



Colloque de l'iFRAP

Paris, 27 avril 2009

La réforme du statut de la Fonction Publique en Italie: leçons apprises

par Franco Bassanini

La réforme du statut de la fonction publique en Italie a été l'un des piliers du vaste et tumultueux processus de réforme globale de l'État et de l'administration commencé en 1990, suivi d'une phase de ralentissement, voire de recul, de 2001 à 2008, en partie encore inachevée à ce jour, mais relancé par le troisième gouvernement Berlusconi. Elle a enregistré des succès, mais aussi des échecs.

La situation de départ était épouvantable. Au début des années 1990, nous avions une administration obsolète (qui n'avait pas été réformée depuis 1865), un État bureaucraté, interventionniste, rigide et centralisé, une administration inefficace et coûteuse, malgré quelques bonnes pratiques. Il y avait urgence à rééquilibrer les budgets publics et réduire la dette. En 2001, alors que la majorité parlementaire passait du centre gauche au centre droite, beaucoup de changements avaient déjà été apportés – surtout dans la législation –, mais la phase cruciale de la mise en œuvre des lois était encore à mi-chemin. On doit toujours souligner que changer les lois et les règlements est tout à fait nécessaire mais cela ne suffit pas à changer la vie des administrations et la vie des citoyens.

Quelques premiers résultats pouvaient toutefois être enregistrés déjà en 2000-2001. La dette publique avait commencé à fléchir (125 % du PIB en 1995 à 111% en 2001) et les déficits publics s'étaient beaucoup réduits (9,6% du PIB en 1992 à 0,8% en 2000), en dessous même des limites européennes, notamment grâce à la réduction des coûts du personnel public (12,7% du PIB en 1992 à 10,5% en 2000) et grâce à la réduction du poids de la bureaucratie, avec des mesures telles que la substitution des autorisations de l'administration avec des déclarations sur l'honneur ou la réduction drastique de signatures certifiées demandées par l'administration.

L'administration centrale a également été profondément réformée, avec une réduction des ministères de 22 à 12, malgré quelques augmentations passagères selon les gouvernements. On peut désormais supposer que cette réduction de ministères est presque définitive, et le modèle ministériel pyramidal comme modèle général d'organisation a été abandonné, au profit d'une organisation des administrations publiques plus flexible et différente d'une administration à l'autre selon leurs missions.

Nous avons cherché à réaliser un État plus léger, mais non moins efficace, qui fait moins, mais qui fait mieux, en concentrant sa mission sur ses activités fondamentales. Nous avons ainsi privatisé beaucoup d'activités et de services non essentiels (banques, autoroutes, télécommunications, énergie etc.), et libéralisé le commerce de détail et plusieurs activités productives. Notre programme de privatisation a été le plus large parmi ceux des pays membres de l'OCDE dans les années 90.

L'opinion de nos citoyens sur l'efficacité de l'administration publique italienne (*customer satisfaction*) a commencé à s'améliorer durant ces années : de moins de 40 % en 1997, les opinions favorables sont arrivées à presque 60 % en 2001. Même l'OCDE, dans son rapport sur la réforme de la réglementation en Italie, publié en 2001, a souligné les « étonnants » progrès réalisés par l'Italie dans le domaine de la réforme de l'État, de la modernisation de la fonction publique et de la qualité de la réglementation.

* * *

La réforme a bouleversé le statut de la fonction publique, avec l'introduction du statut de droit privé pour 85% des fonctionnaires et agents publics. Seulement les magistrats, les préfets, les diplomates, les professeurs d'Université, l'armée, la police et la gendarmerie ont gardé un statut de droit public.

Sauf ces exceptions, le rapport d'emploi des fonctionnaires publics est aujourd'hui réglé par le droit civil, et l'administration publique a les mêmes pouvoirs que l'employeur privé. Il existe un petit nombre de règles dérogatoires, de même que dans tous les pays qui ont adopté cette démarche. Les règles dérogatoires pour les fonctionnaires publics (vis-à-vis du code civil) ont été établies dans le texte unique sur l'emploi public de 2001. La juridiction sur l'emploi public a été transférée du juge administratif au juge civil, des procédures pour la solution extrajudiciaire des différends ont été établies.

Les contrats de travail, la négociation collective – aux niveaux national et local –, et la négociation complémentaire dans chaque administration ont remplacé la loi dans la détermination des tâches, des salaires, des primes et du régime d'emploi des fonctionnaires, avec des contrats individuels orientés à promouvoir l'efficacité et le professionnalisme des fonctionnaires, y compris les directeurs généraux.

Une agence publique représente l'État et les collectivités territoriales dans les négociations syndicales. Pour chaque secteur public (ministères, santé, collectivités territoriales, école, etc), ce sont les organisations syndicales représentant au moins 5 % des travailleurs de chaque secteur qui peuvent participer aux négociations avec l'État. Les contrats ont valeur seulement si ils sont signés par des organisations qui représentent ensemble la majorité absolue des travailleurs du secteur. La représentativité des syndicats est mesurée par les votes obtenus dans les élections et par les délégations données par les associés de chaque organisation à l'administration pour le paiement des cotisations syndicales (on fait la moyenne entre les deux données). Depuis l'introduction de la réforme (1997), la participation aux élections a toujours été très forte : pas moins de 80 % des agents publics a participé aux élections.

En principe, les autorités politiques sont responsables des politiques publiques, des stratégies et des évaluations des résultats. Elles n'ont en revanche plus de pouvoir de gestion directe dans l'administration. Ce sont les hauts fonctionnaires qui en sont responsables. Les cadres supérieurs ayant davantage de pouvoirs et de responsabilités perçoivent en conséquence une rémunération, liée aux performances, beaucoup plus élevée.

Un corps interministériel unique regroupant tous les cadres supérieurs de la fonction publique de l'État sous statut de droit privé a été créé en 1998. Mais, en 2002, on est revenu à un corps séparé pour chaque ministère. C'est une solution de compromis, dépourvue des avantages de mobilité que le corps interministériel unique pouvait offrir.

L'accès à la Fonction publique se fait par concours national unique. Le recrutement dans le secteur privé (sans concours, mais sous contrat temporaire) ne doit pas excéder 10 % des effectifs. Les affectations à vie ont été supprimées. Dans les administrations sous statut de droit privé les affectations font maintenant l'objet (avec les responsabilités, les ressources proposées, les résultats attendus et les salaires et primes prévus), d'un contrat individuel à terme, couvrant aujourd'hui, après quelques fluctuations, une période de trois à sept ans, ce qui offre à l'agent le temps nécessaire pour faire ses preuves.

Les agents publics italiens peuvent donc être licenciés, même si dans la pratique les renvois sont très rares – avec par exemple 72 licenciés pour l’année 2006, dont 12 renvoyés ensuite dans l’administration par les juges.

Avant la réforme, il n’existait pas de distinction parmi les traitements des hauts fonctionnaires, en considération des responsabilités, des performances et des résultats obtenus par chacun. Aujourd’hui, au contraire, pour les meilleurs, les primes peuvent doubler, voire plus, le traitement de base.

Il faut toutefois souligner que lier les rémunérations aux performances et au mérite peut améliorer la qualité des services publics seulement sous deux conditions : il est nécessaire que l’autonomie des fonctionnaires publics face aux pressions et aux interférences de la politique soit garantie, et il faut qu’il existe des paramètres objectifs et des procédures valables pour l’évaluation des performances et des résultats.

* * *

La contractualisation et la rémunération au mérite doivent être liées à une approche nouvelle, orientée vers les utilisateurs et les performances, pour créer des administrations plus proches des citoyens et des entrepreneurs.

Le nouveau système de contrôle des performances prévu par la loi a programmé une définition annuelle des objectifs et des indicateurs de performance par l’autorité politique, une unité d’évaluation indépendante dans chaque administration, une autorité nationale pour l’évaluation, des contrôles stratégiques, un *benchmarking* entre les administrations homologues – italiennes et étrangères –, pour établir des comparaisons, et une banque de données nationales des directives des ministres et des indicateurs de performances.

La mise en œuvre de cette partie de la réforme a rencontré de fortes résistances : elle est encore très loin d’être achevée. Les syndicats, qui avaient fait un choix de principe en faveur de la contractualisation, du professionnalisme, du mérite, de la responsabilité et de la décentralisation, ont manifesté beaucoup de contradictions au moment de passer à l’application de ces principes et ont très souvent soutenu la prévision d’augmentations salariales généralisées, plutôt que les augmentations différenciées liées aux performances et aux résultats. Les politiciens, les fonctionnaires et les managers publics ont souvent préféré défendre les privilèges et la jungle des salaires. Le Parlement a également fait deux choix contradictoires : en principe en faveur de la méritocratie, des performances et de la qualité des services publics, dans la mise en œuvre en faveur des corporations et des lobbys

bureaucratiques; deux choix tout à fait bipartisans, les lois des réformes ayant obtenu un consensus bipartite et leur mise en œuvre ayant engagé les gouvernements de gauche de même que les gouvernements de droite.

* * *

Dès le début, il était clair que le succès de la réforme dépendrait d'une vraie révolution culturelle très difficile à accomplir. Il dépendrait de la capacité des administrations et des fonctionnaires à changer leur mentalité, à acquérir, accepter et diffuser la culture :

- 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.

En réalité, cette culture reste encore minoritaire dans la fonction publique italienne ; les politiciens aiment se mêler de la gestion, plutôt que se limiter à établir des stratégies et des objectifs ; beaucoup d'administrations et de juges administratifs gardent encore une position légaliste et étatiste. Ainsi, les structures administratives ayant mis en œuvre les nouveaux principes sont plutôt les exceptions que la règle, pour le moment.

Malgré les freins, les résistances et les contradictions, plusieurs parties de la réforme ont toutefois survécu aux changements de gouvernement et de majorité parlementaire. En Italie, l'État et une fonction publique auparavant délabrée ont désormais accepté le défi de la modernisation. Maintenant, la réforme des années 1990 est en train de rebondir avec le nouveau Ministre de la fonction publique, M. Brunetta.

* * *

Quelles leçons pouvons-nous apprendre de la réforme italienne? Quels ont été ses principaux facteurs de réussite et quels ses principaux facteurs de faiblesse?

Facteurs de réussite. 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 et reste encore aujourd'hui le premier engagement du Ministre délégué à la réforme de l'Etat et à la Fonction Publique. En fait, et surtout dans les années 1997-2001, la réforme a été fortement soutenue, presque unanimement, par les régions et les collectivités territoriales, les partis politiques de la majorité et de l'opposition, les forces productives, les citoyens et les médias. La construction de ce consensus presque général a trouvé un trait favorable dans la crise de l'État, qui avait alimenté un fort besoin de changement, une demande de réformes radicales. Voici donc une première leçon que l'on peut tirer de l'expérience italienne : plus un État est délabré, plus il est facile de trouver les consensus nécessaires pour une réforme globale et radicale (il s'agit d'une condition qui, évidemment, manque en France). Il convient en tout cas, pour bâtir une large coalition, dramatiser la gravité de la crise et l'urgence de la réforme.

Le processus de réforme doit être à la fois *top down* et *bottom up*. Tous les acteurs doivent dès le début être impliqués et pouvoir apporter leur contribution (ou, au moins, avoir l'impression d'y avoir contribué). Il faut les convaincre qu'ils vont participer à la réalisation d'un projet décisif pour l'avenir de la nation. 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.

En fait, le projet de modernisation de l'Etat et de la fonction publique a été soutenu en Italie par une fonction publique en quête de reconnaissance sociale et par des syndicats conscients des potentialités positives de la réforme. En Italie les syndicats de la fonction publique ont accepté et soutenu – au moins, au niveau national – même les mesures de réforme les plus rigoureuses telles que le statut de droit privé des fonctionnaires, les primes rapportées à la productivité, les contrôles des coûts et des résultats, l'allègement des démarches bureaucratiques et des coûts de réglementation, la décentralisation et la régionalisation de l'Etat. Nous avons réussi à faire partager la conviction que la modernisation de l'administration était la condition nécessaire pour la valorisation du travail public et du rôle des fonctionnaires. Nous avons été aidé par le fait que les plus grands syndicats italiens représentent à la fois les travailleurs de la fonction publique et ceux du secteur privé, donc les agents et les usagers de l'administration publique tous ensemble.

Il faut le soutien des agents et des syndicats, mais aussi d'autres milieux. Si les associations d'usagers, 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 un consensus plus large, nous avons commencé en Italie par des mesures « *win-win* », très simples mais très appréciées par les usagers: par ex. l'auto certification (déclarations sur l'honneur) et d'autres mesures d'allégement des démarches bureaucratiques et des coûts de réglementation.

La participation d'une grande variété d'acteurs institutionnels et sociaux, tout en étant un facteur décisif pour le succès d'une réforme radicale, peut engendrer des poussées contradictoires. Toutefois, plus le leadership est fort, plus il est facile de maîtriser la participation d'un grand nombre d'acteurs sans que le plan de réforme perde sa cohérence. Ainsi, en Italie, parmi les facteurs du succès de la réforme on doit rappeler le fort engagement personnel du premier ministre (qui, au contraire, a manqué en France alors que Dominique Strauss Kahn d'abord et Christian Sautter après ont essayé de réformer Bercy) et une très large délégation de pouvoirs au ministre en charge de la réforme de l'Etat, qui, avec le premier ministre, a assuré une forte direction du processus de réforme.

* * *

Facteurs de faiblesse: des résistances redoutables, parfois cachées, de la vieille nomenclatura bureaucratique et des juges administratifs ; la nécessité d'avancer le plus vite possible dans un délai assez court et donc la difficulté à digérer cette réforme imposante ; le grand nombre de chantiers ouverts simultanément, y compris dans le domaine constitutionnel ; des impératifs de bilan très contraignants et des ressources financières trop limitées pour faire agir le levier motivationnel monétaire.

Un autre facteur de faiblesse a été l'échec de la LOLF italienne – similaire dans les principes et objectifs à la LOLF française – qui a trouvé des résistances farouches, qui ont en fait empêché la mise en œuvre de la réforme du budget et de la loi des finances qui avait accompagné en 1997 la réforme de l'État et de la fonction publique. La plupart des structures administratives publiques ne disposent pas aujourd'hui d'une autonomie budgétaire réelle et suffisante pour accepter les défis de la responsabilité et des performances.

Un dernier grand facteur de faiblesse a été la fragmentation du système politique italien, caractérisé par des majorités parlementaires composées d'un grand nombre de partis politiques, et donc incapable de poursuivre avec rigueur la mise en œuvre des réformes d'envergure. Mais ce facteur de

faiblesse est, peut-être, en train de s'estomper : avec les élections de 2008 et la création de deux grands partis de rassemblement, le nombre de partis représentés dans le Parlement italien est passé de 25 à 5.

* * *

A long terme, je suis, en tout cas, optimiste. Le processus de modernisation a démarré, la réforme a été irréversiblement entamée, la fonction publique bouge. Et, en fin de compte, l'Italie bénéficiera de la « règle de Maastricht » : quand elle est contrainte à faire face aux défis les plus difficiles, la société italienne est capable de mobiliser des énergies jusqu'alors inconnues. Elle y est parvenue avec Maastricht. Elle y réussira également maintenant, face au défi d'achever un processus de modernisation de sa fonction publique qui est – personne n'en doute – tout à fait nécessaire.