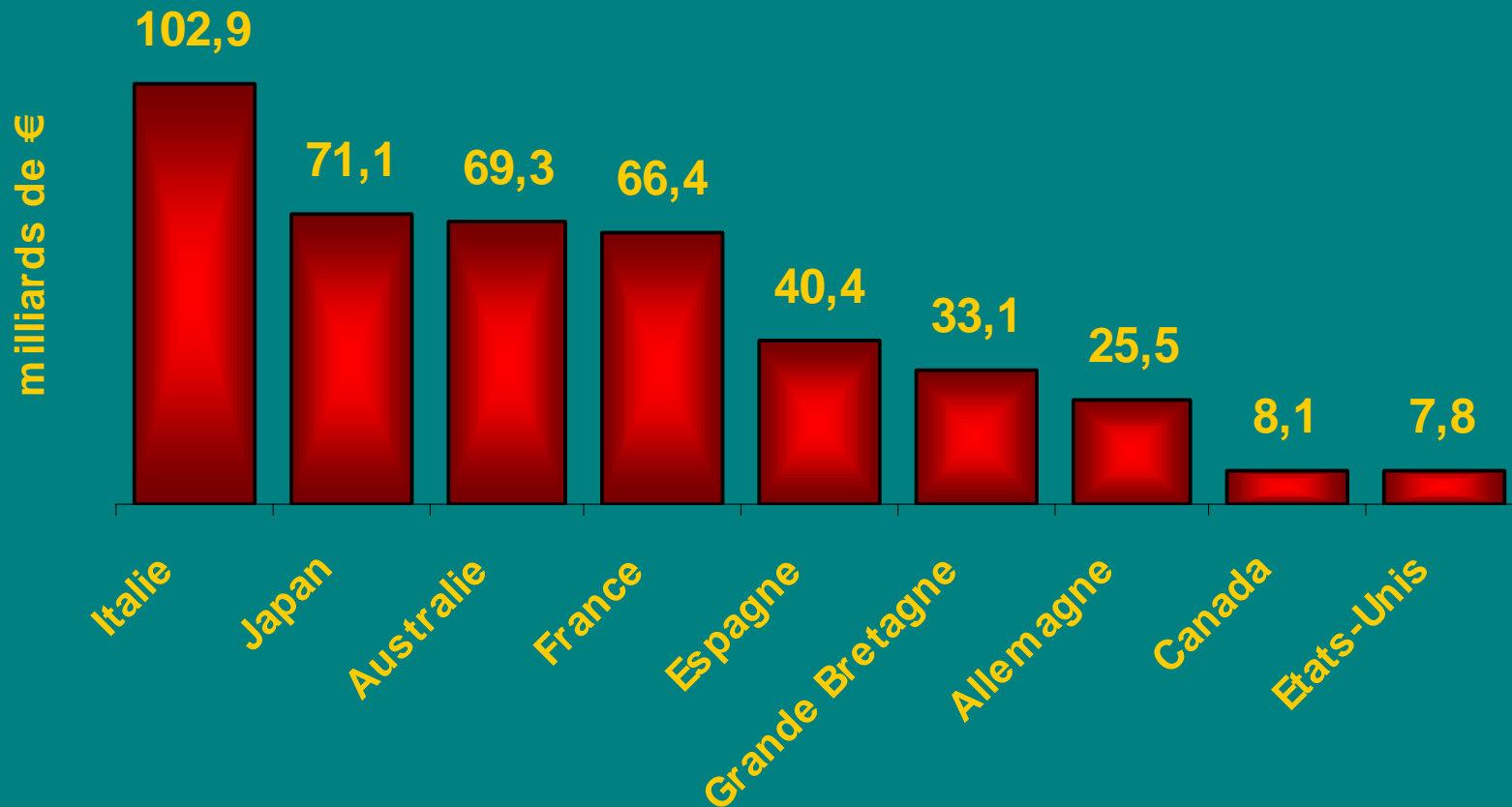
## libéralisation et privatisation (1990-2001)

- ✓ 231 licences de **télécommunication** et 174 opérateurs au lieu du monopole de *Telecom Italia* (désormais totalement privatisée)
- ✓ ENEL (partiellement privatisée) au dessous de 40% du marché de la production d'**électricité** dès 2003 (90% en 1990)
- ✓ Libéralisation **des activités de commerce de détail** et des activités productives en 30 secteurs (pas plus de licences et autorisations)
- ✓ **Privatisation** des services publics, entre autres: ENI, BNL, INA, ENEL, Telecom, Autostrade
- ✓ Le programme de privatisation le plus large parmi les pays OECD: entrées pour environ 103 mld. d'Euros à fin 1999

# Privatisations

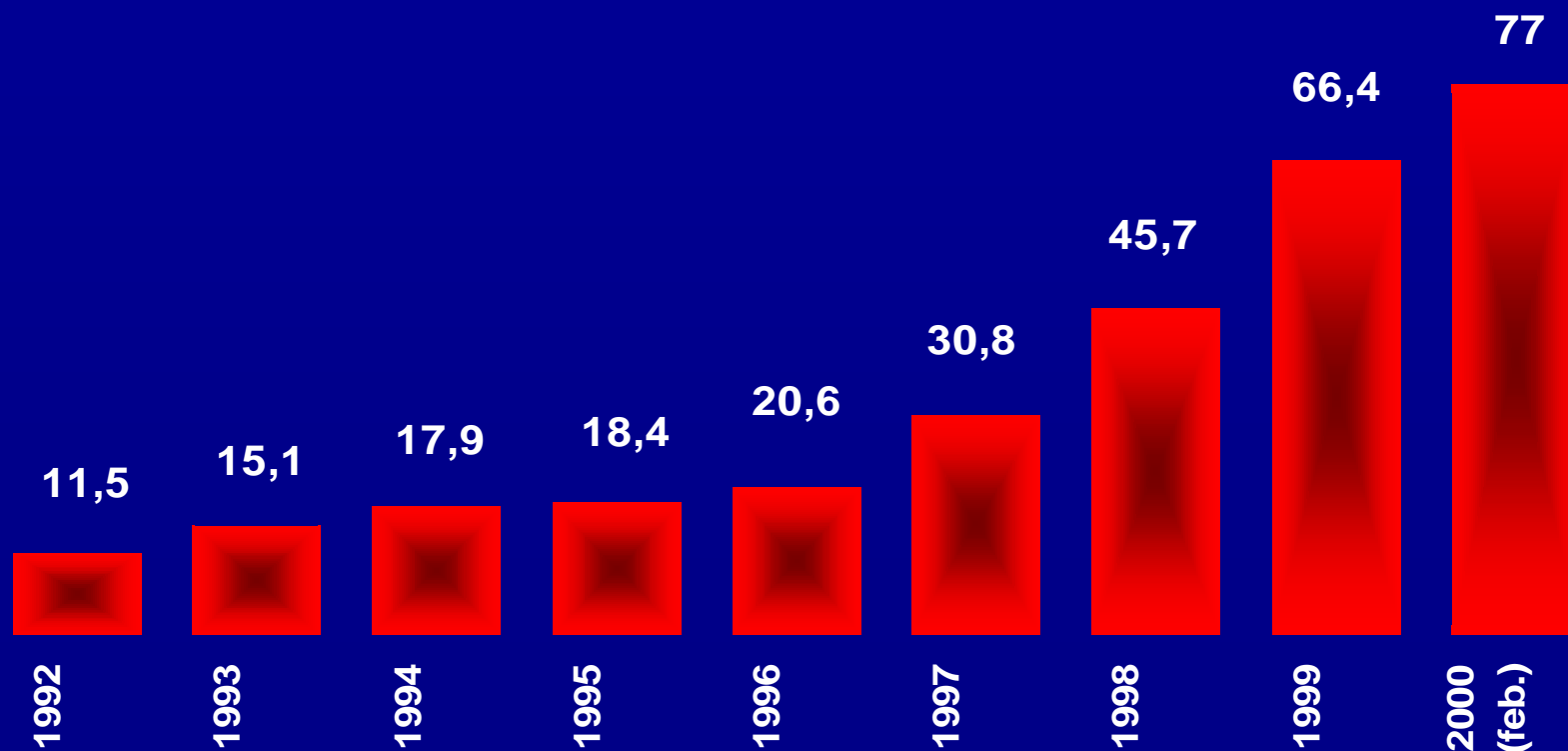
Entrées dans les Pays de l'OCDE (1993 - 1999)

Source: OECD



# Capitalisation de bourse/PIL 1992-2000

Le programme de privatisation et de libéralisation a contribué à la croissance du marché actionnaire italien



# Un État plus léger

## difficultés et résistances

Des résistances culturelles et idéologiques puissantes ont freiné le processus de privatisation et libéralisation...

- dans les administrations,
- dans les organes juridictionnels et de contrôle,
- dans les forces politiques de droite et de gauche

*C'est pour cela que la réforme connaît aussi des échecs:*

- on n'aboutit pas à approuver les lois de libéralisation des activités professionnelles et des services publics locaux*
- les Régions ont beaucoup retardé la mise en œuvre de la loi de libéralisation du commerce de détail, promulguée par le Gouvernement en 1998 .*



# Un État plus léger

## 2006-7: la réforme relancée

- Le Gouvernement guidé par M. Berlusconi (2001-2006) a bloqué tout projet de libéralisation
- Après les élections de 2006, le nouveau gouvernement Prodi a relancé les projets de libéralisation des activités professionnelles, des services publics locaux, du commerce de détail

*.....Leçon sur l'Italie: la politique italienne est toujours surprenante pour les étrangers: les projets de libéralisation en Italie ont été toujours approuvés par des majorités de gauche et bloqués par les majorités de droite.*

# Simplification et déréglementation

- Inflation législative:  
plus de 35.000 lois (de l'État et des Régions)
- Coûts de la réglementation:  
rigidité et poids inutiles sur les citoyens, les entreprises et les Administrations Publiques
- "Pollution" législative:  
ambiguïtés, contradictions, stratification des règles

*Réduire le poids de la bureaucratie et le coût de l'excès de réglementation: un pilier central de la réforme*

# Simplification et déréglementation les instruments

- "Auto-certifications" au lieu de 95% des certificats
- "Déclaration de début d'activité" et silence-consentement au lieu d'actes administratifs d'autorisation
- Une "conférence de services" au lieu de plusieurs actes administratifs
- Quelques textes uniques pour remplacer des milliers de lois et décrets
- "Lois annuelles de simplification" identifiant les procédures, autorisations et licences que le Gouvernement est autorisé à supprimer ou à simplifier par décret

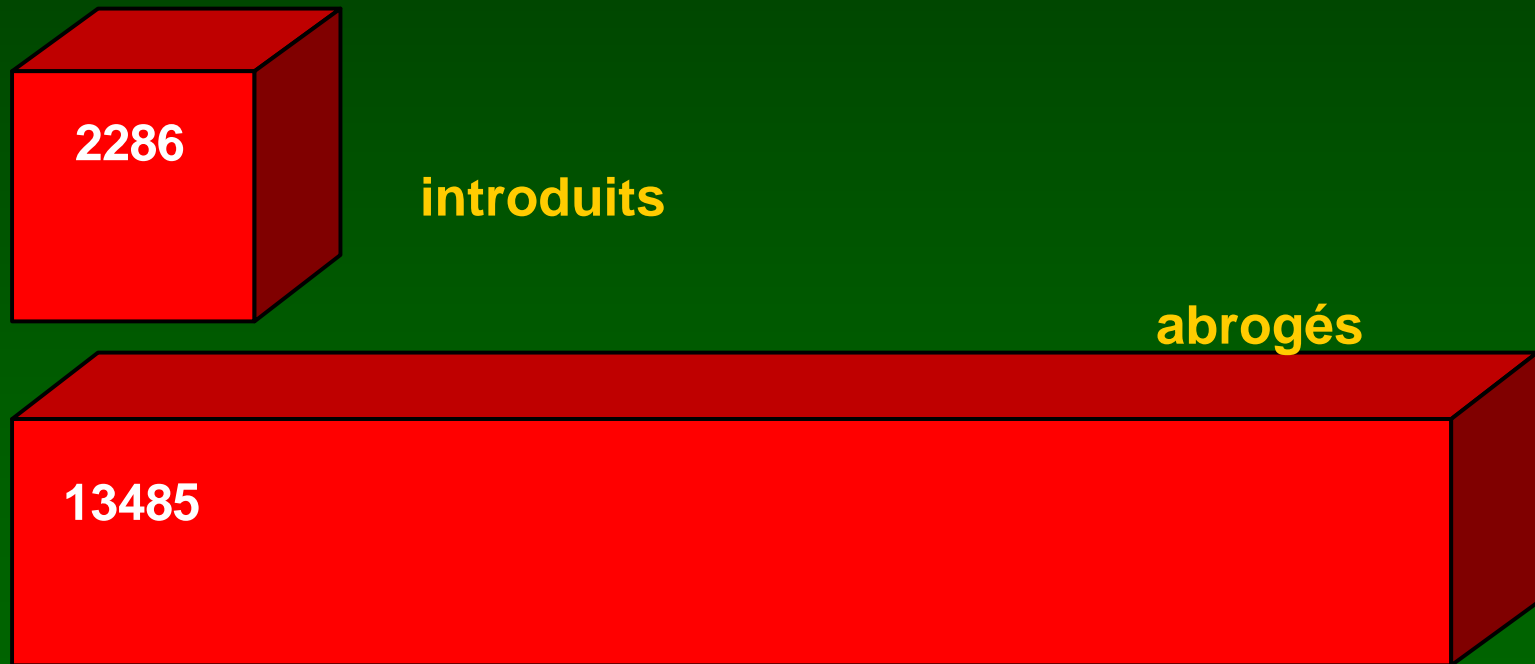
# Simplification et déréglementation

## les premiers résultats 1998-2001

- ✓ **298** procédures auparavant réglementées par des lois, maintenant déléguées et simplifiées par le Gouvernement
- ✓ **113** autorisations supprimées
- ✓ **8** textes uniques rassemblant plus de 5.000 normes législatives
- ✓ **3** guichets uniques pour les établissements productifs, pour les travaux de bâtiment, pour la circulation et la propriété des voitures

# La simplification des lois:1997-2000

Réduction du stock normatif suite à la simplification (n. d'articles)



# L'exemple du guichet unique

pour les établissements productifs

*non seulement un seul accès mais aussi une seule réponse*

- Depuis 1999 **une seule procédure** pour l'ouverture d'établissements productifs, remplaçant **43 autorisations**; toutes les compétences attribuées aux **Communes**
- **Avant**: de **2 à 5 ans** pour avoir la réponse finale
- **Maintenant**: pas plus que **3 mois** dans la plupart des cas, max. 11 mois
- Un seul bureau pour les relations avec les entreprises et un nouveau rôle pour les Communes, dans le développement de leur territoire
- Une structure **télématique**, accessible par le net

# L'exemple du guichet unique

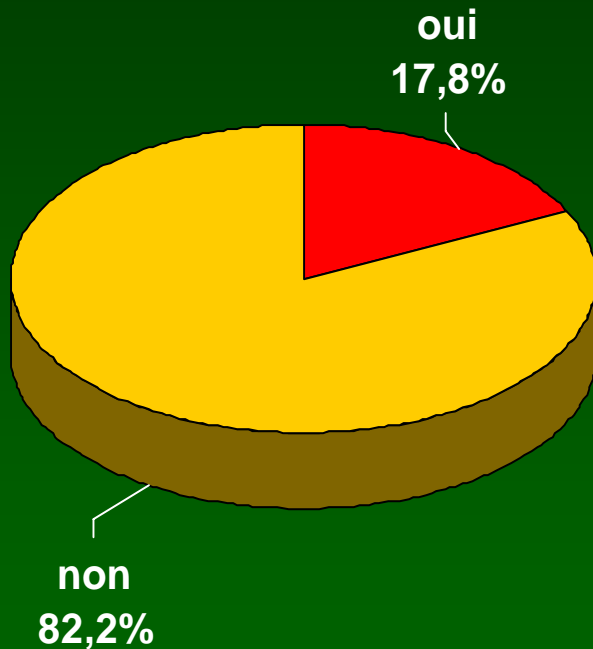
## les premiers résultats

- Durée moyenne des procédures de 100 guichets uniques:  
**56,6** jours de la présentation de la demande
- guichets uniques réalisés : **78,7%** des Communes avec **89,6%** des résidents

# L'exemple du guichet unique

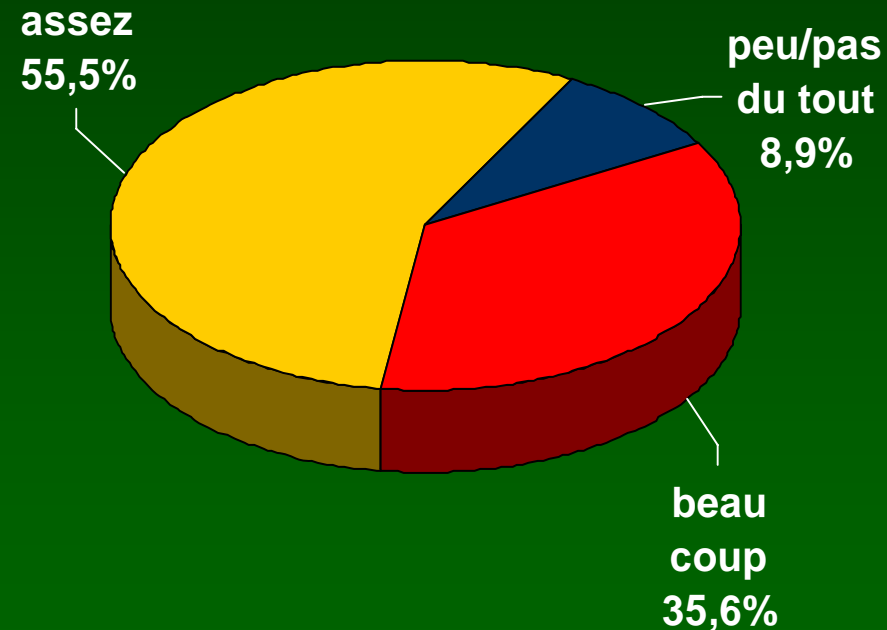
## l'opinion des entrepreneurs

Votre entreprise a-t-elle utilisé le guichet unique pour les activités productives?



Base: 568 entreprises  
connaissant le G.U.

Êtes-vous satisfait de la possibilité d'utiliser le guichet unique?



Base: 101 entreprises  
ayant utilisé le G.U.

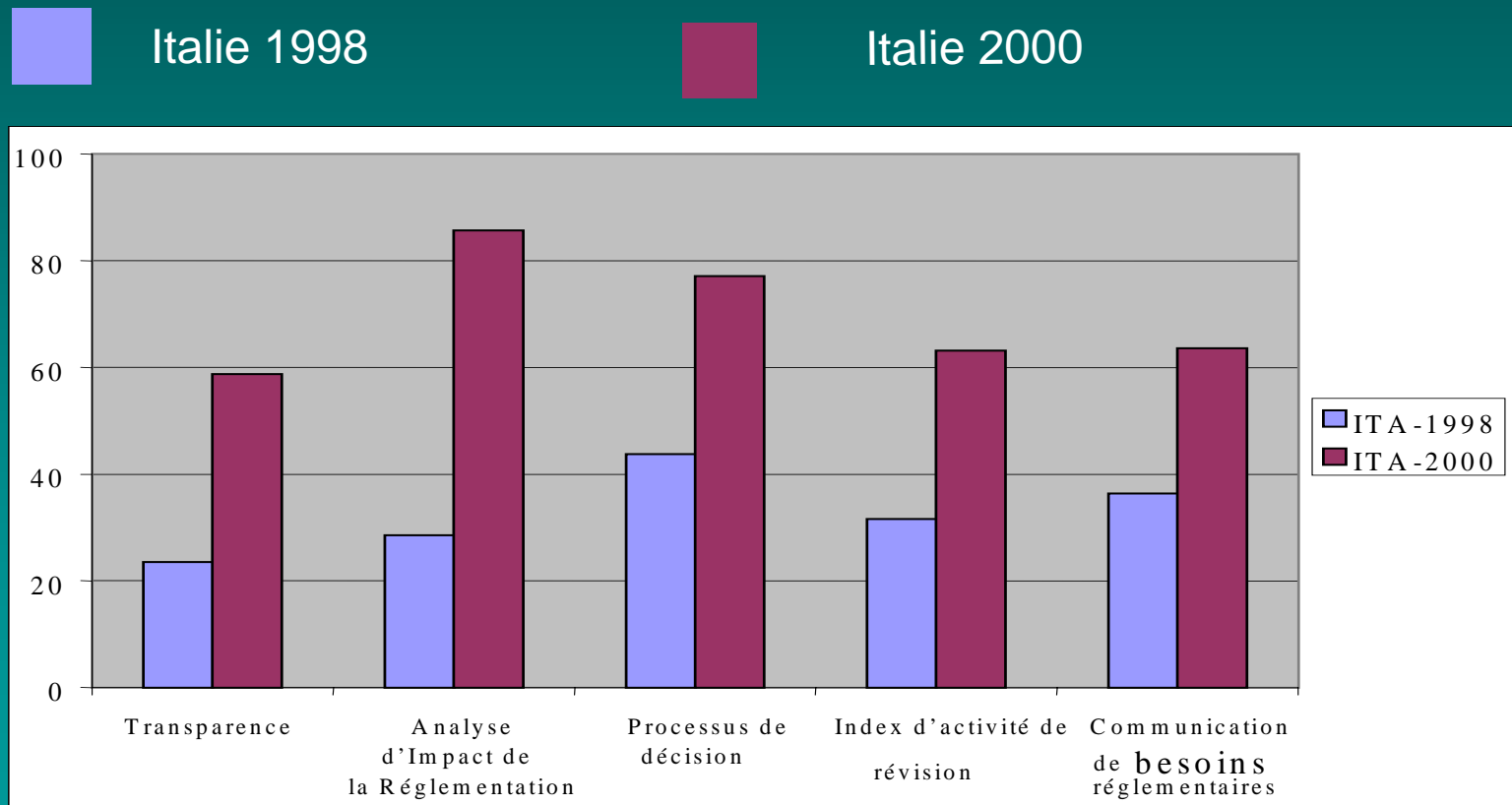


# Progrès dans la qualité de la réglementation

«Depuis 1997, dans le cadre des «réformes Bassanini», de nombreuses mesures concrètes ont été prises. Il en résulte que l'Italie fait des rapides progrès dans l'utilisation des outils relevant des meilleures pratiques en matière de qualité réglementaire. **Le graphique suivant montre que l'utilisation de cinq outils de qualité essentiels recommandés par l'OCDE a augmenté de manière importante en Italie au niveau national entre 1998 et 2000»**

*OCDE, Rapport sur la Reforme de la Réglementation en Italie, Paris 2001 (p. 53)*

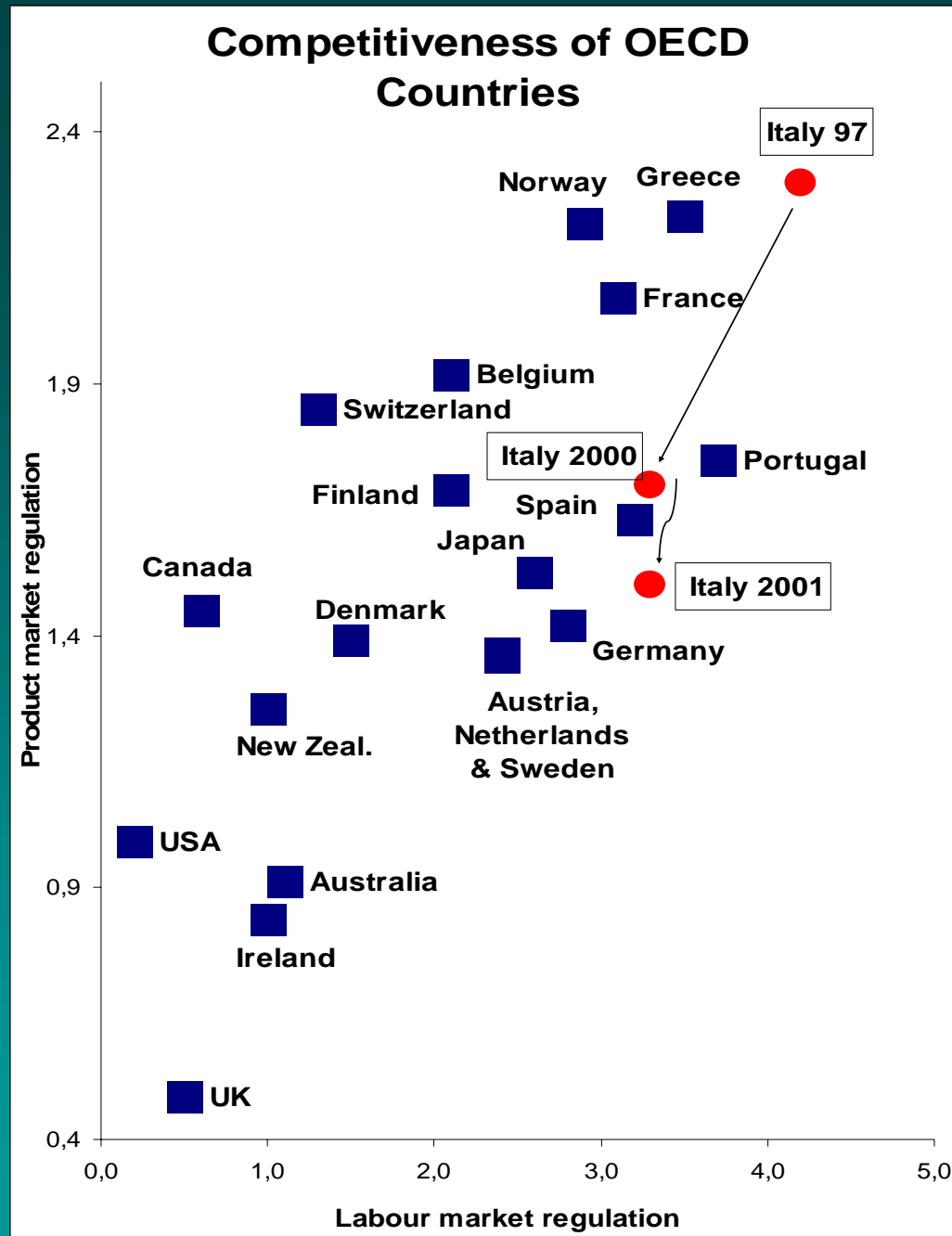
# Indicateurs de capacité réglementaire 1998-2000



# Les effets de la réglementation sur la compétitivité

Plus de compétitivité = 0 (en bas à gauche)

Source: OCDE 1999 et 2001



# Simplification

## une politique spécifique pour la meilleure réglementation

- **Analyse de l'impact** de la réglementation  
pour mesurer l'impact en termes de coûts des nouvelles règles sur les citoyens et les entreprises
- **L'Unité pour la simplification** de la réglementation  
une commission centrale d'experts pour la qualité de la réglementation
- **Consultation**  
l'«Observatoire pour la simplification»: un organisme consultatif entre l'État, les collectivités locales et les partenaires sociaux

# La Réforme de l'Administration centrale la stratégie générale

- La première réforme structurelle depuis 1865
- Fusion des administrations avec des missions similaires: élimination des duplications et des fragmentations



*Réduction des Ministères: 22 en 1990, 18 avant la réforme, 14 en 2001*

- L'abandon du «modèle ministériel pyramidal» comme modèle général d'organisation



*Une organisation interne «déléguée» et plus flexible*

# La Réforme de l'Administration centrale

## la réforme des services du Premier Ministre

Une structure plus légère mais plus incisive:

- Responsabilités spécifiques des services du P.M.  
réformes de l'État, qualité de la réglementation, fonction publique, dialogue avec les Autorités supra- et infra- nationales (UE, Régions, Communes)
- Renforcement du rôle de direction et coordination



Transfert de toutes les fonctions exécutives aux  
Administrations de secteur

# La Réforme de l'Administration centrale

## les nouvelles structures

- **Les 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 civil)
- **Les "Bureaux Territoriaux de l'État":** les Préfectures devraient devenir les structures interministérielles de périphérie et incorporer les structures et les services périphériques de 8 Ministères (Santé, Transports, Travaux publics, Environnement, Politiques agricoles, Politiques sociales et de l'emploi, Industrie et Commerce, Télécommunications)

*mais*



# La Réforme de l'Administration centrale

## 2001-2006: retour au passé

- Tandis que **les Agences** ont commencer à travailler avec de bonnes performances, le gouvernement de M. Berlusconi (2001-2006) n'a pas réussi à vaincre les résistances des bureaucraties ministérielle contre la mise en œuvre des **Bureaux Territoriaux de l'État**
- En 2006, M. Prodi, revenu à la tête du gouvernement, a augmenté les ministères de 14 à 18 et a nommé le cabinet le plus pléthorique de l'histoire d'Italie (103 ministres et sous secrétaires)
- Avec M. Berlusconi et M. Prodi (*une contre-réforme bipartisane!*) la Présidence di Conseil (bureau du premier ministre) revient au passé: une structure pléthorique avec trop d'activités gestionnaires



# La Réforme de l'emploi public

## distinction entre Politique et Administration

- «Les Autorités politiques sont responsables des politiques»:  
le Ministre définit les politiques et les stratégies, évalue les résultats, nomme les directeurs généraux mais il n'a plus de pouvoirs de gestion directe dans l'administration
- «Les fonctionnaires sont responsables de la gestion administrative»:  
les cadres supérieurs ont plus de pouvoirs mais aussi plus de responsabilités. Ils ont des salaires plus élevés mais aussi liés aux performances

# La Réforme de l'emploi public la "privatisation"

- **Droit privé pour les fonctionnaires publics**

Le rapport d'emploi (à l'exception des magistrats, préfets, diplomates et militaires) est soumis au droit civil et l'administration a les mêmes pouvoirs que l'employeur privé

- **Juge unique pour l'emploi**

la juridiction sur l'emploi public est transférée du juge administratif au juge judiciaire; solutions extrajudiciaires des différends

# La Réforme de l'emploi public

## la "contractualisation"

- **Les contrats de travail**
  - ✓ depuis 1993 la «*négociation collective*» à niveau national et local et la «*négociation complémentaire*» dans chaque administration remplacent la loi dans la détermination des tâches, des salaires et du régime d'emploi des fonctionnaires
  - ✓ valorisation de l'intégration individuelle du contrat pour la promotion de l'efficacité et du professionnalisme des fonctionnaires (y compris les directeurs généraux)
- « **A.R.A.N.** »  
une Agence qui représente l'État dans les négociations syndicales
- **Réforme de la représentation syndicale**  
pour chaque secteur public (Ministères, Éducation, Santé ...), seuls les syndicats représentant au moins 5% de travailleurs de chaque secteur peuvent participer aux négociations avec l'État

# La qualité et les performances la nouvelle approche

- L'abandon d'une approche formelle et juridique
- Une vision orientée vers les utilisateurs et les performances
- Une administration proche aux citoyens et aux entrepreneurs:
  - conditionne le déplacement des investissements
  - acquiert une efficacité internationale
  - perd sa connotation de pouvoir autoritaire

# La qualité et les performances: une révolution culturelle

Dès le début il était clair que le succès de la réforme dépendait de la capacité des administrations et des fonctionnaires de **changer leur culture**

*c'est-à-dire d'acquérir et diffuser la mentalité:*

- *de l'innovation technologique et organisationnelle*
- *de la simplification (ne pas imposer des charges administratives indues)*
- *de la qualité des services et des prestations*
- *de la satisfaction des citoyens-usagers*
- *de la valorisation du professionnalisme et du mérite*
- *de la capacité de promouvoir, soutenir, libérer les énergies des citoyens et des entreprises, plus que d'imposer des règles et obligations bureaucratiques*

# La qualité et les performances les instruments

- Contrôle des performances: un nouveau instrument s'ajoutant au contrôle traditionnel de légitimité
- Promotion de la formation continue
- Qualité du service et satisfaction du citoyen-usager: les «chartes des services»

# La qualité et les performances le nouveau management

- Création d'un corps interministériel de tous les cadres supérieurs de la fonction publique de l'État («*dirigenti*»), à peu d'exceptions près (juges, préfets, ambassadeurs)
- Accès par concours national unique (sauf 5% recrutés du secteur privé par contrat temporaire)
- Fin des affectations à vie: affectation, responsabilités, et résultats attendus (ainsi que les ressources) font l'objet d'un contrat individuel à terme (de 2 à 7 ans dans la réforme de 1998)

# La qualité et les performances les traitements de la haute fonction publique

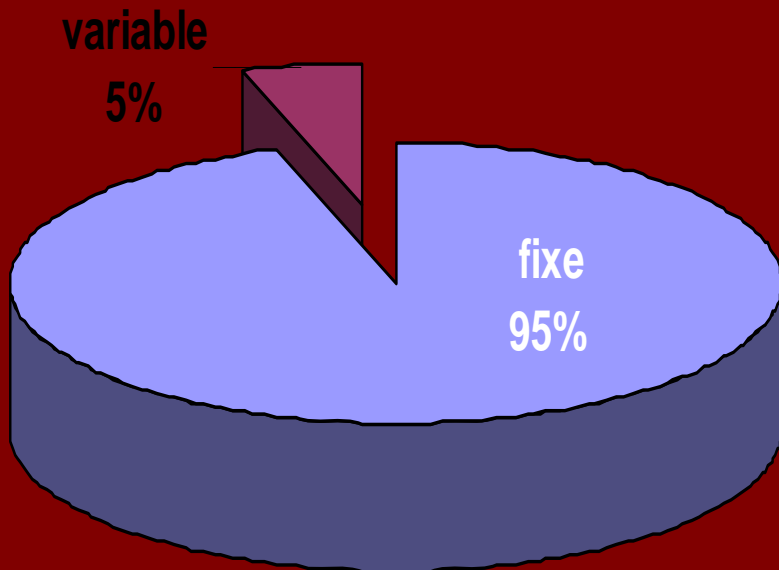
- **Avant**: pas de distinctions parmi les traitements des hauts fonctionnaires en considération des responsabilités et des performances
- **Maintenant**: les traitements prennent en compte les responsabilités et les résultats obtenus.

*Pour les meilleurs, les primes de poste et de résultat peuvent plus que doubler le traitement de base*

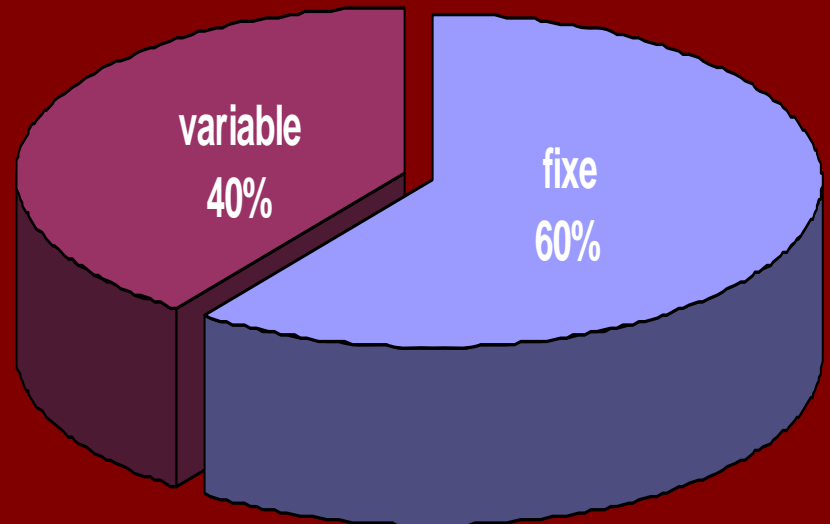


# Le rapport entre le salaire fixe et variable avant et après la Réforme (hauts fonctionnaires des Autonomies Locales)

Avant le décret  
législatif n. 29/93



Après le décret  
législatif n. 29/93



# La qualité et les performances

## le nouveau système de contrôle de performances

- Définition d'indicateurs de performance pour chaque administration
- Définition annuelle des objectifs par chaque ministre
- Une unité d'évaluation dans chaque Ministère ou Agence
- Contrôle stratégique et contrôle de gestion
- chartes des services et mesurage de la satisfaction du citoyen usager
- Coordination des services du Premier Ministre sur l'évaluation et le contrôle stratégique
- Banque de données des directives des Ministres et des indicateurs de performances

# La qualité et les performances les résistances

Contradictions et incohérences dans:

- l'attitude des syndicats:
  - Le choix, en principe, en faveur du professionnalisme et du mérite, de la responsabilité et de la décentralisation est parfois contredit
- l'attitude des politiciens, des fonctionnaires et des managers publics:
  - augmentations salariales généralisées
  - défense des privilèges et de la "jungle des salaires"
- le comportement du Parlement:
  - Le choix en faveur de la méritocratie et de la qualité est contredit par trop de lois en faveur de corporations et lobbies bureaucratiques: avancements "*ope legis*", recrutement sans concours etc.

# La qualité et les performances une révolution culturelle encore à accomplir

- La culture de l'évaluation et du mérite reste encore minoritaire
- Les politiciens aiment se mêler dans la gestion plutôt que se limiter à établir les stratégies et les objectifs
- Beaucoup d'administrations et de juges gardent encore une position légaliste et étatiste
- La défense de la sûreté de l'emploi et de l'irresponsabilité des hauts fonctionnaires se cache derrière la défense de la neutralité de la fonction administrative

*Ainsi les structures administratives qui ont mis en œuvre les nouveaux principes sont encore peu nombreuses. Des exceptions (best practices), plus que la règle*

# 2001-2006: retour au passé?

*La réforme 1996-2001 avait été projetée et approuvée avec un soutien bipartite. Malgré cela, le Gouvernement Berlusconi a freiné de façon sensible le processus de mise en œuvre de la réforme et a remis en question certains de ses piliers, avec:*

- Le partage des tâches et de responsabilités de la réforme entre quatre ministres (manque de coordination dans sa mise en oeuvre)
- Un “spoils system” généralisé (directeurs généraux et chefs de bureau) et la précarisation des hauts fonctionnaires
- Une soumission sans limite des structures administratives au pouvoir politique
- Le recul de l’orientation aux performances et des instruments de promotion du professionnalisme et du mérite
- La suppression du corps unique des haut fonctionnaires (des administrations centrales plus cloisonnées)

*Dans ce domaine l’orientation du nouveau gouvernement Prodi n’est pas encore claire.....*

# La réforme du budget

## d'un bilan financier à un bilan économique

- **Avant la réforme:** un budget comportant plus de 6.000 chapitres
- **Objectif de la réforme:** un petit nombre d'unités prévisionnelles de base, une pour chaque objectif (programme)
- **Un seul Bureau** responsable de chaque unité de base, avec une large autonomie budgétaire
- **Un budget économique** mettant en évidence le rapport entre coûts et objectifs, vérifié chaque année

# La réforme du budget

## une réforme échouée

- Les résistances de la bureaucratie du Trésor contre la réforme du budget ont trouvé, dès 2001, le soutien du nouveau ministre de l'Économie, le tout puissant Giulio Tremonti
- Ainsi le budget reste fragmenté en 1600 unités de base (vis-à-vis de 138 de la LOLF en France) et les pouvoirs du Trésor restent envahissants au détriment de l'autonomie des administrations et de la flexibilité de la gestion
- N'ayant pas une vraie autonomie, les hauts fonctionnaires ne sont pas complètement responsables des mauvaises performances des administrations

# e-Gouvernement

## les objectifs du Plan d'Action 2000

- Les citoyens pourront obtenir tout service public en s'adressant aux guichets télématiques
- Ils devront communiquer une seule fois à l'administration la variation d'une information personnelle
- Chaque administration devra repérer en ligne toutes les informations demandées
- Tous les services administratifs, si techniquement possible, seront délivrés en ligne



# e-Gouvernement

## le points du Plan d'Action

- ✓ Portails d'informations
- ✓ Portails de services
- ✓ Impôts en ligne
- ✓ Administrations locales en ligne
- ✓ Bureaux de l'état civil en ligne
- ✓ Registre de l'état civil national
- ✓ Système d'échange d'informations pour les cadastres électronique
- ✓ Carte d'identité électronique
- ✓ Promotion des signatures électroniques
- ✓ Protocoles informatiques
- ✓ Appels d'offre en ligne
- ✓ Formation initiale
- ✓ Formation continue

# La décentralisation: approcher le gouvernement au citoyens

- Le gouvernement des sociétés complexes, dans l'âge de la globalisation et des technologies informatiques, exige un bon **partage de tâches et responsabilités entre les institutions centrales, régionales et locales**. Les **administrations centrales et locales** doivent être plus efficaces.
- L'économie de la connaissance n'a pas réduit le rôle culturel et social de la proximité.
- Les exigences de coordination que la centralisation des décisions sur les politiques publiques assurait auparavant, trouvent aujourd'hui une réponse dans la **coordination entre égaux** (*peer to peer*) **assurée par les technologies informatiques**. La pluralité des centres de décision n'est plus une source d'anarchie, mais la garantie d'une bonne adhérence aux besoins et aux demandes des citoyens.

# Vers l'État fédéral

## le point de départ: la Constitution de 1947

- La Constitution italienne de 1947 donnait aux Régions une forte autonomie, comprenant le **pouvoir d'adopter des lois**, dans le cadre **des principes fondamentaux établis par les lois de l'État**, sur des matières telles que la santé, les services sociaux, la formation professionnelle, l'agriculture, la pêche, les forêts, l'artisanat et le commerce de détail, l'aménagement du territoire, le tourisme, les travaux publics, les transports et les routes d'intérêt régionales et locales, la police administrative locale.
- En fait, les lois des Régions n'étaient que des règlements, dans un Pays où presque toute chose est réglementée par la loi.
- Ainsi, l'autonomie des Régions, telle que celle des Communes et des Provinces, étaient surtout une autonomie administrative.

# Vers l'État fédéral

## la stratégie générale

- Renforcement de la **stabilité** des Gouvernements locaux  
élection directe des Maires (depuis 1993), des Présidents de Provinces (depuis 1993), et des Présidents des Régions (depuis 2000)
- Renforcement de l' **efficacité** des administrations locales  
réforme des mécanismes de contrôle, «city-managers» choisis aussi du secteur privé, salaires liés aux performances
- Renforcement de l' **autonomie financière**: le «fédéralisme fiscal»  
transformation des transferts financiers de l'État aux collectivités locales en recettes locales ou participation aux impôts de l'État (TVA, impôt sur les revenus)
- Renforcement de la **souveraineté** et des **pouvoirs** régionaux  
transfert de pouvoirs législatifs et administratifs généraux aux Régions et de très larges pouvoirs administratifs aux Communes et aux Provinces

# Décentralisation

## Première étape: le «fédéralisme administratif»

- 1997: la loi de délégation n. 59 identifie les fonctions administratives gardées par l'État et prévoit le transfert de **toutes les autres** fonctions aux Régions et aux collectivités locales
- 1997-2000: 5 décrets délégués et 103 décrets du Premier Ministre identifient en détail les fonctions spécifiques du ressort de l'État et les ressources humaines et financières à transférer
- Tous ces décrets ont été approuvés **à l'unanimité** par la Conférence permanente État-Régions-Autonomies locales et ont obtenu un consensus parlementaire «bipartisan»

# Décentralisation

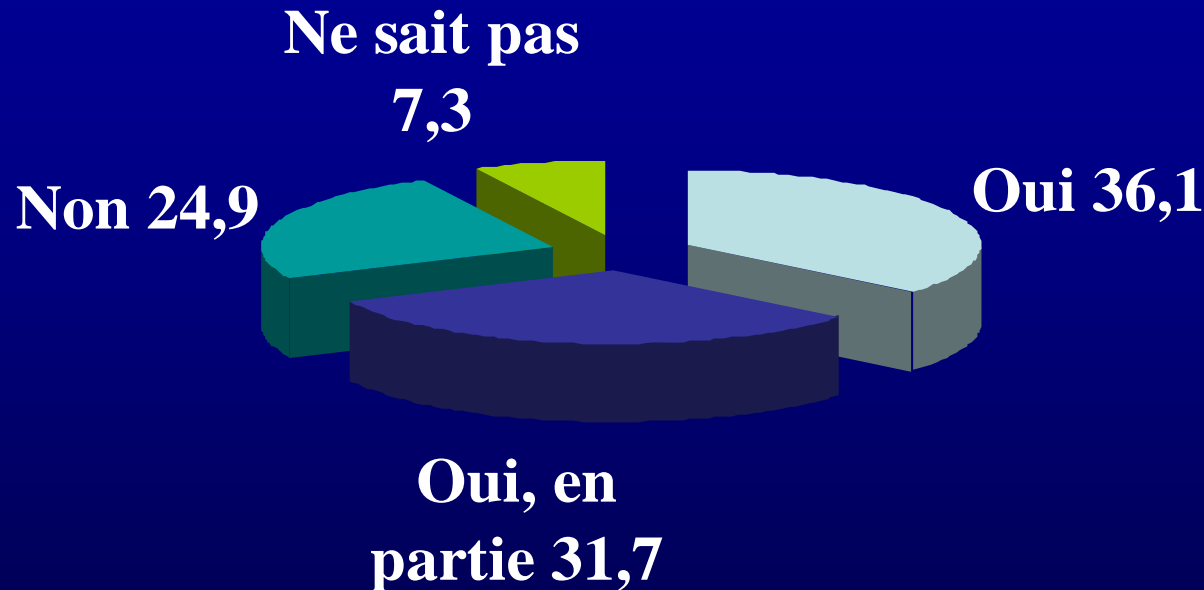
## Première étape: le «fédéralisme administratif»

- L'État garde une compétence administrative exclusive en matière de politique étrangère, défense et forces armées , justice, monnaie , péréquation des ressources financières, ordre public et sécurité des citoyens, protection du patrimoine culturel, éducation nationale, recherche scientifique et université, immigration, sécurité sociale, télécommunications
- Les Régions et les collectivités locales obtiennent la compétence administrative et réglementaire en **toutes les autres** matières, avec des pouvoirs tout à fait nouveaux en matière de travail, industrie, équipement (par exemple: plus de 60% des routes de l'État sont transférées aux Régions et déléguées ensuite aux Provinces; les Communes reçoivent toutes les compétences pour le cadastre et pour les autorisations pour les nouveaux établissements industriels).

# Décentralisation

## l'opinion du public

Les “réformes Bassanini” ont-elles amélioré l'efficiance des administrations locales?



Source: Unicab- Il Sole 24 Ore – 06.03.2000

# Vers l'État fédéral

## la réforme constitutionnelle de 2001

- L'État garde la **compétence législative exclusive** dans un petit nombre de matières, énumérées dans la Constitution
- Il reste aussi à l'État le pouvoir d'établir avec ses lois les principes fondamentaux dans les matières **partagées** entre l'État et les Régions
- Les compétences **législatives** exclusives sur **toutes les autres** matières appartiennent aux Régions
- Les pouvoirs **réglementaires** sont toujours attribués aux Régions, sauf pour les matières de compétence **exclusive** de l'État
- Les pouvoirs **administratifs** appartiennent aux Communes et aux Provinces, sauf exceptions établies par les lois de l'État ou des Régions (principes de subsidiarité et de proportionnalité)



# Vers l'État fédéral

## le pouvoir législatif de l'État

Parmi les matières qui restent dans la compétence législative exclusive de l'État :

- politique étrangère et relations internationales de l'État; immigration;
- défense et forces armées; sécurité de l'État; armes, munitions et explosifs;
- monnaie, protection de l'épargne et marchés financiers;
- protection de la concurrence;
- péréquation des ressources financières;
- ordre public et sécurité, à l'exclusion de la police administrative locale;
- juridiction et règles de procédure; loi civile et loi pénale; justice administrative;

*et encore.....*



# Vers l'État fédéral

## le pouvoir législatif de l'État

Parmi les matières de **compétence législative exclusive de l'État** aussi:

- la fixation des niveaux essentiels des prestations se rapportant aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national
- les normes générales en matière d'éducation;
- la sécurité sociale;
- la législation électorale, les organes et les fonctions fondamentales des Communes, des Provinces et des Villes Métropolitaines;
- la coordination des informations, la coordination statistique et informatique des données des administrations centrales et locales;
- la protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel.

# Vers l'État fédéral

## les pouvoirs législatifs partagés

Parmi les matières partagées entre l'État e les Régions:

- les relations des Régions avec l'Union européenne; le commerce extérieur;
- la protection et la sécurité du travail;
- l'éducation scolaire, sans préjudice pour l'autonomie des établissements scolaires;
- les métiers;
- la recherche scientifique et technologique et le soutien à l'innovation pour les secteurs productifs;
- la protection de la santé; l'alimentation; la sécurité sociale complémentaire et supplémentaire
- la protection civile;

*....et encore*



# Vers l'État fédéral

## les pouvoirs législatifs partagés

Parmi les matières partagées entre l'État et les Régions aussi:

- l'aménagement du territoire; les ports et les aéroports civils; les grands réseaux de transport et de navigation; le système des communications;
- la production, le transport et la distribution nationale de l'énergie;
- l'harmonisation des budgets publics et la coordination du système fiscal;
- la mise en valeur des biens culturels et environnementaux et la promotion et l'organisation d'activités culturelles;
- les caisses d'épargne, les caisses rurales, les établissements bancaires à caractère régional.

# Vers l'État fédéral

## les contrôles

- Pas de contrôles préalables sur les lois régionales  
*de même que les lois de l'État, les lois régionales doivent être conformes à la Constitution, aux traités internationaux et aux règlements et directives européennes*
- Pas de contrôles préalables sur les actes administratifs des Régions et des pouvoirs locaux
- La constitutionnalité des lois régionales est jugée *a posteriori* par la Cour constitutionnelle, la légitimité des actes administratifs est jugée *a posteriori* par les tribunaux administratifs et le Conseil d'État

*mais*



# Vers l'État fédéral

## les contrôles substitutifs

.....le Gouvernement peut se substituer aux organes des Régions, des Villes Métropolitaines, des Provinces et des Communes en cas de:

- non-respect des normes et des traités internationaux ou des normes communautaires, *ou de*
- danger grave pour la sécurité publique, *ou bien encore*
- quand cela est requis afin d'assurer l'unité juridique ou l'unité économique et, notamment, afin de protéger les niveaux essentiels des prestations en matière de droits civils et sociaux, indépendamment des limites territoriales des pouvoirs locaux.

# Vers l'État fédéral

## la garantie de l'unité nationale

L'unité et l'indivisibilité de la République (affirmées par l'art. 5 de la Constitution) sont ainsi assurées:

- par l'obligation des législateurs régionaux de respecter la Constitution et les normes communautaires;
- par l'exercice de la compétence exclusive de l'État dans des matières-clé (ex.: toutes les fonctions régaliennes de l'État) et dans des matières « transversales » : fixation des niveaux essentiels des prestations, protection de la concurrence, droit civil, protection de l'environnement; emploi privé et public;
- par la détermination de principes fondamentaux dans les matières de compétence partagée;
- par l'exercice par le Gouvernement des pouvoirs de contrôle substitutif.

Le Parlement a aussi les pouvoirs nécessaires pour défendre l'autonomie des Communes et des Provinces contre les tentations centralistes des Régions

# Le fédéralisme fiscal

- Les Communes, Provinces et Régions disposent d' autonomie financière des recettes et des dépenses; les recettes doivent être suffisantes pour financer intégralement toutes les fonctions qui leur sont attribuées.
- Elles établissent et appliquent des impôts et des recettes propres, suivant les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal établis par une loi de l' État.
- Elles disposent de co-participations aux recettes fiscales du Trésor public rapportables à leur territoire.
- Un fonds de péréquation et des ressources additionnelles affectées par loi de l' État servent à réaliser un rééquilibrage entre les Régions riches et les Régions plus pauvres.
- Les Communes, Provinces et Régions ne peuvent avoir recours à l'endettement que pour le financement des dépenses d'investissement. Toute garantie de la part de l'État sur les prêts qu'elles contractent est exclue.



# Vers l'État fédéral

## Achever et réaliser la réforme

- Pour achever la réforme fédérale, presque toutes les forces politiques jugent nécessaire de réformer le Sénat sur le modèle français, lui donnant la tâche de représenter l'instrument de la participation des Régions et des collectivités locales aux décisions nationales. *Mais les sénateurs résistent....*
- La réalisation de la réforme demande beaucoup de lois d'implémentation ( pour l'harmonisation des budgets publics et la coordination des finances publiques et du système fiscal; pour la détermination des niveaux essentiels des prestations; pour la fixation de nouveaux principes fondamentaux de la législation partagée, etc.)...

# Vers l'État fédéral

## La réalisation de la réforme au ralenti

- **Six ans** après l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle, aucune des lois nécessaires pour sa mise en œuvre n'a pas été approuvée
- Une loi de délégation législative pour l'implémentation de la réforme présentée par le ministre délégué pour les affaires régionales avait obtenu un soutien bipartisan en 2003, mais n'a pas été appliquée par le gouvernement Berlusconi
- Une nouvelle loi de délégation législative a été présentée par le Gouvernement Prodi, mais on est toujours en attente de connaître les propos du gouvernement de centre gauche sur la réforme du système fiscal et les recettes des Régions et des collectivités locales

# Un État déchiré: la nouvelle vague centralisatrice

*Malgré les propos ultra fédéralistes de M.Bossi, le leader de la Ligue du Nord (ultra fédéraliste et criptoséparatiste), de 2001 à 2006, une vague centralisatrice avait inspiré les politiques et la législation du gouvernement Berlusconi. Ainsi:*

- la loi “Lunardi” a donné main libre au Gouvernement sur la localisation des infrastructures et des établissements productifs
- les lois de Finance 2002-2006 ont remarquablement réduit l’autonomie fiscale des Régions et des Communes
- l’État central a continué à réglementer les matières dévolues à la compétence législative des Régions par la réforme constitutionnelle

# Un État déchiré: corriger et relancer la réforme

- *Plusieurs lois centralisatrices ont été repoussées par la Cour constitutionnelle. Mais la forte croissance des recours et l'incertitude prolongée en ce qui concerne la légitimité des lois n'aident pas le bon fonctionnement de l'État*
- Le gouvernement de M. Prodi cherche maintenant de trouver un soutien bipartisan sur un bouquet des projet des lois pour
  - Introduire quelques corrections dans la réforme
  - Réformer le Sénat sur le modèle français
  - Approuver les lois nécessaires per la mise en œuvre de la réforme
  - Réformer le système fiscal selon les principe fédérales

# Facteurs de réussite

## un consensus presque universel

### une coalition très large

*Malgré retards, résistances et contradictions, plusieurs parties de la réforme ont survécu aux changements des gouvernements et des majorités: un Etat et une fonction publique délabrés ont désormais accepté le défi de la modernisation*

- ✓ Le premier facteur de réussite a été le consensus presque universel dont la réforme a bénéficié
- ✓ La construction d'une large coalition pour la réforme a été le premier engagement du Ministre délégué à la réforme de l'Etat et à la Fonction Publique

# Facteurs de réussite: le cadre politique et social

Le programme de réformes a été fortement soutenu:

- ✓ par le Premier Ministre (la réforme comme point fort du plan d'action du Gouvernement)
- ✓ par les Régions et les administrations locales
- ✓ par les partis politiques de la majorité et de l'opposition
- ✓ par les forces productives
- ✓ par les citoyens
- ✓ par les médias

## .....le cadre au niveau des administrations

Le programme de réforme a été compris et soutenu par:

- ✓ Une fonction publique en quête de reconnaissance sociale
- ✓ Des syndicats (au moins au niveau central) conscients des potentialités positives de la réforme

*Comment avons-nous réussi à bâtir une coalition aussi large?*



# Demande de réforme et consensus

Dans les années 90, la construction d'un large consensus pour la réforme trouvait un terrain favorable dans la crise de l'État. Celle-ci alimentait un fort besoin de changement et une très forte demande d'une réforme radicale parmi:

- Les Citoyens
- Les Entreprises
- Les Syndicats
- Le Parlement (un consensus *bipartisan*)

**Premières leçons tirée de l'expérience italienne:**

*- plus un État est délabré, plus il est facile de trouver le consensus nécessaire pour le réformer;*

*- pour bâtir une large coalition il est en tout cas nécessaire **dramatiser** la gravité de la crise et l'urgence de la réforme*



# La construction du consensus: une réforme vaste et un approche partagé

- Dans un processus à la fois:
  - ✓ top-down (cadrage, généralisation), et
  - ✓ bottom-up (consultations, libérations d'énergie et d'idées)
  - ....
- ...tous les acteurs doivent être impliqués dès le début et pouvoir apporter leur contribution (ou, au moins, avoir l'impression d'avoir contribué); et surtout...*
- ...il faut convaincre tous les acteurs qu'il vont participer à la réalisation d'un projet décisif pour l'avenir de la nation*

# Formation du consensus/soutien

- Il faut le soutien des agents et des syndicats, mais aussi d'autres milieux. Si les associations d'utilisateurs, le monde de l'économie, les médias se mobilisent et s'approprient des réformes, leur soutien peut faire fléchir les résistances aux changements
- Pour obtenir ce consensus plus large, il faut commencer par des mesures très simples mais très appréciées par les utilisateurs: par ex. en Italie l'auto certification (déclarations sur l'honneur)

# Formation du consensus/soutien

- En Italie les principaux syndicats de la fonction publique ont accepté et soutenu – au moins, au niveau national - les mesures de réforme les plus rigoureuses telles que: la décentralisation, le statut de droit privé des fonctionnaires, les primes rapportés à la productivité, les contrôles des couts et des résultats
- Nous sommes réussi à faire partager la conviction que la réforme de l'administration était la condition nécessaire pour la valorisation du travail public et du rôle des fonctionnaires
- *Mais les syndicats italiens représentent à la fois les travailleurs de la fonction publique et ceux du secteur privé (les agents et les usagers de l'administration publique)*

# Mobilisation des agents

- Il faut que les agents soient convaincus de la nécessité de la réforme, mais aussi des objectifs de politique publique que doivent être réalisés par leur administration
- Il faut traduire ces objectifs en indicateurs de performance et cibles de programme claires et réalistes de sorte que chaque agent sache qu'il peut avoir une part dans le projet et y réussir
- Il faut que les moyens et les ressources soient adéquates aux objectifs et aux indicateurs établis
- Le succès doit être reconnu et primé. Les prix moraux sont parfois plus importants que les prix matériels

# Changement de culture

- Montrer/démontrer constamment qu' il y a des avantages dans le changement
- Faire comprendre que dans certaines situations pour préserver l'acquis il faut le remettre en discussion
- En cas de difficultés, être prêts à modifier les modalités de mise un œuvre, mais pas à remettre en cause les raisons d'être de la réforme
- Utiliser la fierté des rôles et la transformer en facteur de changement

# Facteurs de faiblesse dans la réforme italienne

- ✓ Des résistances redoutables et parfois cachées de la vieille nomenklatura bureaucratique et des juges administratifs
- ✓ La nécessité de foncer au maximum dans un délai assez court (difficulté de “digestion”)
- ✓ Une réforme poussée aussi par des impératifs de bilan. Ressources limitées pour faire agir les leviers motivationnels monétaires
- ✓ La taille des réformes: trop de chantiers ouverts tous ensemble, y compris des changements constitutionnels

# Facteurs de faiblesse et facteur de succès

- ✓ Le système politique italien
- ✓ La mobilisation des énergies pour faire face aux grands défis