COLLOQUE DU 20ème ANNIVERSAIRE DE LA REVUE
POLITIQUE ET MANAGEMENT PUBLIC
Strasbourg, Ecole Nationale d'Administration, 24-25 Novembre 2003

UNE GÉNÉRATION DE RÉFORMES EN MANAGEMENT PUBLIC : ET APRÈS ?

SÉANCE PLÉNIÈRE D'OUVERTURE

RÉFORMES : LA TRONÇONNEUSE OU L'ANESTHÉSIE ?

L'expérience italienne

Par Franco BASSANINI
Ancien ministre italien de l'Administration Publique et de la Réforme de l'État
Membre du Conseil d'Administration de l'E.N.A., Président de ASTRID

1. ***L'expérience de la Réforme de l'État et de l'Administration publique en Italie: pouvons-nous en tirer quelques leçons générales?***

Dans les dernières années du XX siècle, l'État et l'administration italienne ont été bouleversés et largement transformés par un complexe et tumultueux processus de réforme. Cette expérience peut être intéressante pour deux séries de raisons:

- à la fin des années 90, la condition de l'administration italienne était tout à fait désastreuse: un État délabré, bureaucratique, interventionniste et centralisé et une administration obsolète, inefficace et coûteuse (malgré quelques cas d'excellence) freinaient sérieusement la croissance économique et sociale du pays; ils contribuaient également à l'impressionnante croissance de la dette publique (qui était passée de 57,7% du PIB en 1980 à 125% en 1994) (Tab. 1). Compte tenu de ce point de départ, les résultats obtenus par la réforme italienne apparaissent très remarquables (Tab. 2 et suiv.).
- la réforme italienne, qui a débuté en 1990 et a reçu une forte impulsion à la fin de la même décennie, a été conçue et mise en œuvre comme une réforme globale et complète de l'Etat et de l'administration publique, a été projetée avec une optique pluridisciplinaire, et a été réalisée avec la participation des citoyens, des entreprises et de toutes les administrations publiques, centrales et locales. Elle est actuellement presque complètement terminée dans ses aspects législatifs. Bien qu'elle n'ait été que partiellement implémentée, elle a déjà provoqué de notables changements et elle peut faire état de nombreux succès et de quelques échecs. Elle peut ainsi nous donner un bon

exemple, autant en raison des ses points de force et des ses réussites qu'en raison des ses faiblesses et des ses échecs.

Parmi les résultats positifs, on peut mentionner quelques exemples :

- le coût du personnel public est passé de 12,6% du PIB (1990) à 10,5% (2001) (Tab. 2 et 3), ce qui a contribué à la diminution spectaculaire du déficit public (qui est passé de 11,1% du PIB, en 1990, à 0,6% en 2000) (Tab. 5) et à la réduction de la dette publique, passée de 125,3% du PIB en 1995 à 106,7% en 2002 (voir Tab. 4, 6);
- grâce aux lois de simplification (réductions des démarches bureaucratiques), le nombre de certificats expédiés par année est passé de 70 millions en 1996 à 25 millions en 2001 (près de 45 millions ont été remplacés par l'auto-certification effectuée par les citoyens); et le nombre des signatures certifiées requises par l'administration publique est passé de 38 millions en 1996 à 4,5 millions en 2001 (voir tableaux 7, 8, 17)). De plus, ont été supprimés près de 200 types d'autorisations administratives;
- 100% des déclarations d'impôts sur le revenu (près de 33 millions par an) sont actuellement envoyées à l'administration de finance et examinées avec des procédés électroniques et la signature électronique a une totale valeur légale en Italie depuis 1998, quoiqu'elle soit encore peu employée (800.000 chartes de signatures délivrées jusqu'à maintenant);
- l'Italie a réalisé le plus grand programme de privatisation de tous les pays de l'OCDE (qui, de 1993 à 1999, a fourni à l'État des revenus pour un total de 103 milliards d'Euros – voir tableaux 9 et 10) et un important processus de libéralisation, grâce auquel les secteurs du crédit, de la métallurgie, de l'électricité et des télécommunications ne dépendent plus du monopole du gouvernement et ont été soumis à la libre concurrence;
- les opinions positives concernant la qualité des services (satisfaction du client) de l'administration publique italienne sont passées de 38% (1996) à 59% (2001) (voir tableau 11);

Le Rapport 2001 de l'OCDE sur la Réforme de la Réglementation en Italie (OECD 2001 Report on Regulatory Reform in Italy) faisait état des «impressionnants» succès de la réforme italienne: «l'Italie de 2001 est très différente de l'Italie de 1990. De façon graduelle, l'État interventionniste des années de l'après guerre, orienté vers les produits, rigide et centralisé, s'est transformé en un État décentralisé, d'économie de marché, orienté vers le consommateur. Ceci a pu se faire grâce à un programme continu de privatisation, de libéralisation et d'ouverture du marché, de dérégulation suivie d'une nouvelle régulation, de création d'institutions et d'initiatives de qualité normative. En tenant compte du point de départ et des difficultés dans la réalisation de réformes lorsque les gouvernements sont éphémères, le progrès est impressionnant ». Le rapport de l'OCDE soulignait en particulier les résultats obtenus dans les domaines de la réglementation de haute qualité (voir tableaux 12 et 13) et du gouvernement électronique.

On sait que dans les domaines des réformes normatives et administratives, les particularités nationales des systèmes constitutionnels n'ont pas une importance remarquable. Ainsi, l'échange d'expériences et meilleures pratiques et le benchmarking international sont des instruments importantes pour l'amélioration de la qualité des administrations publiques et pour faire face aux défis du Nouveau Millénium. Cependant, chaque Pays a ses propres caractéristiques. Par conséquent, il n'existe pas un modèle unique, mais plutôt quelques « ingrédients de base » , tels que

- ∉ une stratégie de changement claire;
- ∉ un leadership fort au plus haut niveau politique;
- ∉ une claire définition des responsabilités;
- ∉ un appui politique soutenu à la réforme, de préférence bipartite;
- ∉ une optique multidisciplinaire;
- ∉ des objectifs précis et une mesure des résultats;
- ∉ la participation des citoyens, des entreprises, des syndicats et d'autres «bénéficiaires»;
- ∉ la formation managériale de la haute fonction publique: capacity building;
- ∉ l'utilisation prudente et systématique des TIC pour restructurer l'administration publique.

  Quels sont donc les « ingrédients de base » de la réforme qu'on peut retrouver dans l'expérience italienne ?

2. ***Réforme et consensus. Plus un Etat est délabré, plus il est facile de trouver le consensus nécessaire pour une réforme radicale.***

Il y a vingt-cinq ans, Massimo Severo Giannini, le bien connu maître du droit public européen, fut nommé ministre de la Fonction publique. Dans son rapport sur la situation du gouvernement italien, il qualifia de désastreuse l'administration publique en Italie. Dix ans plus tard, à la fin des années 80, il remarqua avec désespoir que personne n'avait pu contester la vérité de cette conclusion, mais que rien n'avait changé et aucune réforme n'avait été introduite. Cependant, la divulgation de ce constat si négatif sur la condition de l'administration publique italienne et la conséquente conviction de la nécessité d'une réforme radicale ont constitué des facteurs clés pour la réussite du processus de réforme au cours des années suivantes. Au début des années 90, la nécessité de changement alimenta une forte demande de réforme et facilita l'obtention d'un vaste consensus en faveur de projets radicaux de modernisation de l'administration parmi :

- les citoyens,
- les entreprises,
- les syndicats,
- le Parlement, (*une réforme bipartite*),
- les gouvernements locaux.

De ce qui précède, trois leçons peuvent être retenues :

I. le consentement social et l'appui des citoyens, des organisations d'entreprises et des travailleurs, des partis politiques et des gouvernements locaux sont les facteurs clés du succès de toute réforme radicale de l' État;

II. les États avec une administration efficace en général affrontent de plus grandes difficultés dans la projection de réformes radicales (plus inefficace est une administration publique, plus facilement on obtient l'appui social nécessaire pour la réformer) ;

III. il est plus facile d'obtenir l'appui des syndicats pour des réformes administratives rigoureuses et courageuses lorsque ceux-ci représentent en même temps les travailleurs du secteur public et du secteur privé, car ils représentent ainsi tant les acteurs que les bénéficiaires de la réforme.

Le deuxième point explique les fortes résistances rencontrées en France au cours des années 90 pour réaliser des projets radicaux de réforme du gouvernement (voir par exemple R. FAUROUX – B. SPITZ, *Notre État*, Paris 2001) et l'échec du projet de réforme du ministère des Finances français (la «Réforme de Bercy»).

La troisième règle découle d'une comparaison entre les expériences françaises et italiennes (voir Tab. 3). En Italie, les principaux syndicats du secteur public ont accepté et même appuyé les mesures de réforme les plus rigoureuses qui concernaient les travailleurs de la Fonction Publique: la décentralisation, la privatisation de l'administration publique, les contrôles des coûts et des résultats, les primes rapportées à la productivité, etc. Au contraire, en France, la résistance syndicale a fortement contribué à l'échec de la Réforme du ministère des Finances. Il faut noter la grande différence entre les syndicats italiens et français du secteur public: en Italie, les principaux syndicats du secteur public représentent les travailleurs des secteurs publics et privés, alors qu'en France ils ne représentent que ceux de l'administration publique. Dans la mesure où ils englobent les utilisateurs/clients de l'administration publique et les travailleurs de cette administration, les syndicats italiens ont été et se trouvent plus impliqués pour faire comprendre à ceux-ci la nécessité de moderniser l'administration. Ils ont compris que la réforme, la modernisation de l'administration et l'amélioration de la qualité des services publiques sont aussi conditions nécessaires pour la valorisation du travail et du rôle des fonctionnaires

3. ***Réforme complète, vision globale .***

De 1865 à 1990, aucune réforme complète et globale de l'Etat et de l'administration publique n'a été réalisée en Italie. De nombreuses réformes partielles ont été tentées, mais toutes ont échoué; le système administratif s'est simplement amplifié par «accumulation de couches ».

Par contre, ainsi que je l'ai souligné, dans la seconde moitié des années 90, le processus de modernisation de l'Etat italien s'est achevé par une réforme complète du système constitutionnel et administratif, avec une grande variété de buts:

- restructuration de l'État;
- modernisation des structures et des fonctions d'organisation;
- réinvention de la mission du secteur public;
- focalisation des activités de l'administration publique sur les besoins et les demandes des citoyens;
- introduction de méthodes de benchmarking des résultats, certifications de qualité et vérifications de la satisfaction du client;
- simplification des charges normatives et administratives;
- augmentation de la reddition des comptes, de la transparence, de la légalité et de la compréhension des administrations publiques;
- actualisation de la culture des institutions publiques et des fonctionnaires publics;
- réforme du statut des fonctionnaires publics;
- utilisation des TIC pour la restructuration des procédures et de l'organisation.

La quatrième leçon que nous pouvons tirer de l'expérience italienne est donc la suivante :

IV. Lorsque des innovations radicales sont nécessaires, les initiatives de réforme intégrale et globale sont plus efficaces que les processus graduels. La tronçonneuse a quelques fois plus chances de succès que l'anesthésie. Les réformes sectorielles sont plus au risque d' échouer.

4. Méthodes et techniques de réforme.

Une des caractéristiques de la Réforme italienne est la connexion de tous les points de vue présentés succinctement plus haut en un plan global organique réalisé à travers plusieurs instruments, et chacun d'eux a été appliqué correctement avec des actions et des instruments spécifiques.

Par ailleurs, quelques mécanismes et appareils de coordination et de connexion ont été très importants. La réforme italienne a dû affronter de fortes résistances bureaucratiques et sectorielles. Pour dépasser ces résistances, un rôle fondamental, au moment des décisions stratégiques. a été joué par le premier Ministre. Les trois Premiers ministres au cours de ces années (Romano Prodi, Massimo D'Alema et Giuliano Amato) ont toujours montré un « strong commitment », un grand intérêt pour la réforme et un forte engagement personnel : l'énergique appui qu'ils ont donné au ministre de l'Administration publique et de la Réforme de l'Etat a constitué un facteur décisif de succès.

La décision de donner à un seul ministre, en force de délégations spécifiques du Premier ministre au ministre de l'Administration publique, tous les pouvoirs et toutes les responsabilités pour coordonner toutes les politiques de réforme et modernisation de l'Etat (réforme administrative, amélioration de la qualité de la réglementation, réforme de l'emploi public, délégation des pouvoirs aux autorités régionales et locales, gouvernement électronique, innovation de l'administration publique), a joué elle aussi un rôle décisif. Maintenant, le cabinet de M. Berlusconi, en charge depuis juin 2001, a divisé ces pouvoirs et ces responsabilités entre quatre ministres (administration publique, TIC et cybergouvernement, questions régionales, réforme constitutionnelle et décentralisation).

Par conséquent :

V. dans le processus de réforme, le rôle du «chef du gouvernement» (qu'il soit appelé Président, Premier ministre ou Chancelier) est crucial dans tous les cas. Parmi les facteurs clés de la réussite de la Réforme on doit rappeler sans doute :

- ***une stratégie de changement claire au plus haut niveau de décision politique ;***
- ***un ferme appui politique de la part du chef de gouvernement;***
- ***un leadership énergique de la part du ministre chargé de la réforme;***
- ***la concentration , dans ses mains, de tous les pouvoirs et de toutes les responsabilités nécessaires pour coordonner le processus de réforme.***

Dans le cas de l'Italie, le gouvernement a sollicité et obtenu de puissants outils pour mener à bien le processus de réforme de l'Etat. Selon 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: ainsi, en 1997, avec la

«première Loi Bassanini», le Parlement italien a investi le gouvernement du pouvoir d'adopter, dans le cadre des principes généraux établis par cette loi, une très vaste gamme de «décrets législatifs» pour la réalisation de la Réforme. Grâce à quatre lois successives proposées par le Ministre de la Fonction Publique (de 1997 à 2000), le Parlement a autorisé le gouvernement à substituer (et modifier) un grand nombre de lois primaires par des décrets gouvernementaux (règlements de deuxième niveau) surtout dans deux secteurs principaux: procédures administratives et organisation de bureaux d'administration publique, la réglementation de ces secteurs étant ainsi, sauf que pour les grands principes, établie par le gouvernement. Cependant, dans les deux cas, les décrets gouvernementaux devaient être approuvés par le Gouvernement avec l'avis préalable d'un comité parlementaire spécial et avec l'avis préalable de la Conférence nationale permanente des autorités régionales et locales.

Ces avis n'étaient pas qualifiés par la loi comme contraignants. Mais le gouvernement a décidé, comme ligne générale de conduite, d'accepter les intégrations et les modifications proposées par les deux organismes consultatifs et, de plus, de suivre une méthode de coopération journalière avec les autorités régionales et locales et avec le Comité parlementaire.

En ce qui concerne les gouvernements régionaux et locaux, le gouvernement s'est efforcé de trouver une combinaison correcte entre un leadership fort à l'échelle nationale et la nécessité de préserver l'autonomie des gouvernement locaux dans le choix de solutions qui, d'une part, prendraient en compte les différences et, d'autre part, permettraient d'atteindre les objectifs communs de tout le système, en se basant sur le principe de subsidiarité : l'association avec les autorités régionales et locales a constitué l'autre élément clés de la réussite de la réforme.

La même méthode de dialogue social ouvert a été adopté avec les autres acteurs et parties intéressés de la société – comme les syndicats, les organisations de chefs d'entreprises, les associations de consommateurs – tous également intéressés au succès de la réforme, bien que pour des motifs différents.

Cette décision s'est appuyée sur deux motifs: il est plus facile d'obtenir le consensus nécessaire à la réussite d'une réforme radicale si à sa planification participent les acteurs sociaux les plus importants; par ailleurs, si un leadership fort et une direction centralisée sont indispensables à la planification et à la mise en oeuvre du processus de réforme, l'implantation de ce processus réclame une participation directe de toutes les administrations publiques, de tous les hauts fonctionnaires et d'une large variété d'acteurs sociaux. Enfin, une direction énergique à la tête du processus de modernisation de l'Etat permet de maintenir la cohérence du plan de la réforme, bien qu'il y ait de nombreux participants.

Ainsi:

VI. la participation d'une grande variété d'acteurs institutionnels et sociaux (Parlement, administrations centrales et gouvernements locaux, syndicats, organisations d'entreprises et de consommateurs) élargit le consensus et facilite la mise en place de la réforme. Plus le leadership est fort, plus il est facile d'obtenir la participation d'un grand nombre d'acteurs sans que le plan de réforme perde sa cohérence.

5. ***La réorientation des missions de l'Etat: un gouvernement plus compact mais plus efficace. Succès et échecs.***

L'examen des principales lignes directrices de la réforme italienne permet de dégager quelques autres leçons importantes .

Tout d'abord, une réforme radicale ne peut concerner seulement l'organisation de l'Etat mais doit en même temps (ou même, avant) reconsidérer et réinventer la mission des institutions publiques.

Au début des années 90, l'Etat italien était à la fois trop interventionniste et intrusif et tout à fait inefficace. Il fallait donc, tout d'abord, s'efforcer de recentrer et refocaliser les institutions de l'Etat sur ses missions fondamentales, au moyen de:

∉ l'élimination des activités gouvernementales superflues;

∉ la libéralisation et la privatisation des *public utilities*;

∉ l'outsourcing d'autres activités et des services publics que le secteur privé (organisations commerciales et organisations sans buts lucratifs) pourrait réaliser et délivrer plus efficacement et avec une meilleure combinaison entre les coûts et la qualité des services.

Ainsi que nous l'avons déjà souligné, en Italie, les succès du programme de libéralisation et de privatisation ont été remarquables, principalement dans huit secteurs. Cinq d'entre eux étaient encore, au début des années 90, assujettis à un régime de monopole public (électricité, fourniture et distribution du gaz, télécommunications, chemins de fer, courrier et télégraphe), deux étaient dominés par des oligopoles d'entreprises d'Etat (crédit et transports locaux) et le dernier était soumis à une réglementation très intrusive et à un régime d'autorisations administratives qui en fait protégeaient les oligopoles locaux (commerce de détail). Le processus de libéralisation de tous ces secteurs est maintenant achevé ou se trouve dans une phase très avancée.

Dans de nombreux cas, les citoyens ont déjà commencer a percevoir les bénéfices de la libre concurrence. En tout cas, le programme italien de libéralisation peut être considéré comme un des plus remarquables en termes de revenus totaux (voir tableaux 9 et 10: près de 130 milliards d'Euros entre 1977 et 2002, 14% du PIB, dont plus de deux tiers réalisé dans les années 1996-2000) et il a beaucoup contribué à la croissance du marché actionnaire du pays (passé de 11,5% du PIB en 1992 à 77% en 2000). (voir tableau 14).

D'importants progrès ont également été réalisés dans l'outsourcing d'un grand nombre de services et d'activités des administrations centrales et locales.

Cependant, de fortes résistances (bipartites) ont bloqué l'approbation par le Parlement des projets de lois relatives à la libéralisation des activités professionnelles libérales et des fonctions d'entreprise des services publics locaux (*public utilities)*, qui avaient été proposés par les gouvernements de centre-gauche, et nombreux gouvernements régionaux ont freiné la libéralisation du commerce au détail, établie en principe par un décret législatif du gouvernement national, dans le cadre de la réforme de l'Etat.

De plus, des résistances culturelles et idéologiques puissantes n'ont pas cessé d' entraver ou freiner l'exécution de cette partie de la Réforme. De résistances très fortes étaient prévues parmi les bureaucrates et les partis politiques de gauche; mais elles se sont révélées encore plus fortes dans les partis politiques de droite ainsi que dans les tribunaux et les organes de contrôle.

On peut en tirer les réflexions suivantes:

VII. la Réforme doit reconsidérer la mission de l'Etat, la refocaliser sur ses tâches principales, chercher à réaliser un gouvernement plus compact et plus efficace: un État qui fasse moins, mais mieux;
VIII. les processus de libéralisation, de privatisation et d'outsourcing se heurtent à de plus grandes difficultés et à de plus grandes résistances lorsqu'ils affectent les oligopoles locaux plutôt que les oligopoles nationaux.

6. ***Décentralisation: rapprochement des services publics vers les citoyens.***

Le *governance* démocratique des sociétés modernes complexes, à l'époque de la mondialisation et des TIC, demande une division raisonnée du travail, des tâches et des responsabilités entre les gouvernements centraux, régionaux et locaux, ainsi qu'un gouvernement local plus fort et plus efficace, conformément à ladite règle de subsidiarité. De fait, la mondialisation n'a pas diminué, bien au contraire, elle a amplifié le rôle des institutions locales de gouvernement. L'économie de la connaissance n'élimine pas la valeur de la proximité sociale et culturelle. Plus encore, le besoin de coordination qui, dans le passé, pouvait être satisfait correctement en centralisant les décisions concernant les politiques publiques à une échelle territoriale plus vaste, trouve aujourd'hui une réponse adaptée avec la nouvelle possibilité de coordination entre égaux (*peer to peer*) que le TIC ont permise. La pluralité des décideurs n'est plus une source d'anarchie, au contraire, elle garantit la cohérence avec les besoins et les demandes des citoyens.. Le modèle de fonctionnement d'Internet, basé sur une combinaison expérimentale efficace d'autonomie et de coopération, suggère l'application de modèles analogues pour le gouvernement.

Pour cette raison, au début des années 90, l'Italie a décidé de convertir son système institutionnel centralisé en un système fédéral. Pour ce faire, une vaste réforme constitutionnelle était bien évidemment nécessaire. Cette réforme a été approuvée par référendum en 2001, elle doit être complétée par une réforme du Sénat et se trouve en attente d'un travail assez complexe d'exécution, détenu jusqu'à présent par le changement de la majorité parlementaire, suite aux élections de 2001. Cependant, au cours des années 90, dans le cadre des «Lois Bassanini», la Réforme fédérale avait été préparée et anticipée par une vaste série de mesures de décentralisation, destinées à préparer les gouvernements régionaux et locaux à leurs nouvelles tâches et responsabilités, en renforçant:

∉ la stabilité des gouvernements locaux (élection directe des maires, des présidents provinciaux (1993) et des présidents régionaux (2000));

∉ l'autonomie financière des gouvernements locaux («fédéralisme fiscal»: transformation des transferts financiers de l'État aux collectivités locales, en recettes locales ou participation locale dans les principaux impôts de l'Etat (TVA, impôts sur les revenus...);

∉ l'efficacité des gouvernements locaux (réforme des mécanismes de contrôle, «city-managers» (directeurs généraux des villes), hauts fonctionnaires recrutés, à titre temporaire, dans le secteur privé, salaires des fonctionnaires basés sur les résultats) (voit Tab. 15);

∉ l'autonomie organisationnelle des gouvernements locaux et régionaux (liberté d'établir des normes autonomes pour l'organisation de leurs structures et pour la réglementation des leurs activités administratives).

Ce n'est qu'à la fin de cette phase préliminaire que le Gouvernement a transféré aux institutions locales et régionales une vaste série de compétences, de pouvoirs et de tâches de l'administration centrale, avec les ressources humaines et financières qui s'y rapportaient (sur la base légale d'une loi de délégation qui avait établi une liste fermée obligatoire des tâches du gouvernement central, ainsi que le transfert de toutes les autres tâches aux organismes locaux et régionaux: ledit «fédéralisme administratif»).

Ainsi, l'État a gardé 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 ont obtenu 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 ont été 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).

Enfin, la réforme constitutionnelle de 2001 a transféré des pouvoirs législatifs généraux aux assemblées régionales.

Dans le cadre de cette réforme:

- 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 e 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).

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

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

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;
•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.

Il n'y a plus des 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. Il n'y a plus des 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 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 demandé afin d'assurer l'unité juridique ou l'unité économique du pays et, notamment, afin de protéger les niveaux essentiels des prestations en matière de droits civils et sociaux, indépendamment des limites territoriales des pouvoirs locaux.

L'unité et l'indivisibilité de la République sont donc 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.

Enfin, la Constitution a établi les principes du fédéralisme fiscal:

•Les Communes, les Provinces et les 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 rééquilibre entre les Régions riches et les Régions plus pauvres.

•Les Communes, les Provinces et les 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.

Tout le processus de décentralisation a été conçu et exécuté sur la base d'une coopération continue entre le gouvernement central et les organismes représentatifs des institutions locales et régionales (qui ont approuvé à l'unanimité les 113 décrets établissant les compétences, les pouvoirs et les ressources que le gouvernement national devait transféré aux gouvernements locaux et régionaux). Mais les lois de finance de 2002 et de 2003 ont réduit sévèrement les recettes locales et régionales, ce qui a produit de sérieux conflits entre ces organismes et le nouveau gouvernement du Premier ministre Silvio Berlusconi : les autorités locales et régionales se plaignent de l'insuffisance de leurs moyens financiers pour faire face aux tâches récemment transférées, ainsi que du conséquent risque d'échec du processus de décentralisation dans sa totalité.

Nous pouvons en tirer la leçon suivante:

IX. pour assurer un bon* governance *des sociétés complexes modernes, il faut déléguer de vastes pouvoirs et responsabilités aux gouvernements locaux et régionaux, suivant le principe de subsidiarité, mais cette délégation :

- ∉ ***doit être précédée de mesures destinées à renforcer la stabilité et l'efficacité des autorités locales;***
- ∉ ***elle doit s'accompagner de l'apport des ressources humaines et financières correspondantes;***
- ∉ ***elle doit être négociée et concertée avec les organismes représentatifs des autorités locales et régionales.***

7. ***Le contrepoids de la décentralisation: la réorganisation du gouvernement central.***

La *governance* démocratique des sociétés complexes modernes, à l'époque de la mondialisation et des TIC, a besoin également des gouvernements centraux plus forts et plus efficaces. Le transfert de pouvoirs, tâches et ressources financières aux gouvernements régionaux et locaux et, dans le cas de l'Italie, à l'Union européenne, restreint les missions des Gouvernements nationaux et exige des nouvelles capacités de coordination et de dialogue. En conséquence, pour adapter les gouvernements à leurs nouvelles missions et responsabilités, il faut faire appel à une vaste réforme des ministères et des agences et organismes publics et à une réforme focalisée du «centre du gouvernement».

En Italie, l'organisation générale du gouvernement central avait été conçue et réglementée en 1865 et avait été ensuite modifiée, mais partiellement, en fonction des besoins sectoriels. En 1999, dans le cadre de la Réforme, cette structure a été complètement remodelée, moyennant :

∉ la fusion d'organismes avec des missions similaires et, en conséquence, l'élimination des duplications et des fragmentations;

∉ la réduction des ministères, qui sont passés de 22 (en 1990) à 12 (en 2001: mais le gouvernement de M. Berlusconi les a ramenés à 14);

∉ l'attribution à chaque ministère de la faculté de choisir le modèle d'organisation le mieux adapté à sa mission, y comprise la faculté d' abandonner le traditionnel «modèle pyramidal» (auparavant obligatoire selon la loi);

∉ la réorganisation des services déconcentrés du gouvernement, en les fusionnant, dans la plupart des cas, en un seul organisme interdépartemental déconcentré qui devra travailler pour différents ministères;

∉ le transfert aux administrations sectorielles des tâches exécutives assignées aux services de la Présidence du Conseil des Ministres, avec une réorientation de ces services , dans le cadre d'une structure plus forte et plus flexible, vers l'activité de soutien à l'activité propre du Premier ministre, c'est-à-dire la direction, la coordination et la stimulation du travail de tout le cabinet;

∉ la restructuration des organismes de décision et de consultation inter-institutionnels pour la coopération entre le gouvernement national et les autorités régionales et locales.

Par conséquent :

X. Dans un État centralisé, une plus grande capacité d'orientation et de coordination du gouvernement central est nécessaire. Le changement des missions du gouvernement central exige une structure gouvernementale plus flexible et plus compacte et de meilleurs organismes inter-institutionnels de décision.

8. ***La réforme de l'emploi public : les fonctionnaires et employés publics au service des citoyens.***

Ce que l'on appelle la «privatisation de l'emploi public» peut être considérée comme l'un des changements les plus radicaux que la réforme italienne ait engagé. L'Italie a ainsi échangé le régime de droit public traditionnel en Europe continentale, encore en vigueur il y a 15 ans, contre une réglementation de l'administration publique en grande partie similaire à l'anglo-saxonne.

***Droit privé pour les fonctionnaires publics**:* vis-à-vis de ses fonctionnaires et employés l'administration publique a maintenant plus ou moins les mêmes droits, pouvoirs et obligations que les employeurs du secteur privé; les fonctionnaires et les employés publics ont pratiquement les mêmes droits et devoirs que les directeurs et employés des entreprises privés. En ce qui concerne la réglementation des droits et devoirs des fonctionnaires et des employés des administrations publiques, les lois et les décrets ont été remplacés par des contrats sauf peu d'exceptions: celles ci concernent à peu près le 20% des fonctionnaires publics (l'armée, les tribunaux, les diplomates et les préfets relèvent toujours du droit public). Les contrats de travail nationaux, négociés collectivement, ont remplacé les lois pour réglementer les conditions d'emploi, les rémunérations et les tâches. Dans ce contexte, les salaires et les tâches individuelles sont définis par contrats individuels d'intégration qui devraient mettre l'accent sur la promotion de l'efficience et du professionnalisme.

Juridiction des tribunaux civils. Les différends entre les fonctionnaires et l'administration publique, relevant autrefois des tribunaux administratifs, ont été transférés aux tribunaux civils.

Réforme de la représentation des travailleurs. Pour chacun des secteurs de l'administration publique (ministères, éducation, santé, etc.), seulement les syndicats représentant plus de 5 % des travailleurs dans ce secteur sont habilités à négocier avec l'administration. Le consensus est fixé par élection: presque 80% des employés publics se sont rendus aux urnes, lors des élections de 1998 et 2001. Une agence spéciale a été créée pour représenter l'État, à la place des ministres, lors des négociations du travail (suivant, bien entendu, les directives établies, en principes, par le gouvernement ou par les administrations régionales ou locales).

Distinguer l'administration de la politique. Il s'agit là de l'une des lignes directrices les plus importantes de la réforme. En principe, les politiciens (ministres, maires, etc.) sont responsables des politiques, et les fonctionnaires de diriger et d'administrer. Les ministres définissent les politiques et les stratégies, évaluent les résultats et nomment les directeurs généraux, mais pour le reste, ils n'ont plus de pouvoir de gestion directe des activités et des structures des administrations. Aujourd'hui, les hauts fonctionnaires publics ont davantage de pouvoirs, mais également de responsabilités. Ils ont des salaires plus élevés mais ceux-ci dépendent des leur résultats et des leur performances. Les ministres, les maires et autres autorités politiques bénéficient de la coopération de structures en staff qui les aident dans la définition des politiques et des stratégies, et dans l'évaluation des résultats: le directeurs, les experts et les employés en staff, au service directe de l'autorité politique, sont sélectionnés *intuitu personae*, sans passer par un concours ou un compétition publique (spoils system - système de dépouilles). Les fonctionnaires et employés de l'administration et des organismes publics, sauf rares exceptions, sont sélectionnés, au contraire, sur concours publics, doivent respecter les lois et les règlements, exécuter le programme établi par l'autorité gouvernementale, observer le principe constitutionnel d'impartialité de l'administration publique. Ils ont, en principe, le droit d'être protégés contre les interférences des politiciens dans leur gestion de l'administration.. Des mécanismes objectifs d'évaluation des résultats doivent (*rectius* devraient) permettre la coexistence et la cohérence entre l'orientation politique stratégique et l'autonomie et les responsabilités des fonctionnaires publics dans la gestion de l'administration.

Plus d'«affectation à vie». Affectation, responsabilités, rémunérations, conditions d'emploi et résultats font l'objet des contrats individuels (d'une durée maximum de 3 ans) ; l'accès à la fonction publique se fait sur concours (à l'exception d'un 10% des hauts fonctionnaires qui peuvent être recrutés du secteur privé par contrat temporaire).

Rémunération en fonction des responsabilités et des performances. Les salaires varient en fonction des responsabilités et des performances. Dans le cas des hauts fonctionnaires des administrations de l'Etat, la partie variable des salaires dépasse normalement 50 pour cent du total.

Contradictions, incohérences, résistances. Cette partie de la réforme a été confrontée à de sérieuses résistances parmi les fonctionnaires publics, mais aussi parmi les membres du Parlement (où 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.), dans les partis politiques (de droite, de centre et de gauche) et dans les syndicats (dans lesquels le choix en faveur du professionnalisme, du mérite, de la qualité et de la décentralisation, accepté au niveau national, a été confronté à de résistances des organisations syndicales locales ou sectorielles défendant, d'un coté, le principe des augmentations salariales généralisées, de l'autre le privilèges de certaines administrations et la "jungle des salaries").

En conclusion, nous pouvons en tirer les leçons suivantes :

XI. L'adoption de contrats de droit privé collectifs et individuels pour les fonctionnaires et agents du secteur public (privatisation de l'administration publique) peut augmenter la flexibilité et l'efficacité de l'administration publique.

XII. Il est nécessaire de séparer clairement les tâches et responsabilités des politiciens et des fonctionnaires publics. La définition des stratégies et des politiques est du ressort des politiciens; la gestion de l'administration relève des fonctionnaires.

XIII. Lier l'affectation des postes et les rémunérations aux performances peut améliorer la qualité des services publics et des activités administratives, mais seulement sous deux conditions: que soit garantie l'autonomie des fonctionnaires publics face aux pressions et aux interférences des politiciens, et qu'il existe des paramètres et des procédures valables pour l'évaluation des performances et des résultats.

9. ***Vers une administration publique focalisée sur les résultats : une révolution législative et culturelle (tant pour l'Italie que pour beaucoup d'autres pays européens).***

Pour de nombreux pays, y compris l'Italie, la modernisation de l'Etat et de l'administration passe par une grande révolution législative et culturelle: il faut quitter une optique traditionnelle, formaliste, légaliste, procédurière et paperassière, et passer à une administration focalisée sur les résultats et la satisfaction des usagers.

Dans la culture administrative traditionnelle de l'Europe continentale et dans les normes juridiques cohérentes avec cette approche culturelle, l'obéissance aux lois et aux procédures était, en général, l'unique objectif de la plus grande partie des administrations publiques, sans se soucier de la qualité du service, des résultats, des bénéfices et de la satisfaction des citoyens.

Au contraire, l'approche axée sur le citoyen

∉ prête une grande attention à la qualité des services;

∉ établit des contrôles de performance et des analyses comparatives de qualité qui complètent les contrôles légaux traditionnels;

∉ promulgue des chartes de service public, reconnaît les droits des usagers et définit des standards de qualité pour les services publics;

∉ se sert des certifications de qualité;

∉ évalue la satisfaction du client;

∉ promeut l'amélioration professionnelle avec des programmes spéciaux de formation;

∉ a pour objet de construire une «administration publique amicale», plus proche des citoyens et des entreprises.

Dans ce domaine aussi, la réforme italienne s'est heurté à une sérieuse résistance. Beaucoup d' administrations et de juges gardent encore une culture légaliste et étatiste, qui reste puissante dans le Conseil d'Etat et dans la Cour de Comptes aussi. La culture de l'évaluation et du mérite reste encore minoritaire dans beaucoup d'administrations. L'introduction de systèmes effectifs de bilans ponctuels des résultats s'en trouve freinée en raison des résistances des fonctionnaires et des syndicats. Les principes d'impartialité et de neutralité de l'administration sont souvent invoqués de façon indue pour éviter l'évaluation des résultats et soutenir la permanence en place et l'irresponsabilité des hauts fonctionnaires inefficaces.

On peut donc en tirer les réflexions suivantes:

XIV. La modernisation du gouvernement requiert le changement d'une optique légaliste-formaliste à une optique focalisée sur la performance et la satisfaction de l'usager.

XV. La conversion de l'administration publique à un nouveau modèle axé sur la performance ne peut s'obtenir sans une véritable révolution culturelle où sont adoptés et assimilés les nouveaux objectifs de

∉ ***récompenses accordées au professionnalisme et au mérite***

∉ ***satisfaction du citoyen-usager***

∉ ***promotion, encouragement et stimulation des citoyens et des entreprises***

∉ ***innovation technologique et organisationnelle***

∉ ***simplification (élimination des contraintes administratives inutiles)***

∉ ***qualité du service et des performances.***

10. ***TIC : un recours capital pour la modernisation des administrations publiques et l'amélioration des services aux citoyens.***

Comme on le sait, les TIC sont un recours formidable pour la réforme et la modernisation de l'Etat. Elles peuvent permettre des progrès spectaculaires, un véritable bond en avance dans le changement de qualité, ainsi que dans l'amélioration des services aux citoyens et dans l'efficacité de l'administration publique. Les TIC peuvent être un outil fondamental pour restructurer les procédures administratives et introduire des modèles organisationnels, structurels, gestionnaires et opérationnels nouveaux. Les TIC peuvent changer radicalement la prestation de services aux citoyens et aux entreprises, en leur permettant de surmonter les obstacles logistiques et temporels qui empêchent l'accès à l'information et aux services en temps et lieux désirés par les usagers. Par ailleurs, le gouvernement électronique multiplie les possibilités de simplification des procédures administratives. En supprimant les déplacements et les «pèlerinages» procéduriers inutiles, il permet de réduire de façon significative les coûts liés à la production et à l'obtention des

informations et des services, produisant des avantages importants pour les budgets de l'administration publique et des organisations privées.

Mais développer le gouvernement électronique n'est pas seulement installer des ordinateurs dans les administrations publiques. Il requiert une réinvention totale de l'organisation, des procédures et des activités de l'administration publique. Réinventer le gouvernement avec l'aide des TIC implique d'écarter les modèles organisationnels fondés sur la hiérarchie, adopter des modèles basés sur la décentralisation des responsabilités et l'habilitation individuelle des travailleurs, conciliées avec la nécessité d'assurer le leadership, la cohérence et l'efficacité.

Pour pouvoir réinventer l'administration publique avec les nouvelles technologies, il faut également disposer des ressources humaines adéquates et surmonter la fracture numérique. La première condition peut être remplie par le biais d'une combinaison correcte de formation et de requalification du personnel existant, avec une série d'actions qui englobent tant l'alphabétisation informatique que la formation supérieure technique et gestionnaire des fonctionnaires. Pour répondre aux défis de l'ère numérique, les fonctionnaires publics doivent savoir comment se transformer en administrateurs de l'information et de la connaissance. La seconde condition dépend de la mise en place d'un vaste programme d'apprentissage massif de l'informatique.

De plus, il est nécessaire de projeter et mettre en œuvre un mécanisme fiable d'authentification pour l'accès aux services en ligne et aux données personnels afin de garantir que les services et les données soient délivrés à ceux qui ont le droit de les recevoir. Les cartes électroniques intelligentes peuvent résoudre ce problème crucial dans la mesure où on peut les combiner avec l'introduction de certains instruments légaux comme, par exemple, les cartes d'identité électronique et/ou les signatures électroniques et les documents numériques, dans le cadre d'une nouvelle réglementation de la documentation administrative, basée sur les TIC.

À la fin des années 1990, dans le cadre de la réforme de l'administration, l'Italie

∉ a accordé (1997) pleine valeur légale aux contrats et aux autres documents électroniques, ainsi qu'aux signatures électroniques certifiées par des autorités de certification privées reconnues;

∉ a adopté (1998) et testé la carte d'identité électronique (mise en circulation depuis 2001);

∉ a introduit le *procurement* électronique, le service fiscal électronique et le cadastre électronique. En l'an 2000, la totalité des déclarations d'impôts sur le revenu (33 millions par an) et 80 p. cent des documents cadastraux ont été enregistrés et révisés électroniquement.

Avec le plan d'action pour le gouvernement électronique italien, promulgué en l'an 2000 après avis et approbation des organismes représentant les autorités locales et régionales, le gouvernement a approuvés les plans et les projets et assigné les ressources financières nécessaires pour atteindre en cinq ans quatre buts fondamentaux que l'on peut résumer de cette façon:

∉ chaque administration devra être capable d'accéder directement aux informations nécessaires, indépendamment du lieu où elles se trouvent;

∉ tous les services publics seront délivrés en ligne (si les conditions techniques le permettent);

∉ aucun citoyen ne sera tenu de communiquer plus d'une fois, à l'administration publique dans son ensemble, les changements des ses coordonnées personnelles;

∉ les citoyens obtiendront les services publics sur simple demande à l'administration à la charge de n'importe quel bureau d'attention au public.

Dans le cadre du plan d'action 2000, les cartes d'identité et les cartes de signatures électroniques doivent :

∉ faire office de documents d'identité et de moyens pour que tout système d'information public puisse authentifier un citoyen;

∉ permettre au titulaire de solliciter les services de l'administration en ligne avec une seule procédure d'identification;

∉ servir pour «signer» tous les formulaires et transactions avec les administrations publiques et autres organismes gouvernementaux exigeant du citoyen une signature légalement valide.

Après les élections générales de 2001, la compétence pour le gouvernement électronique, au sein du nouveau Cabinet de M. Berlusconi, est passée du Ministre de la Fonction publique à celui de l'Innovation technologique. Le temps requis pour le transfert des pouvoirs et la réorganisation consécutive, la décision initiale de reconsidérer les caractéristiques du Plan d'Action 2000, et les difficultés liées au partage des responsabilités et des fonctions entre le ministre responsable du gouvernement électronique et le ministre responsable de l'application de la réforme administrative, ont retardé de deux ans la mise en route du Plan d'Action susdit. Entre-temps, les ressources financières qui avaient été assignées au Plan ont été, en grande partie, déviées vers d'autres buts. Il y a quelques mois, le Gouvernement a pris la décision de relancer le Plan 2000 en y apportant quelques modestes modifications. Mais il n'est plus possible de récupérer le temps perdu …

De cette expérience, nous pouvons tirer les leçons suivantes :

XVI. Les TIC peuvent apporter des améliorations spectaculaires à la qualité des administrations et des services publics: mais elles ne peuvent être obtenues qu'à travers une réinvention globale de l'organisation, des procédures et des activités des administrations. C'est pourquoi, il ne convient pas de dissocier les responsabilités politiques pour la réforme de l'Etat et pour la mise en place du «gouvernement électronique».

XVII. La révolution électronique et le gouvernement en ligne impliquent l'abandon des modèles d'organisation hiérarchique et l'adoption de modèles basés sur la décentralisation et la délégation individuelle de responsabilités aux travailleurs.

XVIII. Des mécanismes d'identification fiables doivent être prévus pour accéder aux services en ligne et aux données personnelles en ligne, afin de garantir que les services et les données soient délivrés seulement à ceux qui ont le droit de les recevoir. Les cartes électronique intelligentes sont en mesure de résoudre ce problème crucial.

XIX. La réinvention de l'administration publique fondée sur les nouvelles technologies dépend également de la disponibilité de ressources humaines adéquates et de la maîtrise de la fracture numérique. Il est indispensable d'introduire une formation spécialisée et une éducation massive en matière de technologie de l'information.

11. ***Allégement des démarches administratives et amélioration de la qualité de la réglementation: la première étape de la réforme du point de vue de la satisfaction de l'usager.***

En Italie, au début des années 1990, la principale pétition des citoyens et des entreprises concernait l'allégement des démarches administratives et des coûts des procédures bureaucratiques et réglementaires. En fait, parmi les principaux aspects négatifs du système administratif italien, à cette époque, on pouvait évoquer notamment :

∉la lourdeur, et souvent l'inutilité, des contraintes bureaucratiques qui pesaient sur l'usager, les entreprises et même l'administration publique;

∉l' inflation en matière de réglementation (plus de 35 000 lois primaires);

∉une réglementation obscure, entortillée, peu transparente (ambiguïté , contradictions, duplications et stratification des règles).

Pour ces raisons, il était fondamental, pour le succès de la réforme, d'élaborer une stratégie intégrale permettant de réduire les coûts bureaucratiques et les contraintes administratives et réglementaires pour les usagers et les entreprises. Afin d'obtenir le consensus à la réforme de la part des citoyens et des entreprises, on a décidé donc de donner priorité, dans le processus réformateur, à certaines innovations importantes et très symboliques, fondées sur l'introduction de nouveaux instruments de simplification tels que:

∉l'auto-déclaration des citoyens, en remplacement de la plupart des certificats délivrés par les administrations publiques et exigés par d'autres administrations publiques;

∉la déclaration de démarrage d'une activité, et le «consentement implicite de l'administration», en remplacement d'un grand nombre d'autorisations et licences administratives;

∉une conférence de services, en remplacement de nombreuses démarches administratives;

∉des "lois annuelles de simplification" identifiant les procédures, autorisations et licences que le Gouvernement était délégué à supprimer ou à simplifier par décret;

∉des guichets unique pour les usagers et pour les entreprises (pour l'ouverture d'unités industrielles, pour le permis de construire, pour les automobilistes, etc.).

Je peux, à cet égard, mentionner ici seulement deux exemples (voir Tab. 7, 8, 16, 17) . Le premier. Grâce aux nouvelle normes sur la documentation administrative (aujourd'hui rassemblées en un seul code):

- plus de 95% des certificats ont été remplacés par des auto-certifications qui ne requièrent que la signature de l'usager sur une «simple feuille de papier blanc» (exonérée d'impôts) (voir tableaux 5,6)
- l'utilisation d'instruments électroniques et fax est toujours admise
- l'administration publique n'a plus le droit d'exiger de certification lorsque une auto-certification peut être produite
- les fausses auto-certifications sont sévèrement punies (ainsi, en 2000, seulement 0,4% des contrôles *ex-post* ont détecté fraude en ce domaine)
- la législation prévoit une «décertification» complète avant la fin de l'année 2005, grâce au développement des échanges électroniques de données des archives des administrations publiques.

Je peux également faire état du «guichet unique» pour le démarrage d'unités industrielles, qui est, actuellement, en fonctionnement dans 67% des municipalités italiennes. Ce guichet a remplacé les 43 autorisations administratives requises avant la réforme. Il fournit non seulement un accès unique, mais également une procédure unique, un seul fonctionnaire responsable, une structure numérique accessible sur tout le réseau et une réponse finale unique. Avant 1999, il fallait environ de deux à cinq ans pour obtenir une réponse finale. Aujourd'hui, le délai fixé par la loi est, dans la majorité des cas, de trois mois. Dans un panel de 996 guichets uniques, le délai moyen requis pour obtenir une réponse finale a été de 32 jours, pour les cas les plus simples, et de 71 pour les autres.

En Italie, l'option stratégique pour une réglementation de haute qualité était, depuis le début, parmi les objectifs fondamentaux de la réforme, en force des raisons bien connues: le rôle fondamental des systèmes de régulation dans la promotion de la croissance économique; la crise du système de régulation traditionnel de « commande et contrôle»; la nécessité d'aller au delà de la simple dérégulation et de parvenir à une politique générale pour la qualité de la réglementation, avec ses stratégies, ses instruments et ses structures spécifiques.

Parmi ces instruments, il convient de mentionner :

∉un programme de simplification échelonnée, fondé sur des lois de simplification annuelles et permettant au gouvernement d'abolir ou de simplifier par décret les procédures, les autorisations et les licences existantes (quoique établies en origine par la loi)

∉la codification ou consolidation des lois et décrets en vigueur (parfois avec l'aide d'un système de guillotine),

∉un registre électronique central de formalités administratives (dont l'implémentation est actuellement en attente),

et surtout :

∉l'analyse de l'impact de la réglementation (RIA), actuellement utilisée par 20 pays de l'OCDE.

La RIA (Regulatory Impact Analysis):

∉est un instrument fondamental pour mesurer le coût des nouvelles réglementations pour l'usager et les entreprises, et améliorer leur qualité;

∉est un instrument pour «conscientiser» les législateurs;

∉loin de n'être qu'une simple analyse arithmétique, est un processus continu, évolutif, pour servir de base aux décisions d'ordre politique;

∉ n'est pas une justification *ex post* mais une analyse qui doit être réalisée au début du processus normatif ;

∉doit considérer aussi bien différentes options juridiques que des alternatives à la réglementation (y compris une utilisation sensée de l'auto réglementation);

∉doit réunir toutes les opinions des parties concernées;

∉est applicable à tout type de réglementation «significative».

En ce qui concerne les structures et les responsabilités, il est évident que le Gouvernement et le Parlement sont conjointement responsables de l'application de la politique de réglementation de qualité. Au sein du gouvernement, les ministres sectoriels sont les principaux responsables, mais comme «*il est parfois difficile que les ministères se réforment eux-mêmes*», il pourrait être utile que le P.M. délègue les facultés de coordination à un ministre spécifique «*pour exercer les pressions compensatoires et maintenir la*

cohésion et la systématisation dans toute l'administration» (Rapport 2001 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Italie). À ces mêmes fins, il pourrait être également utile de mettre en place une Unité centrale pour la qualité de la réglementation (d'ores et déjà en place dans de nombreux pays de l'OCDE).

En ce qui concerne l'expérience italienne, l'Unité centrale consistait en un comité d'experts établi dans le cadre de la Présidence du Conseil des Ministres, sous la responsabilité et la direction politique du Ministre chargé de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat. Elle était exclusivement chargé de superviser la «qualité normative», la RIA et les programmes de simplification et de codification. Elle a fait un excellent travail de 1999 à 2002, très apprécié par le Rapport OCDE sur la Réforme de la Réglementation en Italie: "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» (voir Tab. 12, 13, 16). Malgré cela, le nouveau Cabinet de M.Berlusconi a inexplicablement supprimé l'Unité centrale et, à partir de la seconde moitié de l'année 2002, a bloqué les activités prévues pour améliorer la qualité de la réglementation.

A coté de l'Unité centrale pour la qualité de la réglementation, je dois citer l'activité de l' »Observatoire pour la simplification des lois et de procédures »: un organisme consultatif, mais aussi un comité de surveillance, rassemblant les représentants des administrations centrales, des gouvernements locaux, des organisations d'entreprises et des travailleurs, des associations des consommateurs et autres parties concernées. Il a très bien travaillé dans les années 1999-2001, mais il a été supprimé par le Cabinet Berlusconi pour des raisons encore inconnues.

On peut en tirer les réflexions suivantes:

XX. ***L'allégement des démarches bureaucratiques et des coûts de réglementation est fondamental pour toute réforme de l'Etat et a un impact significatif sur les usagers et les entreprises.***

XXI. La qualité des systèmes normatifs est un facteur clé pour la stimulation de la croissance économique.

XXII. Une politique pour la qualité de la réglementation va au-delà d'une simple dérégulation ; ce n'est pas une politique exceptionnelle, mais un processus, et elle requiert des stratégies, des outils et des structures spécifiques.

XXIII. Les auto-certifications des citoyens, les guichet uniques, la codification, l'analyse de l'impact de la réglementation, le registre électronique des formalités administratives et une unité centrale pour la qualité de la réglementation sont des instruments importants pour le succès des politiques de réglementation de qualité, ainsi que la mise en place d'organismes consultatifs représentant les administrations, les usagers, les entreprises et les travailleurs.

12. ***Stabilité du gouvernement : une condition pour la réussite de la Réforme.***

Au début de ce nouveau millénaire, la réforme italienne, en ce qui concerne les lois et les règlements, était pratiquement terminée; mais les lois à elles seules n'ont jamais changé la vie des citoyens. Dans chaque processus de réforme de l'Etat, la phase de l'exécution et de la mise en oeuvre est toujours cruciale. C'est au cours de cette phase que surgissent des difficultés et des résistances inattendues et que, pour toute réforme, il y a un risque d'échec. C'est la raison pour laquelle une réforme de l'Etat dans tous les azimuts prend toujours beaucoup de temps: en général, une législature ne suffit pas pour la réaliser et la mettre en pratique.

C'est aussi la raison pour laquelle chaque programme de réforme de l'Etat a besoin, non seulement d'un vaste consensus, mais également de stabilité dans le gouvernement. Aussi, est-il important pour le succès de la réforme d'obtenir un appui bipartite. Lorsqu'une réforme est approuvée avec un appui bipartite, le processus de réforme ne s'arrête pas obligatoirement lorsque les gouvernements et les majorités parlementaires changent.

La Réforme italienne a effectivement été approuvée avec un soutien bipartite, à la fin des années 90. Malgré cela, depuis les élections de 2001, le nouveau gouvernement de M. Berlusconi a freiné de façon sensible le processus de mise en œuvre de la Réforme et a remis en question certains de ses piliers.

Je peux faire état de quatre exemples :

∉ la division des tâches et des responsabilités de la Réforme entre quatre ministres et, par conséquent, le manque de coordination dans le travail d'exécution;

∉ la réintroduction, par décrets, de deux ministères sectoriels supprimés en 1999;

∉ le recul de la privatisation des hauts fonctionnaires publics et le retour, pour ceux-ci, au régime de droit public;

∉ la suppression de l'Unité centrale pour la qualité de la réglementation et de l'Observatoire pour la simplification des lois et de procédures, et l'échec des politiques pour la qualité de la régulation.

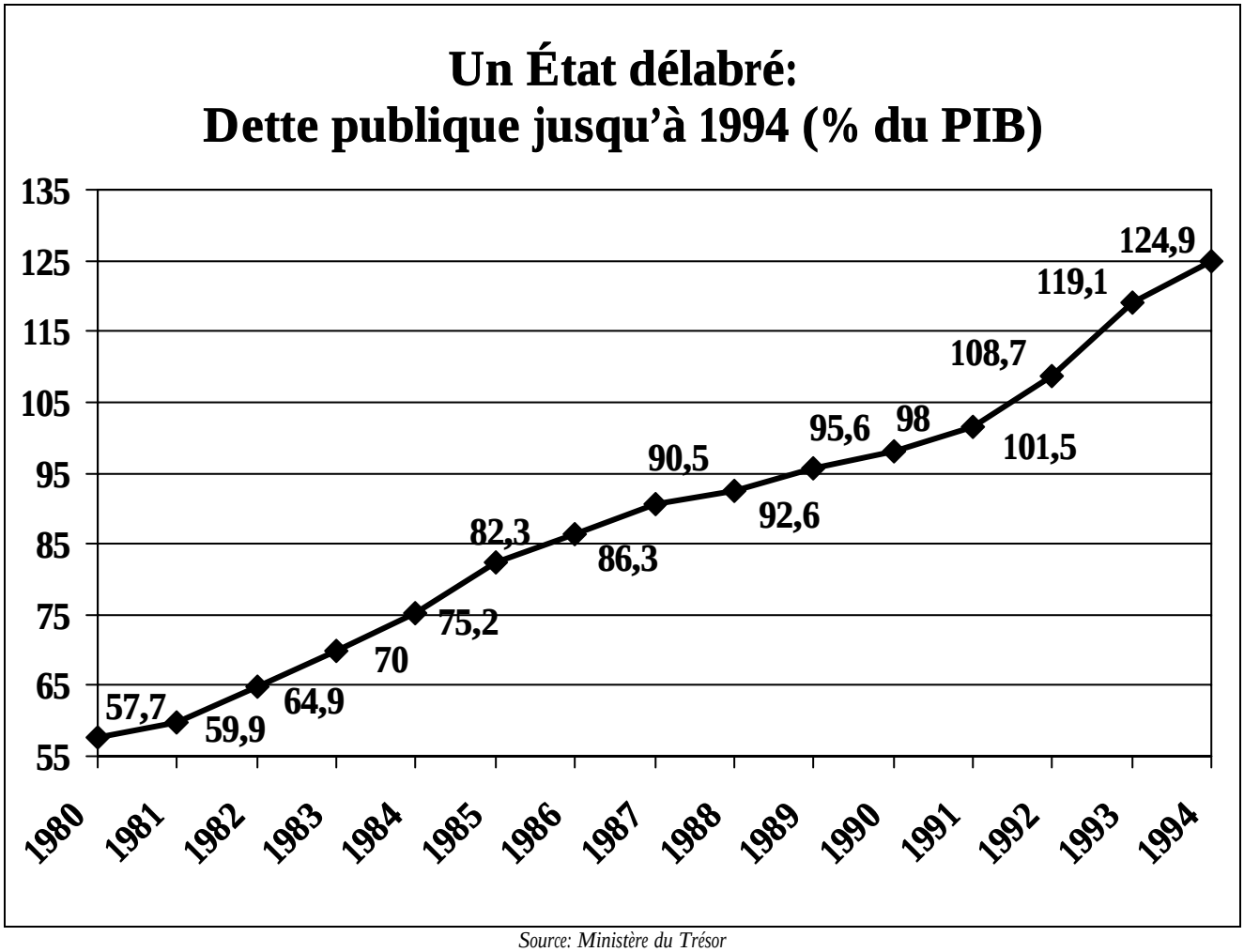
On peut en tirer les dernières réflexions qui suivent:

XXIV. Les lois, à elles seules, n'ont jamais changé la vie des citoyens. Aussi, la phase d d'exécution de la réforme est-elle toujours cruciale. Au cours de cette phase, habituellement surgissent des difficultés et des résistances et la réalisation de la réforme peut alors prendre beaucoup de temps. Une législature peut très bien ne pas suffire.

XXV. La stabilité du gouvernement est une condition de la réussite de la réforme.

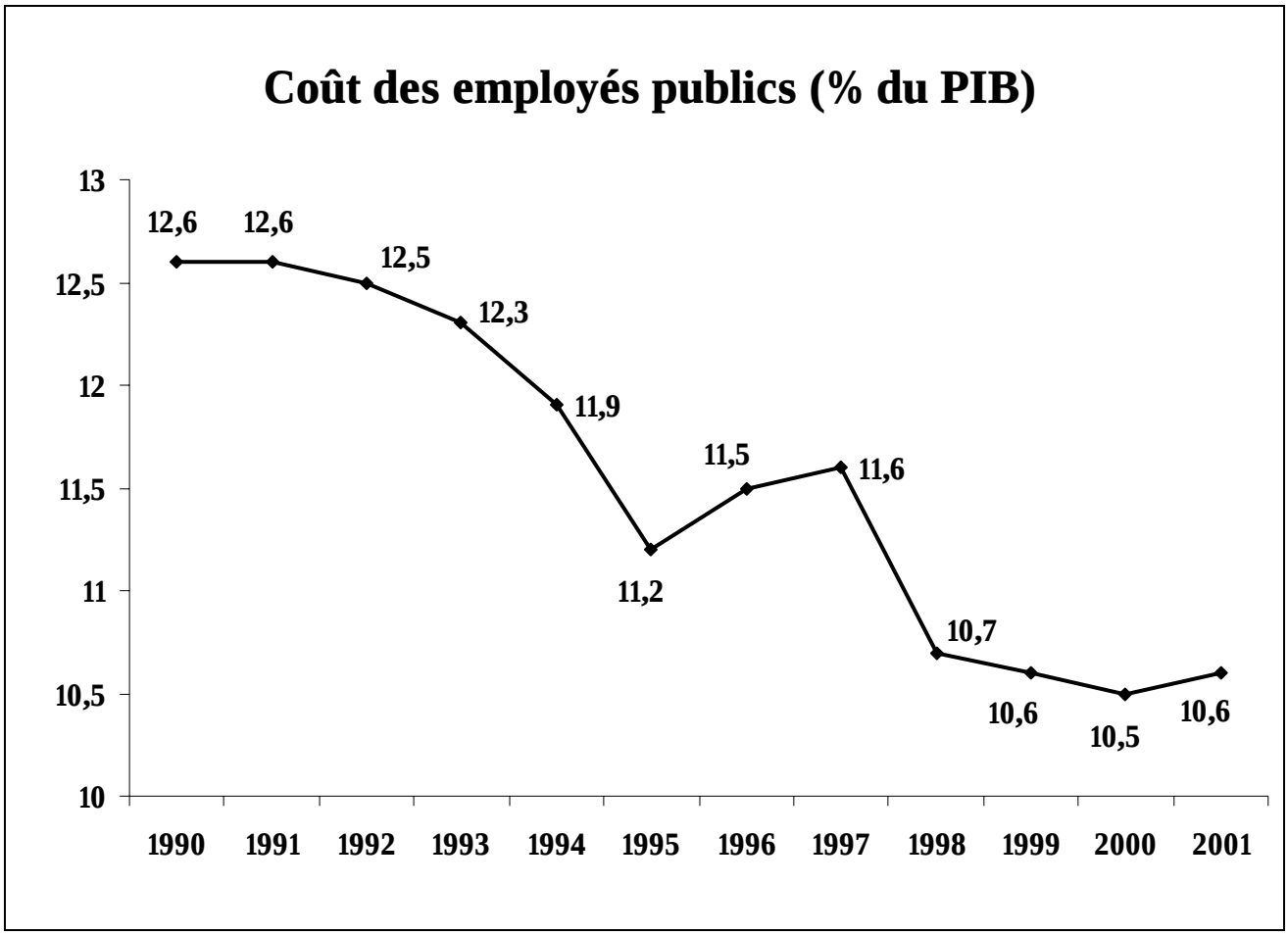
XXVI. Les réformes approuvées avec un appui bipartite ont plus de chance de survivre aux changements du gouvernement et de la majorité parlementaire, mais ceci ne suffit cependant pas pour assurer la réussite de la réforme.

Tableau 1



Source: Ministère du Trésor

Tableau 2



Source: OCDE e ISTAT (Institut national de Statístique d'Italie)

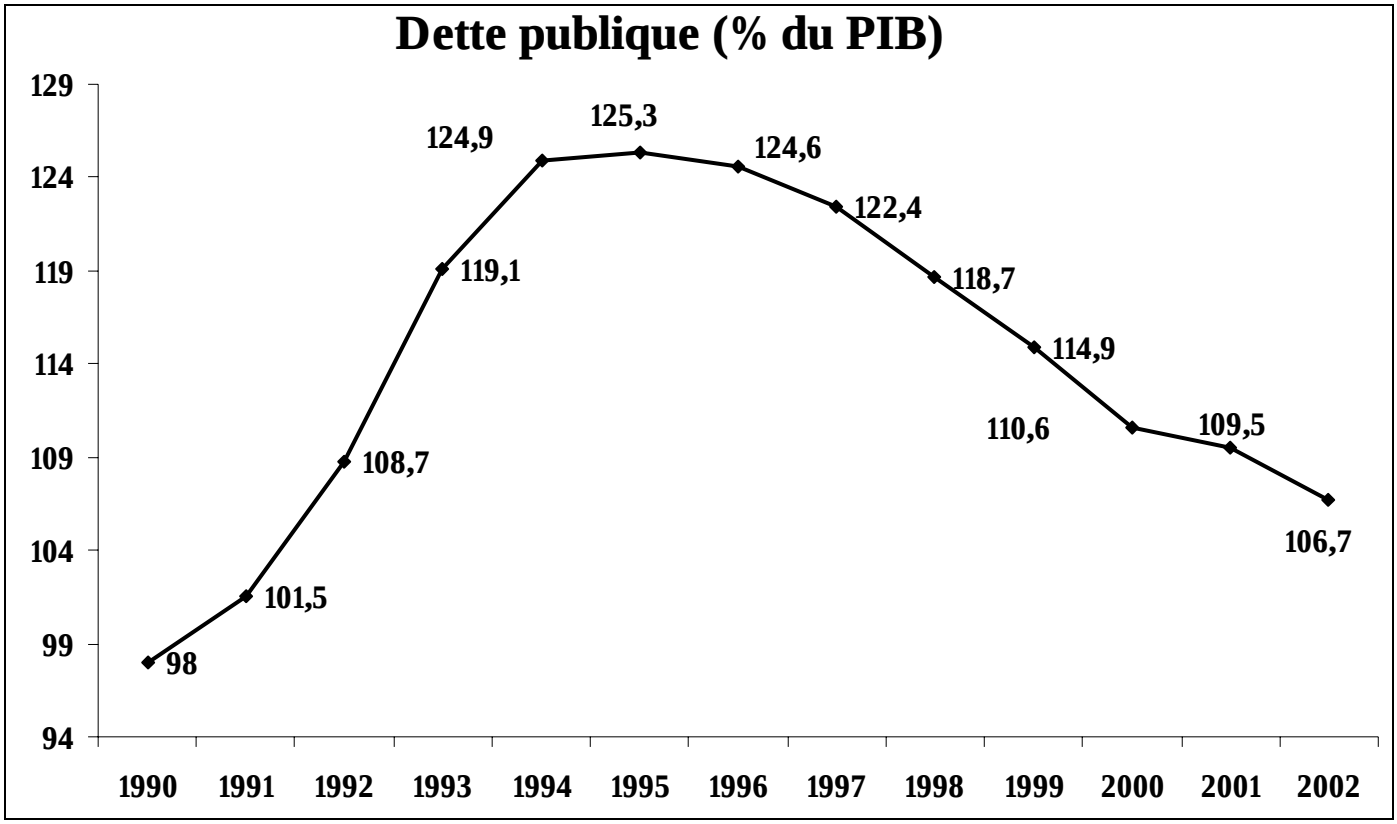
Tableau 3

Nombre des employés publics et coût des employés publics (% du PIB) Comparaison entre la France et l'Italie (2002)

	France	Italie
Population totale	58 ml.	57 ml.
Employés publics	5,4 ml	3,4 ml.
Employés publics / population	9,30%	5,96%
Salaires publics / PIB	14,60%	10,50%

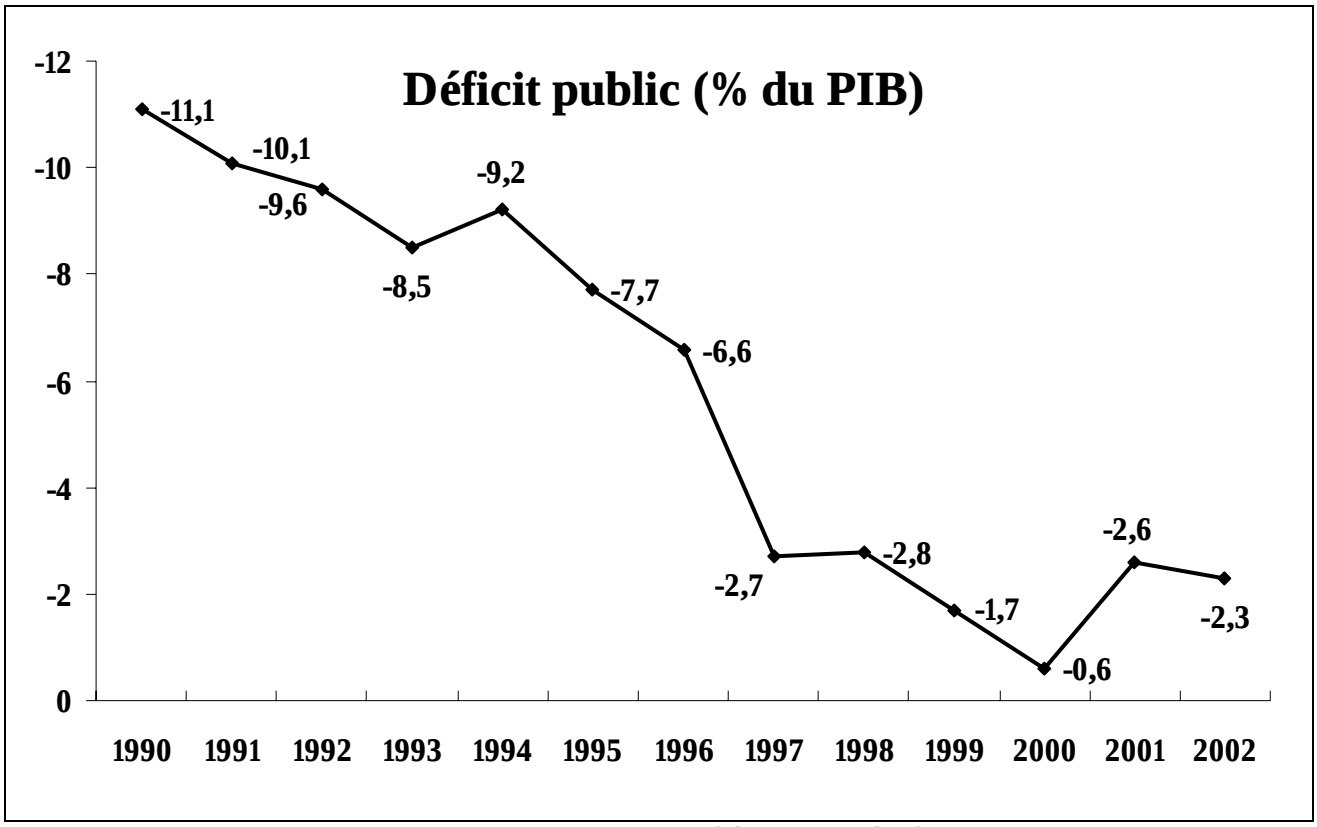
Source : OCDE e ISTAT (Institut national de Statístique d'Italie)

Tableau 4



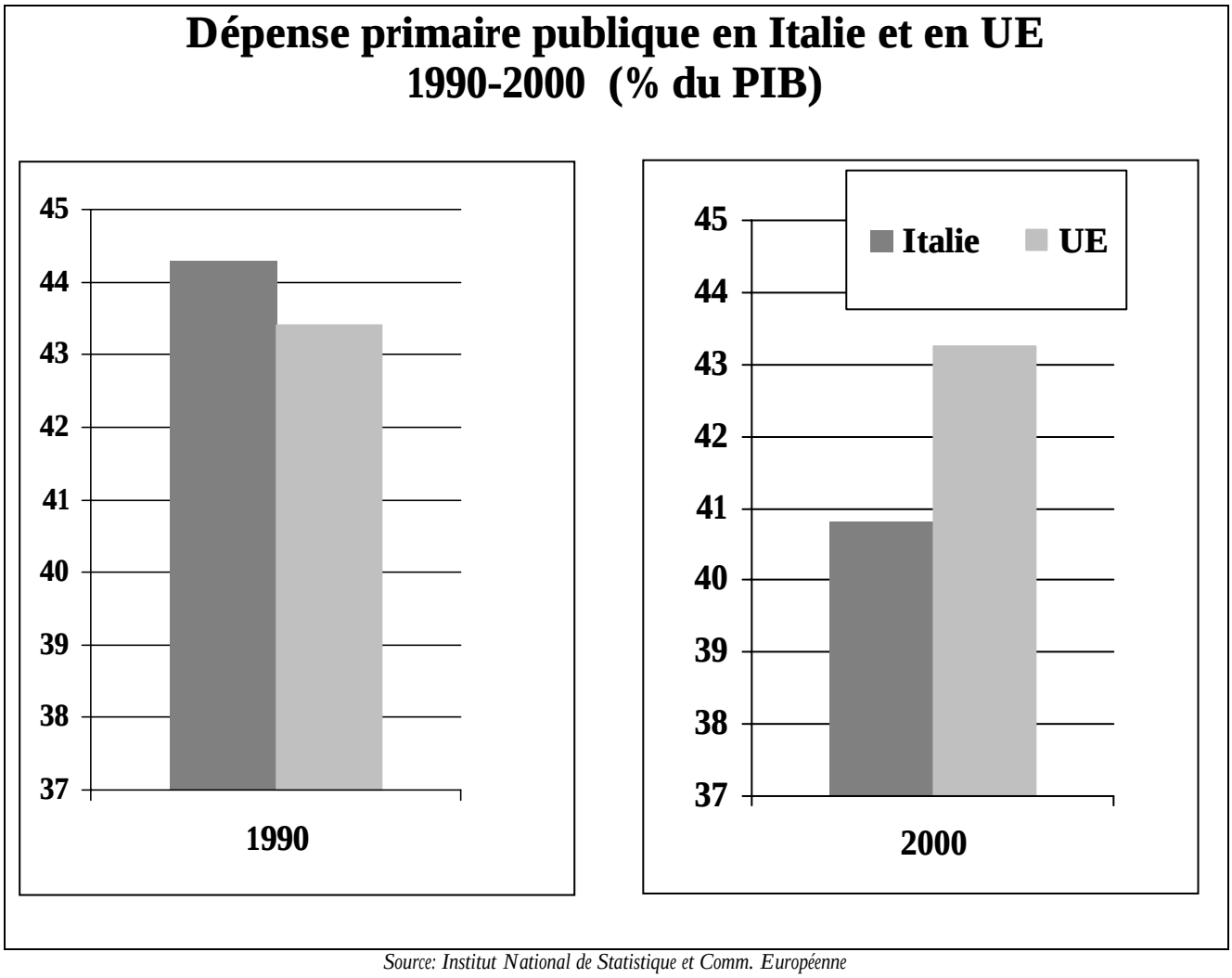
Source : ISTAT (Institut national de Statístique d'Italie)

Tableau 5



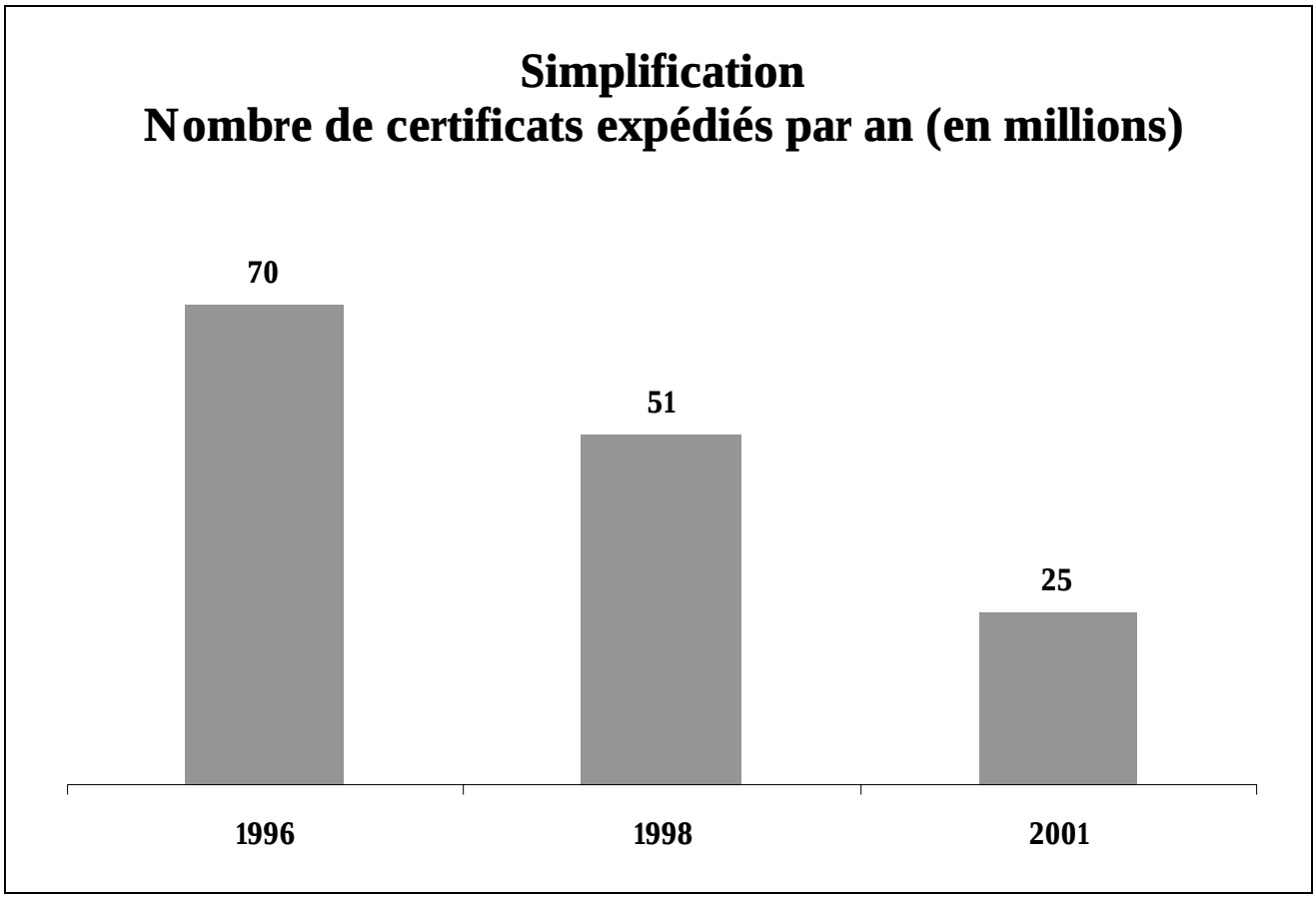
Source : ISTAT (Institut national de Statistique d'Italie)

Tableau 6



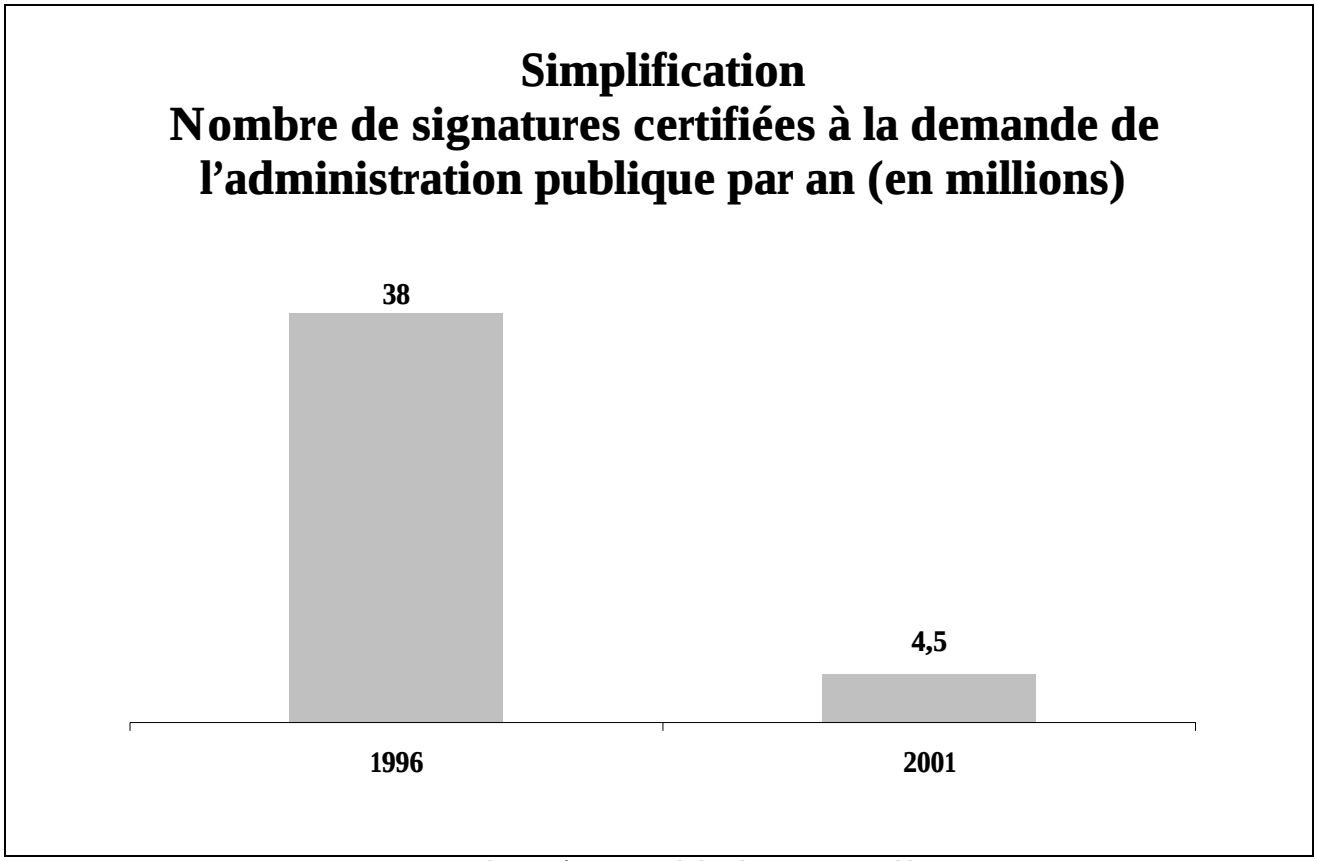
Source: Institut National de Statistique et Comm. Européenne

Tableau 7



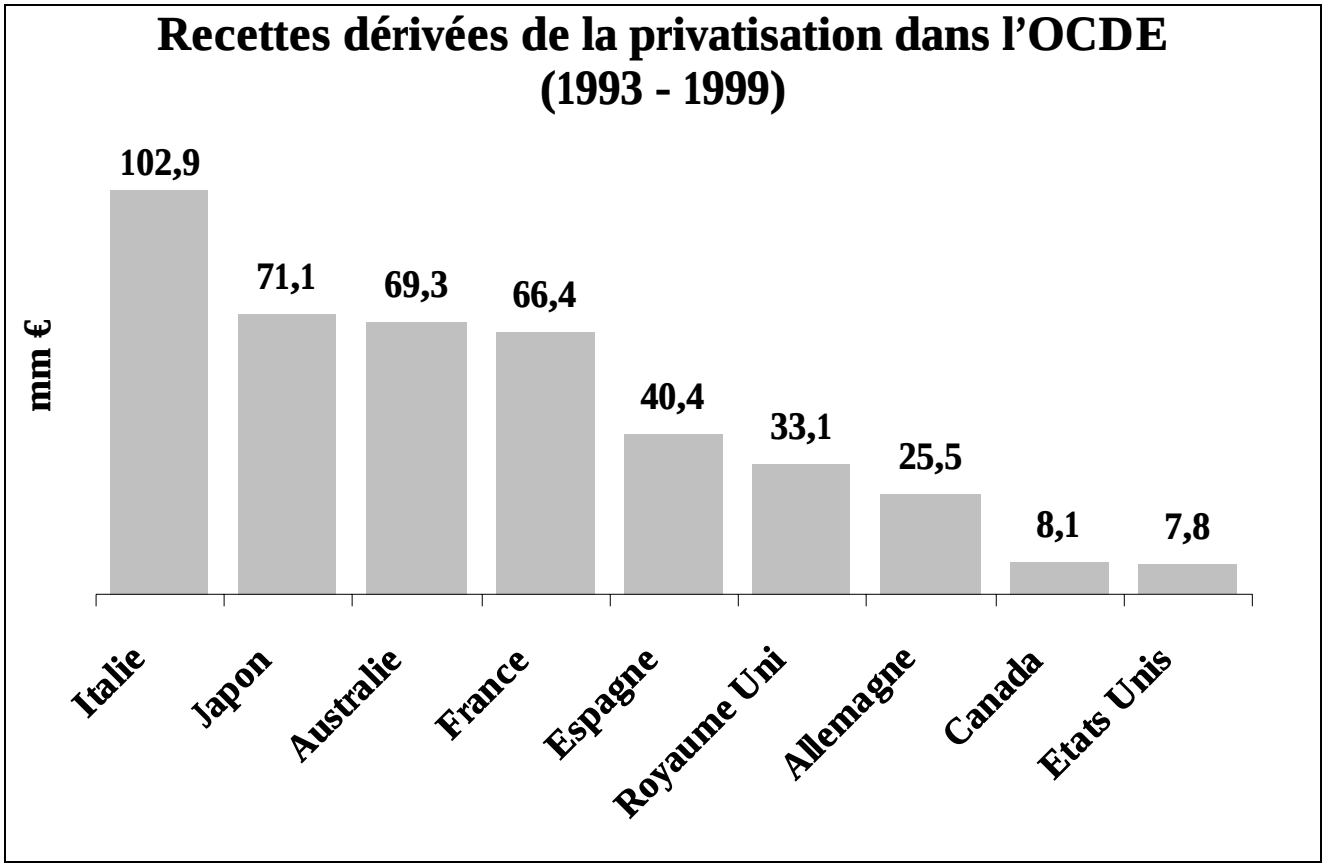
Source : Italie – Departement de l'Administration publique

Tableau 8



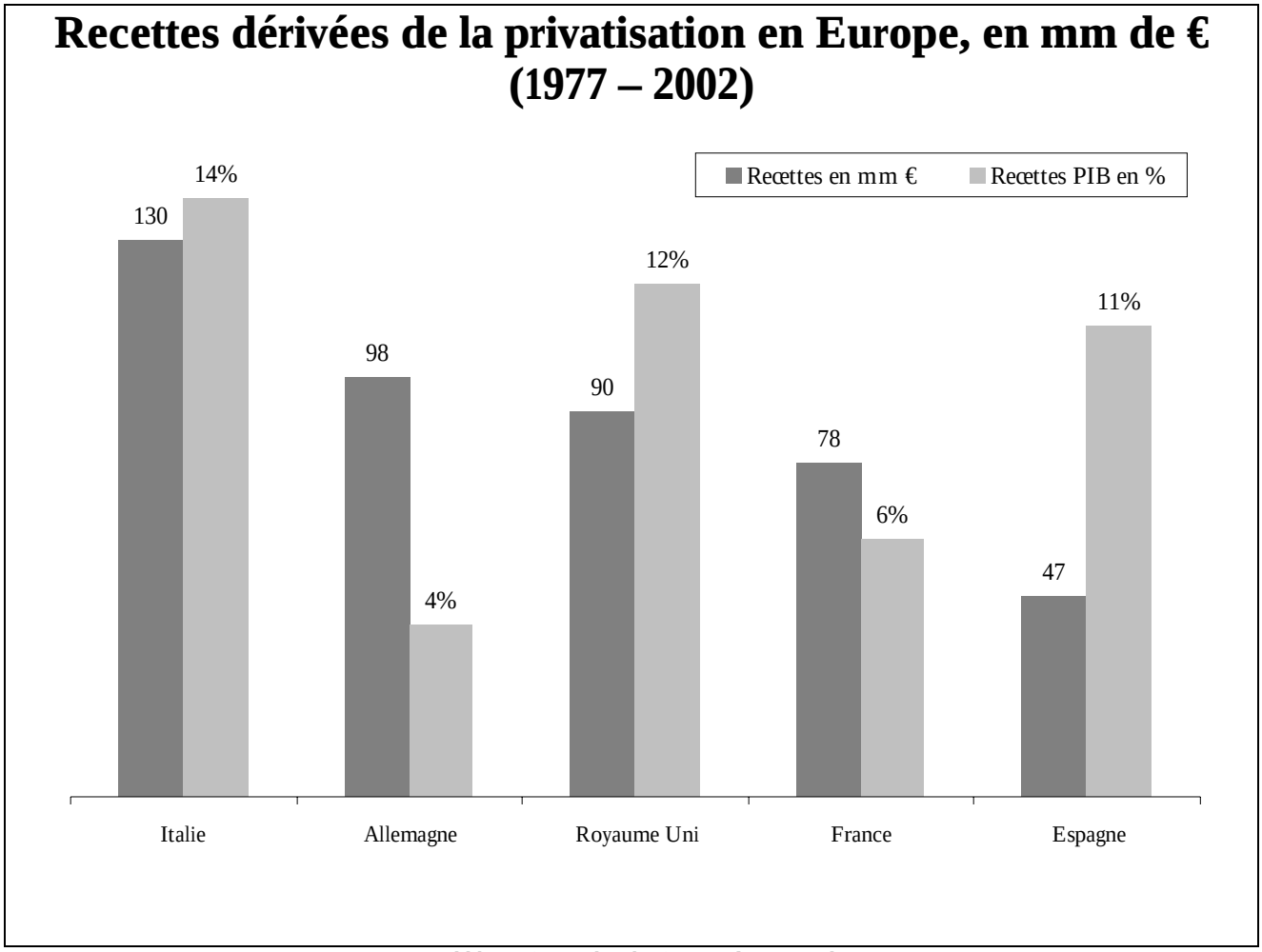
Source : Italie – Département de l'Administration publique

Tableau 9



Source : OCDE

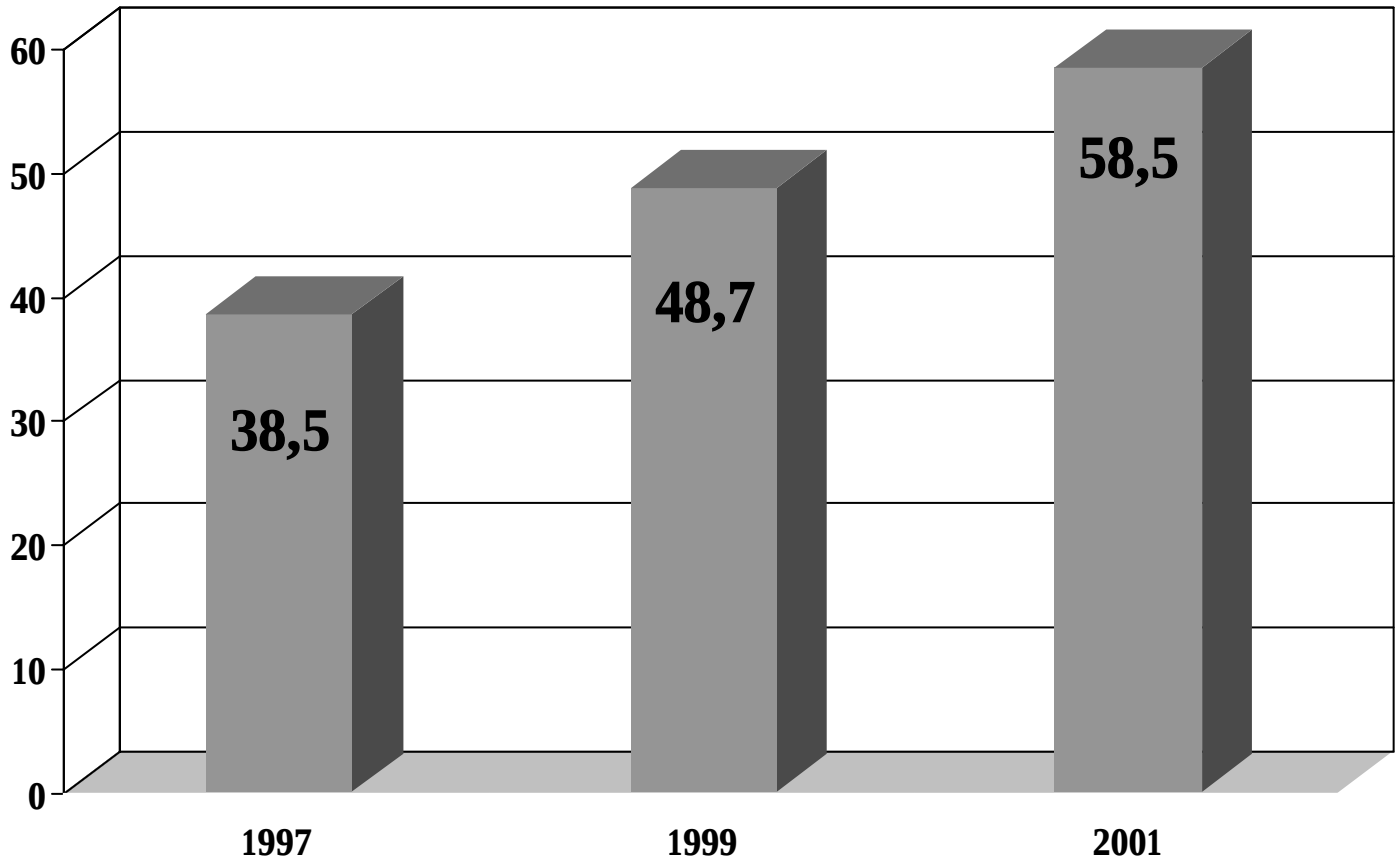
Tableau 10



Source : "La Repubblica" (journal italien), samedi 18 octobre 2003, p. 35

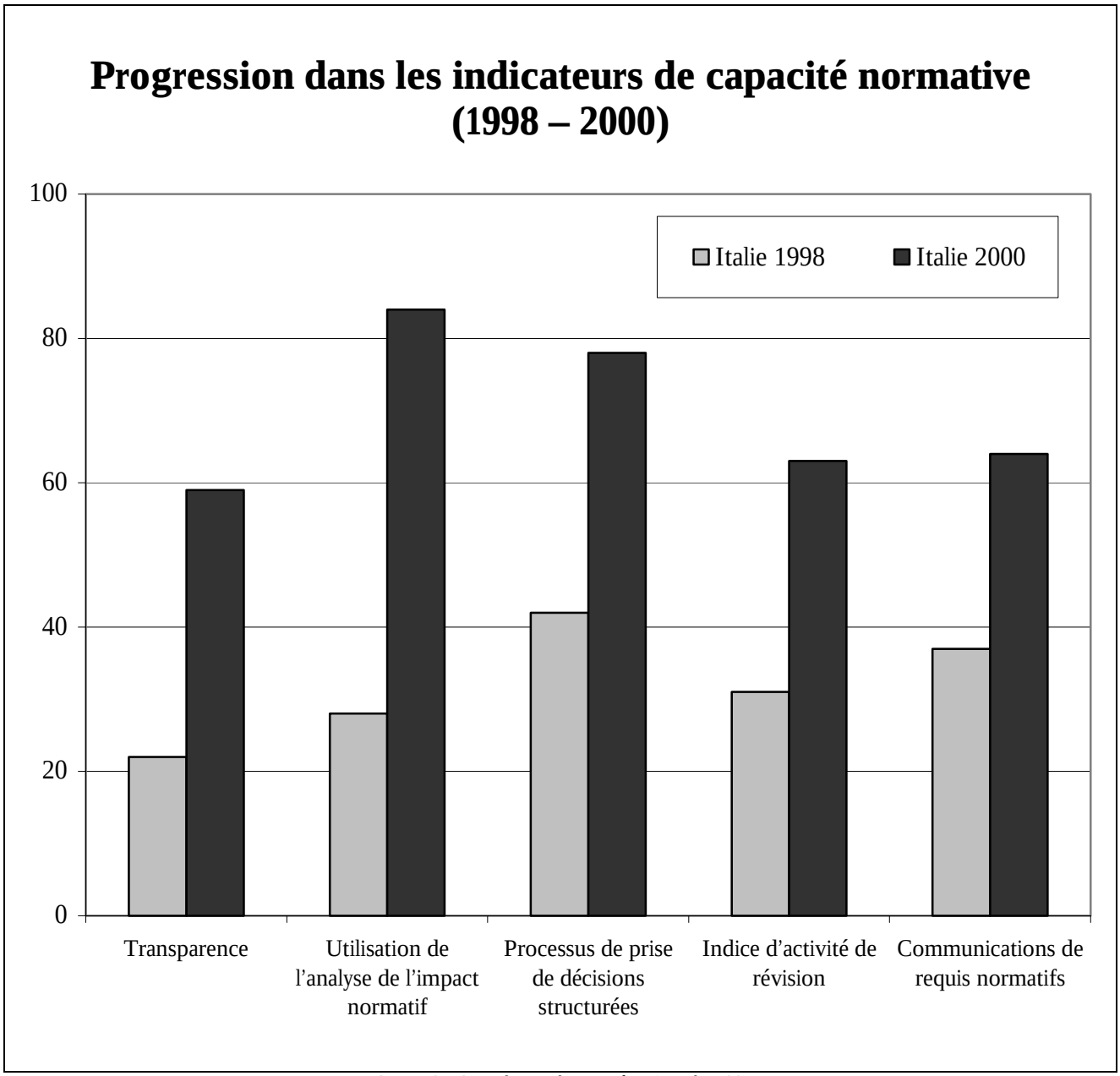
Tableau 11

Satisfaction du client :
% d'opinions positives concernant l'efficacité
du gouvernement italien
(1997 – 2001)



Source : ISPO (Institut d'études d'opinion publique)

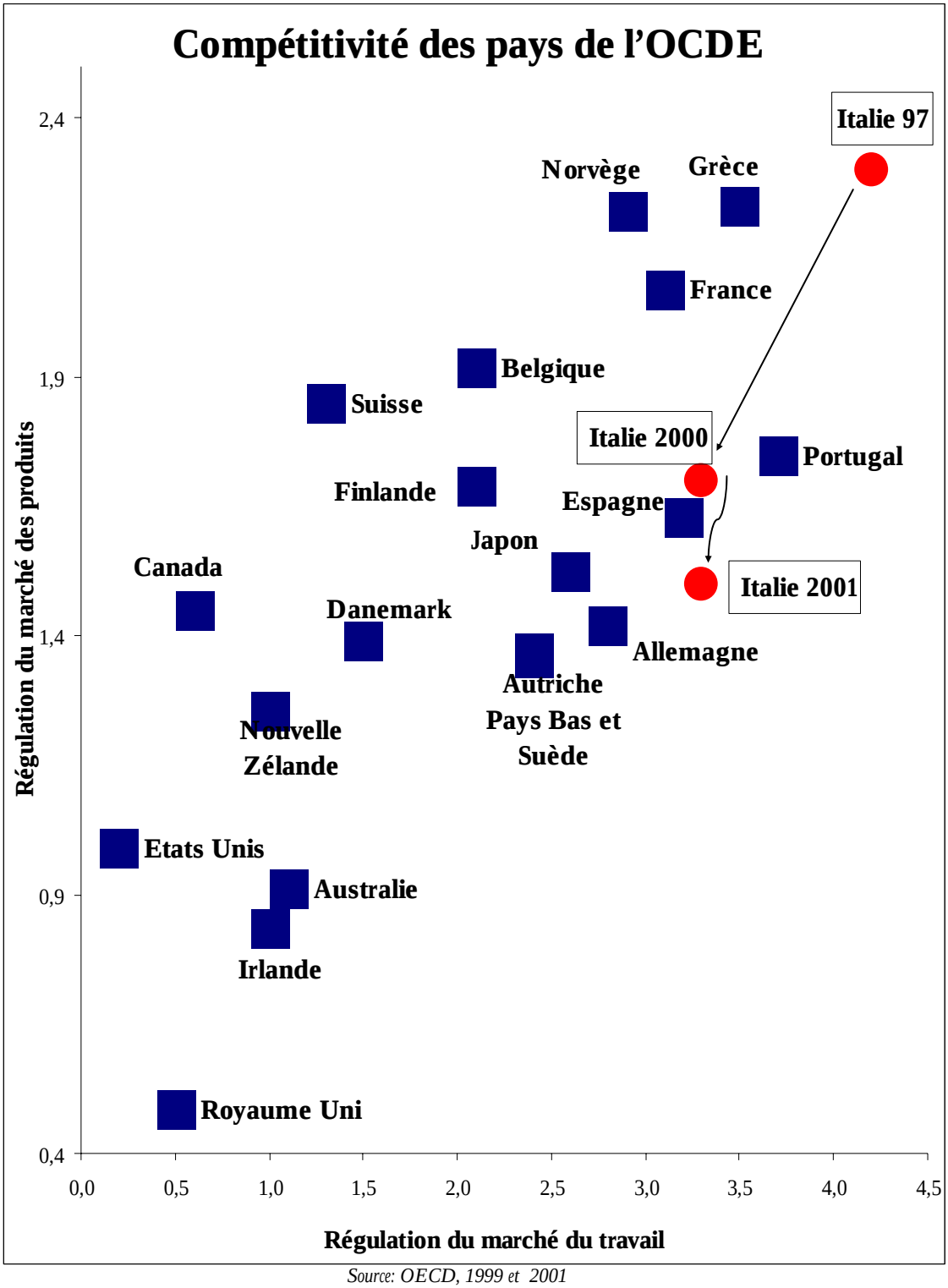
Tableau 12



Source: OECD, The Regulatory Reform in Italy, 2001

Tableau 13

Effets de la régulation de la competitivité
Plus de competitivité = 0
(vers le bas vers la gauche)



Source: OECD, 1999 et 2001

Tableau 14

Capitalisation de bourse / PIL 1992-2000

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

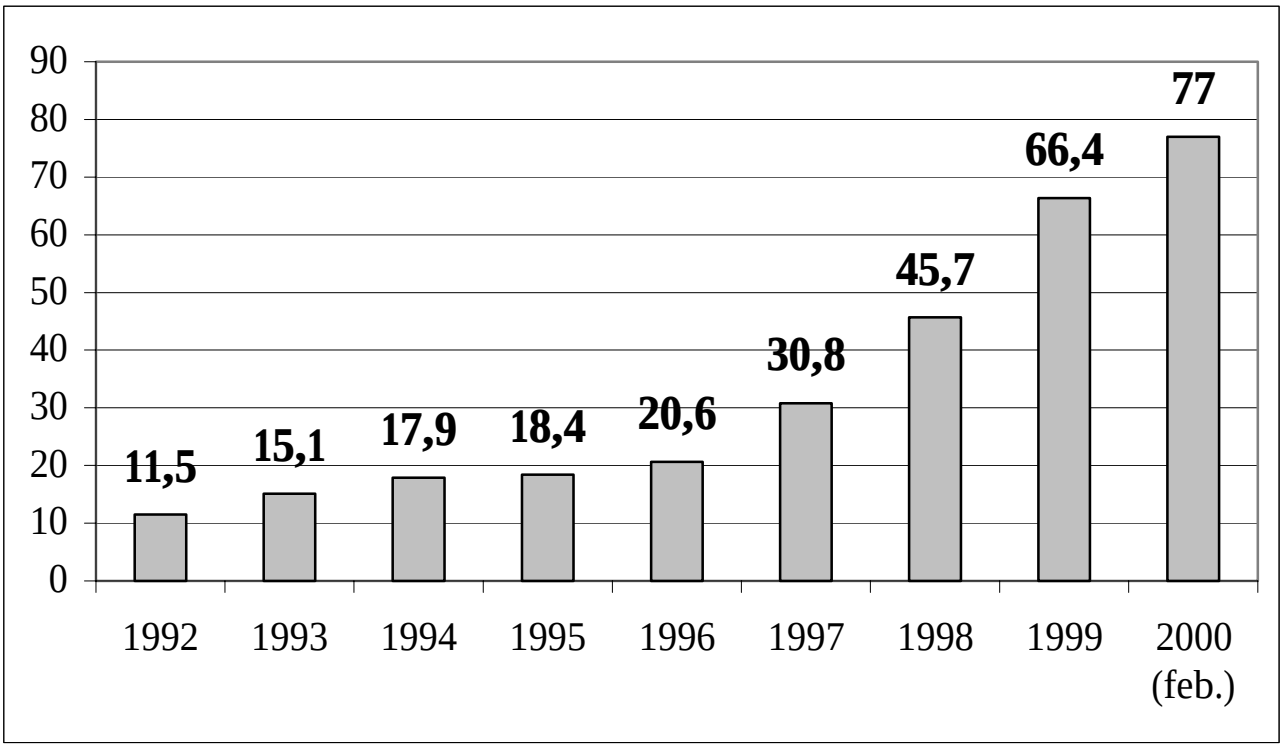
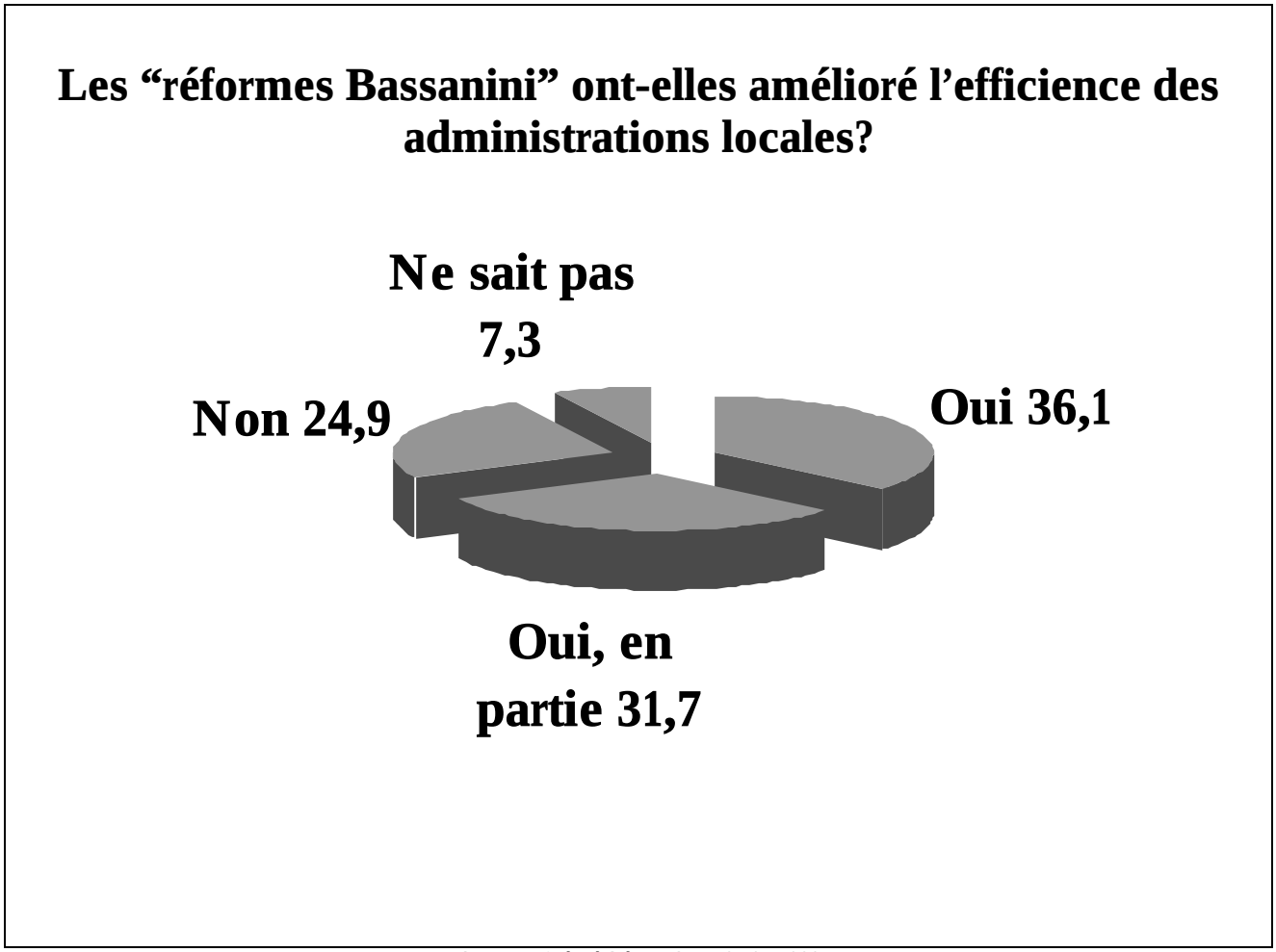


Tableau 15



Source: Unicab- Il Sole 24 Ore – 06.03.2000

Tableau 16

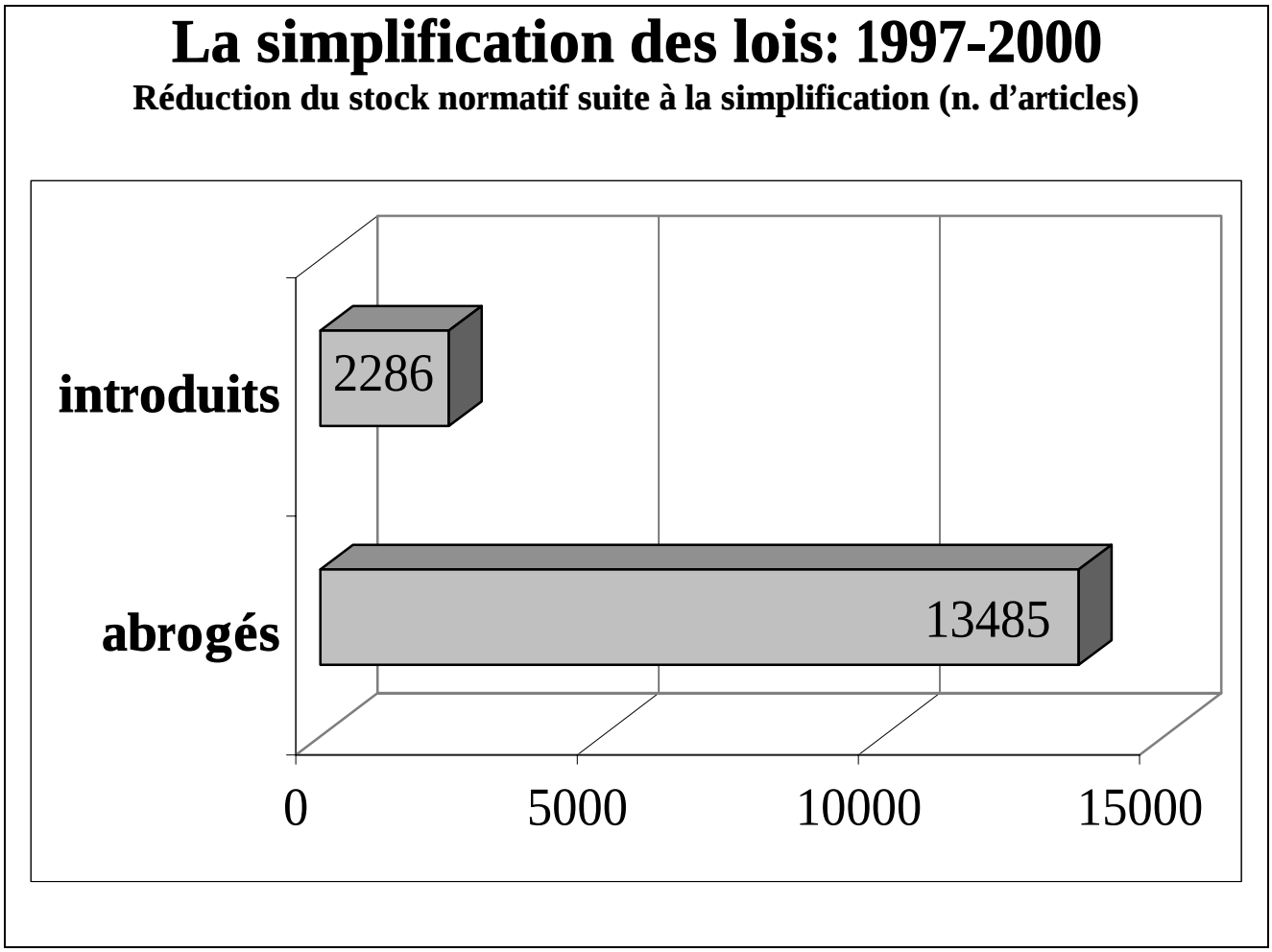
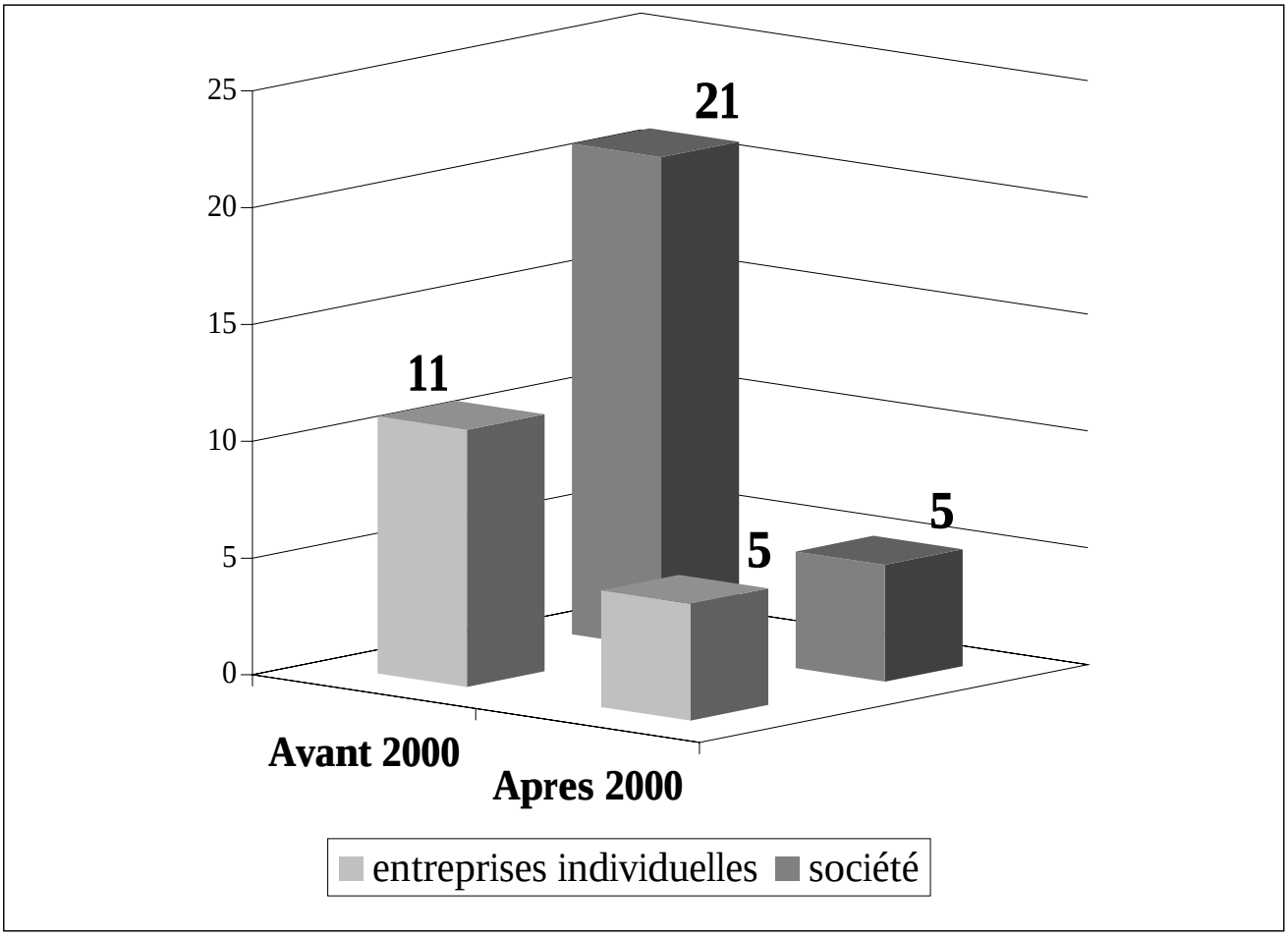

La simplification des lois: 1997-2000
Réduction du stock normatif suite à la simplification (n. d'articles)
introduits
2286
abrogés
13485
0
5000
10000
15000

Tableau 17

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



Source: OCDE, Service de la gestion publique, 2000