

La réforme de la Fonction Publique en Italie: leçons apprises

Par

FRANCO BASSANINI

ancien Ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État
Président de ASTRID

www.bassanini.eu www.astrid.eu

Paris, Sciences Po, 27 Avril 2009

La réforme italienne

Succès et échecs

- La réforme du statut de la Fonction Publique en Italie a été un pilier d'un processus de réforme globale de l'État italien, encore en partie inachevée.
- À partir de 1990 jusqu'à aujourd'hui, avec une période de ralentissement, voire de recul, de 2001 à 2008 (deuxième Gouvernement Berlusconi et deuxième Gouvernement Prodi) un vaste et tumultueux processus de réforme de l'État et de l'administration publique a bouleversé l'Italie. Maintenant il a été relancé par le troisième Gouvernement Berlusconi
- Il a enregistré des remarquables succès, mais aussi des échecs.

La situation de départ: l'administration italienne 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

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

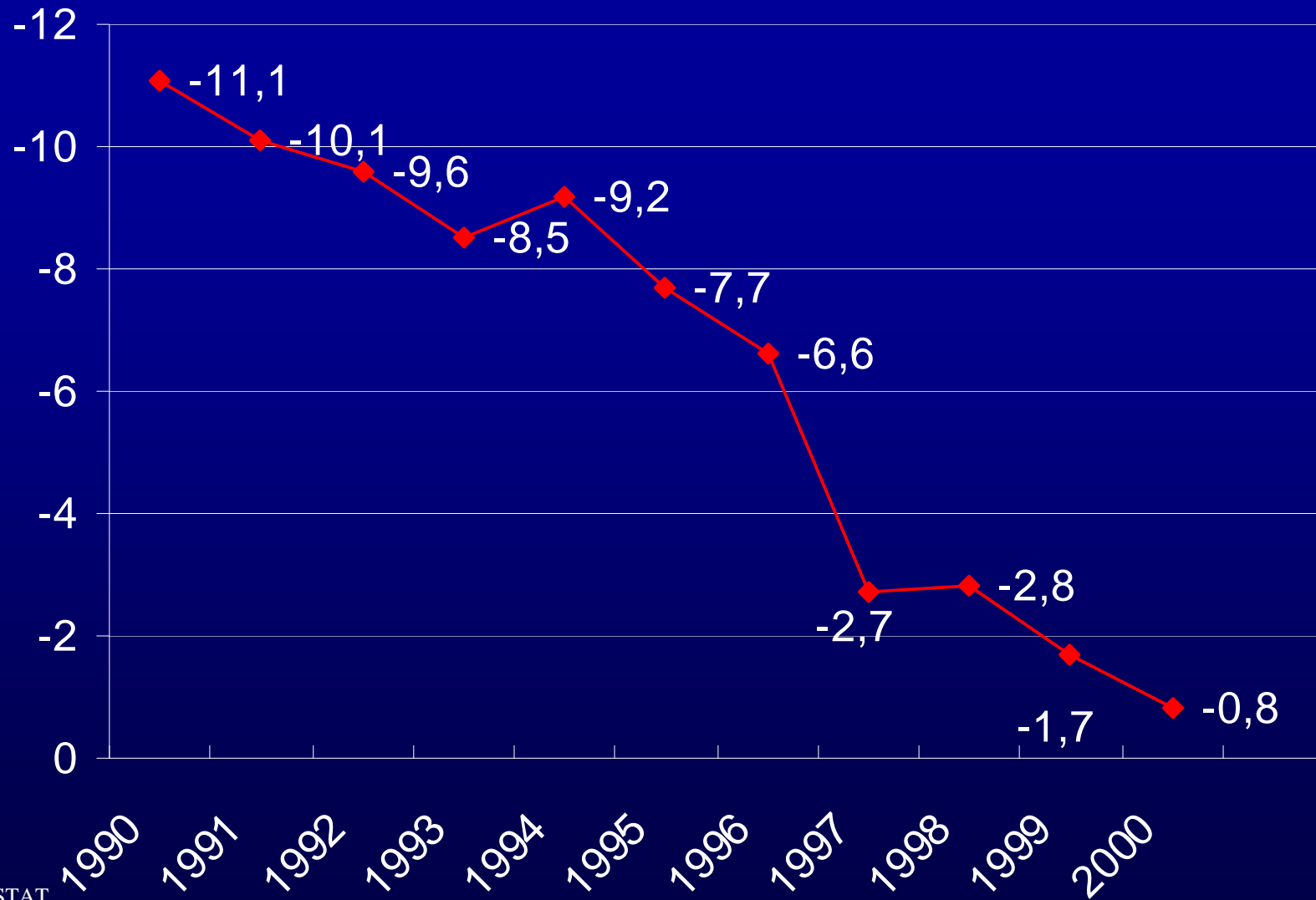
- En 2001 (change de gouvernement et de majorité parlementaire, du centre-gauche au centre-droit de M. Berlusconi), la Réforme italienne était encore inachevée.
- Beaucoup de changements avaient été apportés surtout dans la législation: mais la phase cruciale de la mise en oeuvre des lois de réforme 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



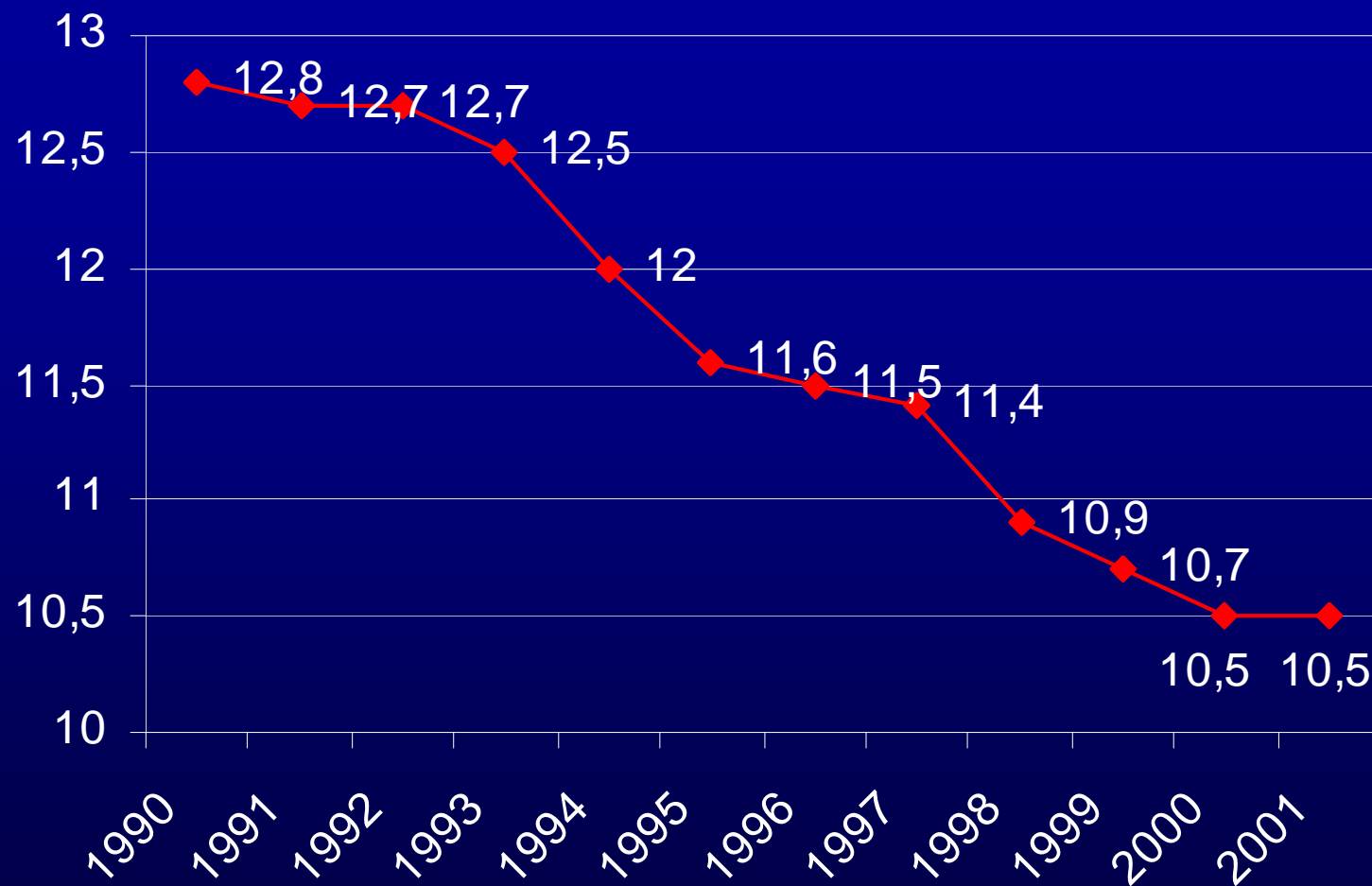
Source: ISTAT

Déficit public (% du PIB) de 1990 à 2000



Source: ISTAT

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



Fonctionnaires publics en 2001

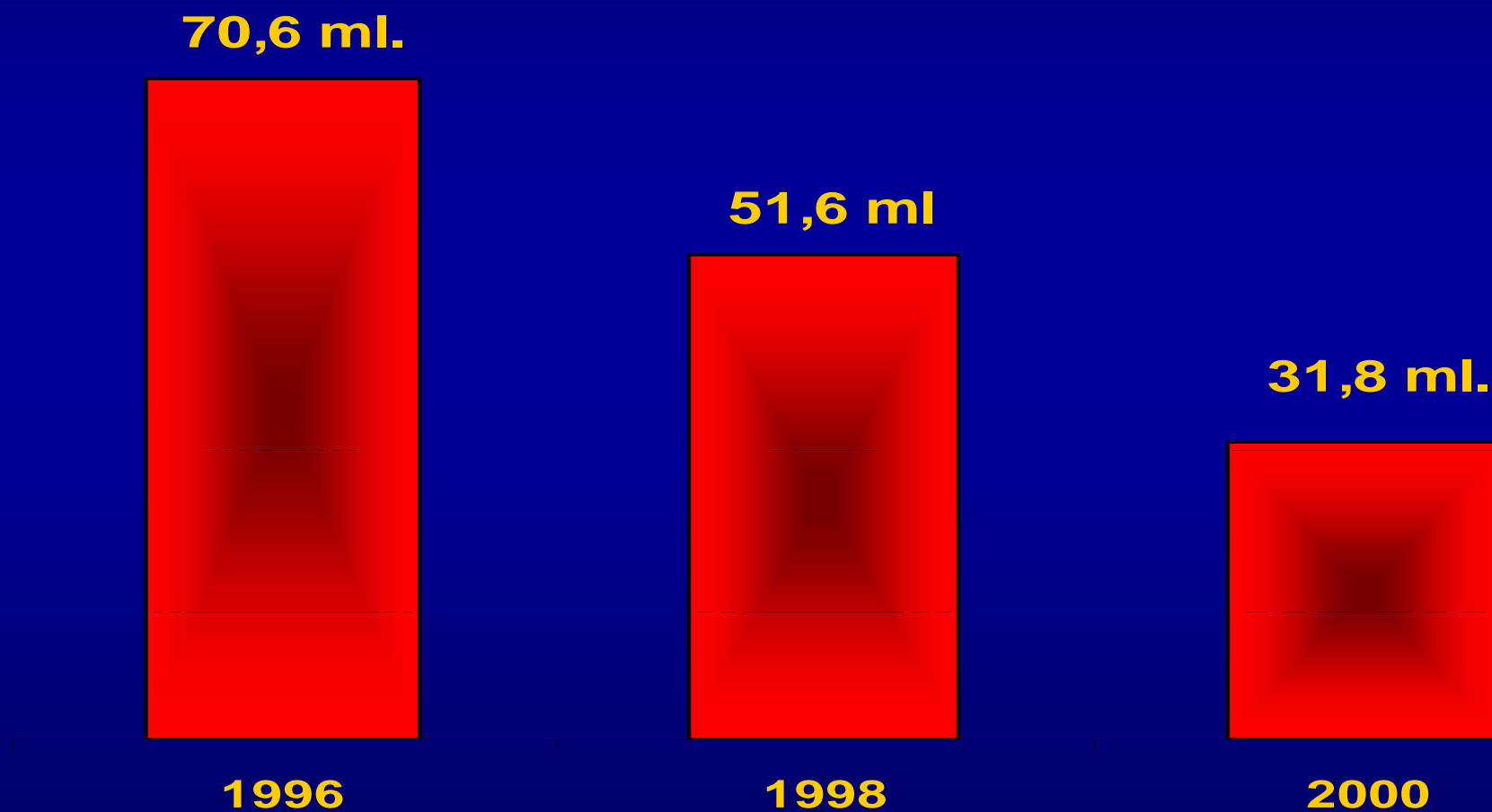
comparaison entre l'Italie et la France

(Source:OCDE et ISTAT)

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

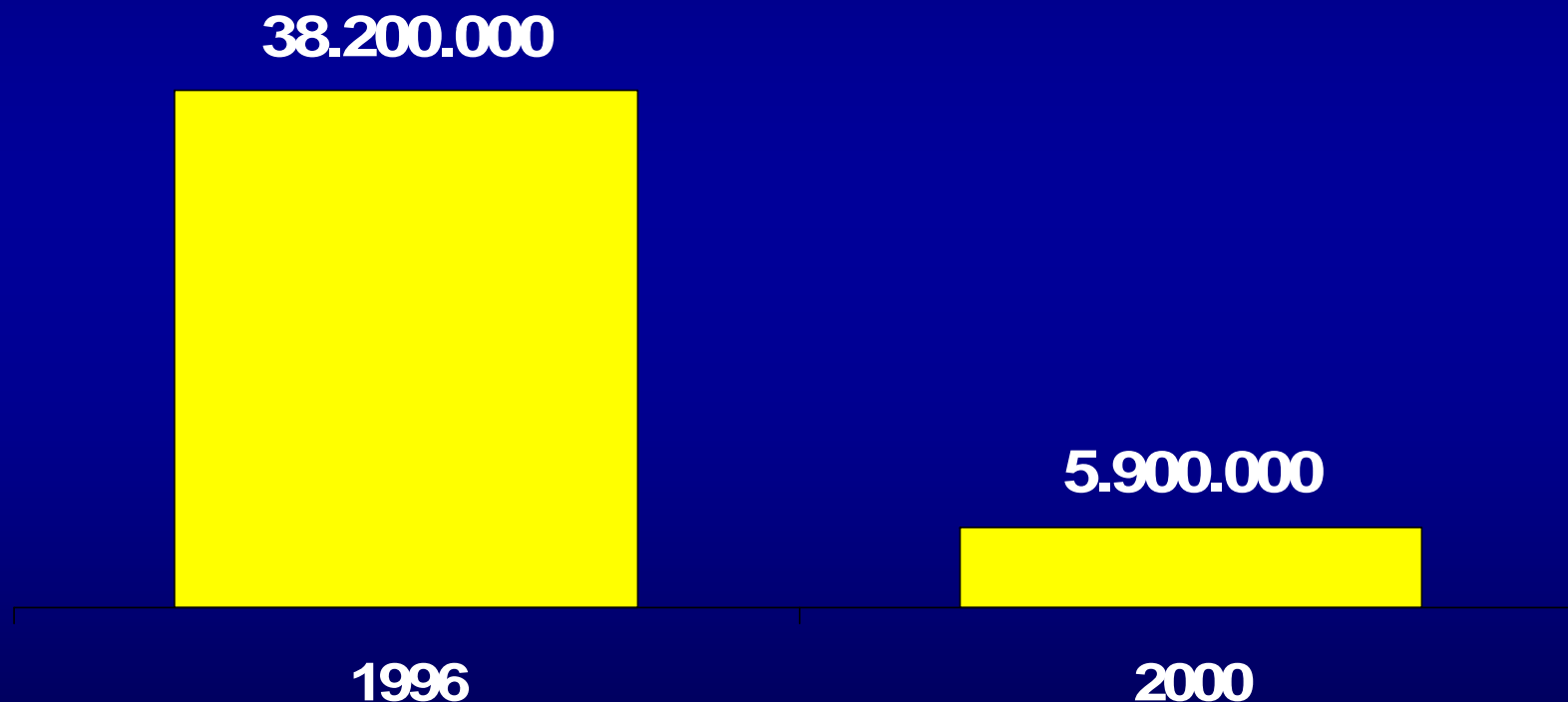
Réduction du poids de la bureaucratie: 1996-2000

certificats délivrés par an



Réduction du poids de la bureaucratie: 1996-2000

signatures certifiées conformes délivrées par an



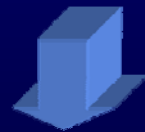
La Réforme de l'Administration centrale

- 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, 12 en 2001, toute de suite augmentés à 14

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



Une organisation interne «déléguée» et plus flexible

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

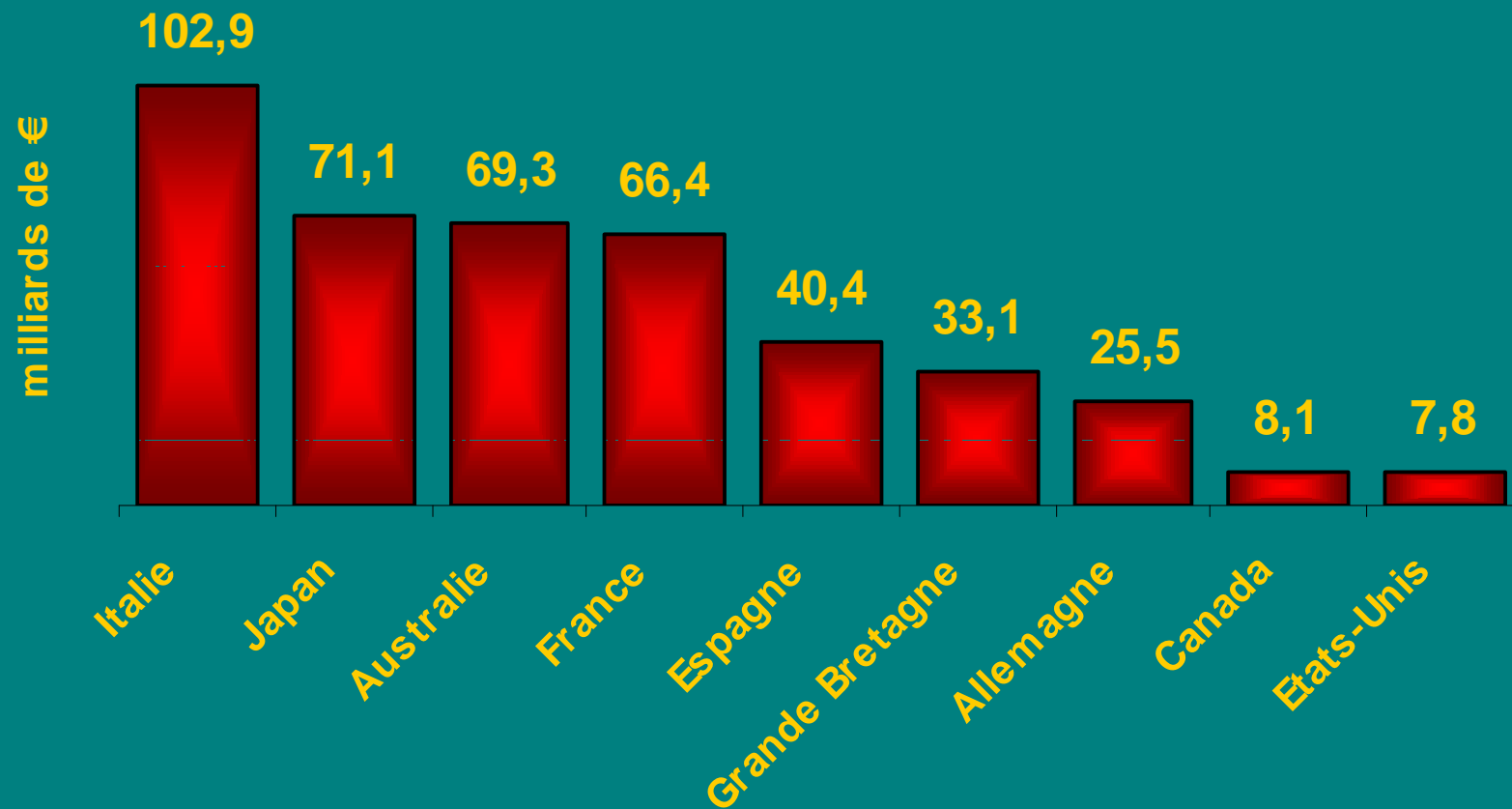
libéralisation et privatisation (1990-2001)

- ✓ **Télécommunications:** 231 licences de et 174 opérateurs au lieu du monopole de *Telecom Italia* (désormais totalement privatisée)
- ✓ **Energie:** ENEL (partiellement privatisée) au dessous de 40% du marché de la production 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)

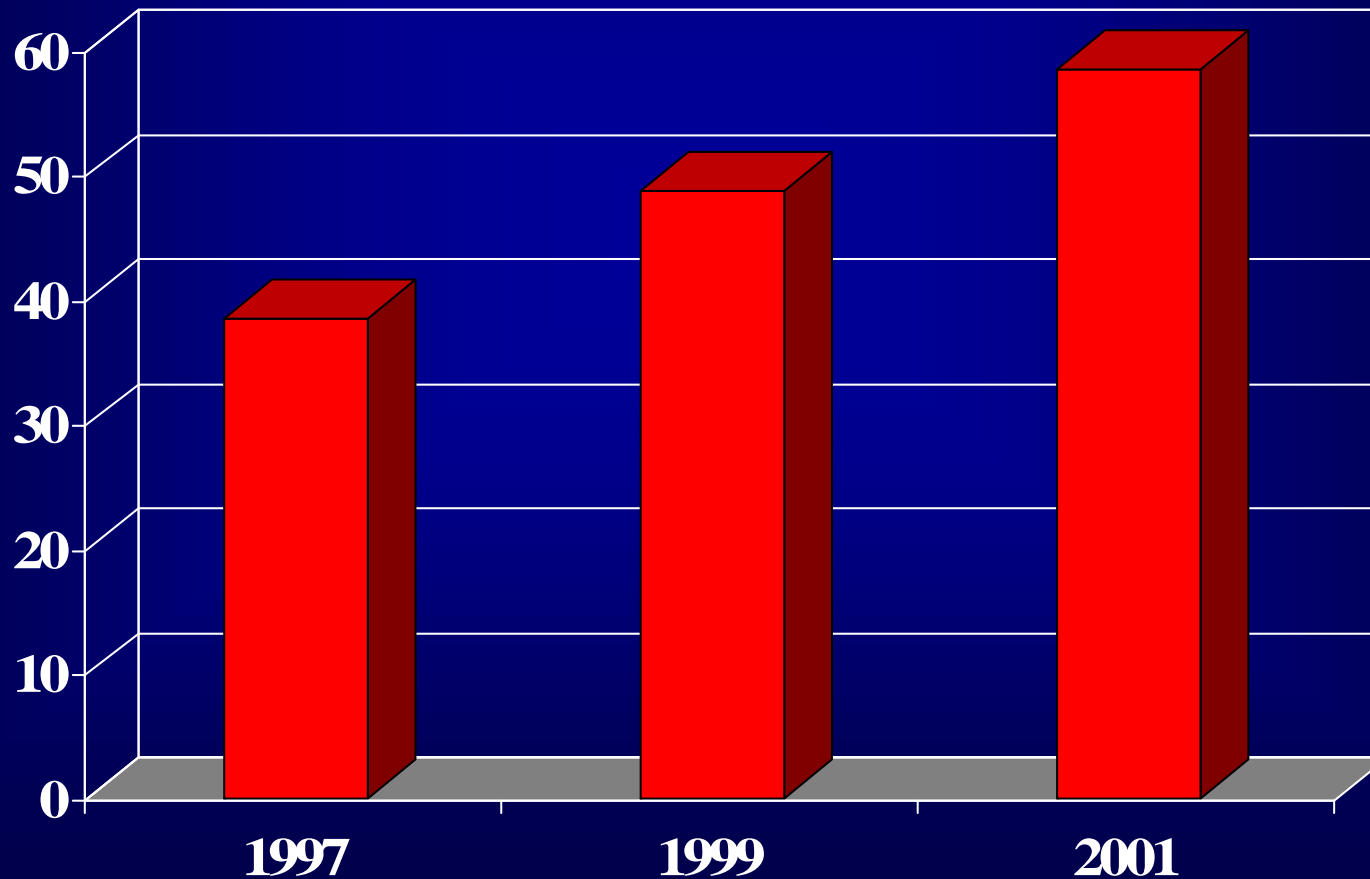
Source: OECD



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

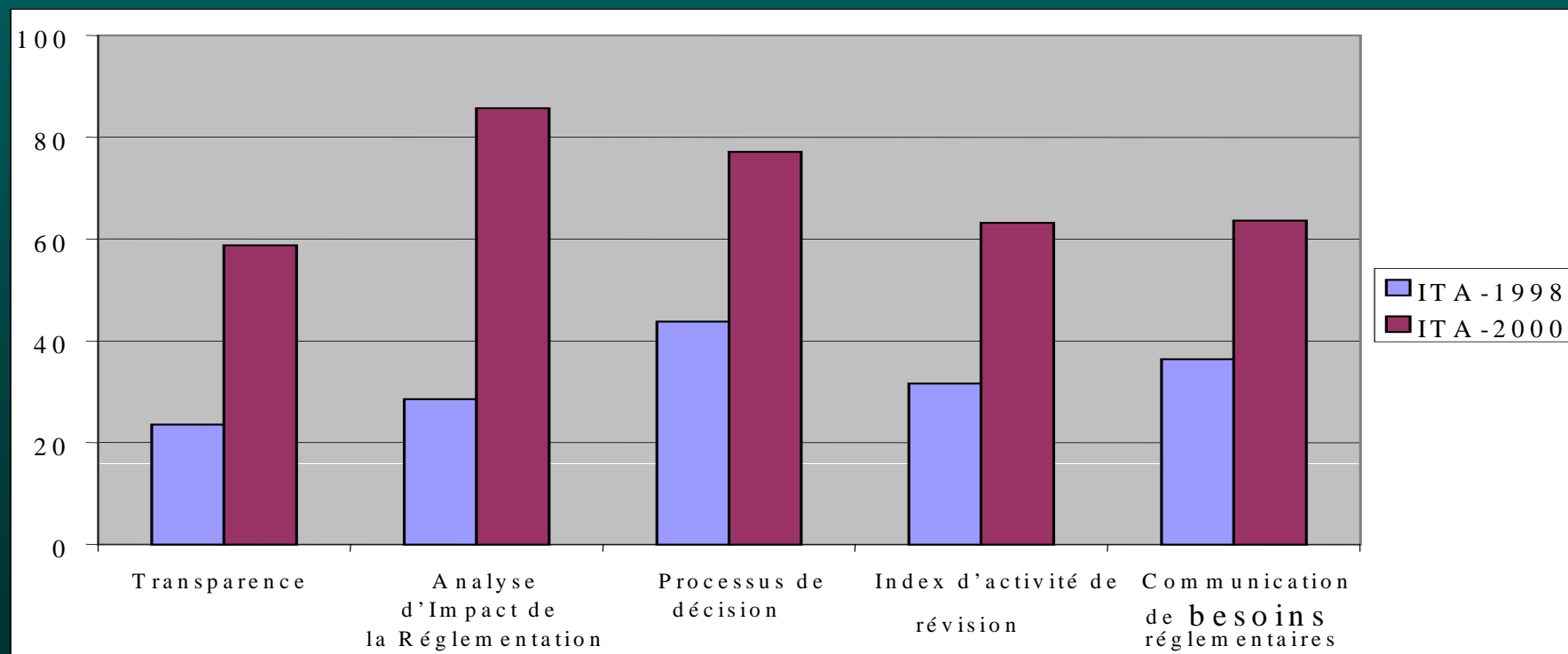
Indicateurs OCDE de capacité réglementaire 1998-2000



Italie 1998



Italie 2000



Source: OCDE, Service de la gestion publique, 2000

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'efficiace et du professionnalisme des fonctionnaires (y compris les directeurs généraux)
- **L'« A.R.A.N. »**
une Agence qui représente l'État dans les négociations syndicales
- **La 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 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

Le nouveau management

- Création d'un corps interministériel unique de tous les cadres supérieurs de la fonction publique de l'État («*dirigenti*»), à peu d'exceptions près (juges, préfets, ambassadeurs). *Mais en 2002 retour à corps séparés un pour chaque Ministère*
- Accès par concours national unique (sauf 10% 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, maintenant réduit de 0 à 3 ans)

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

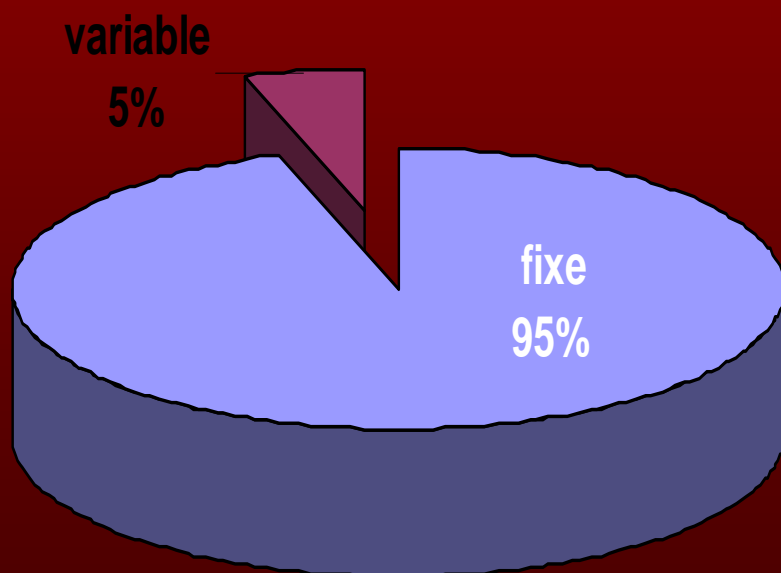
- **Avant:** pas de distinctions parmi les traitements des hauts fonctionnaires en considération des responsabilités et des performances
- **Maintenant:** les traitements prennent en compte les responsabilités et les résultats obtenus.

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

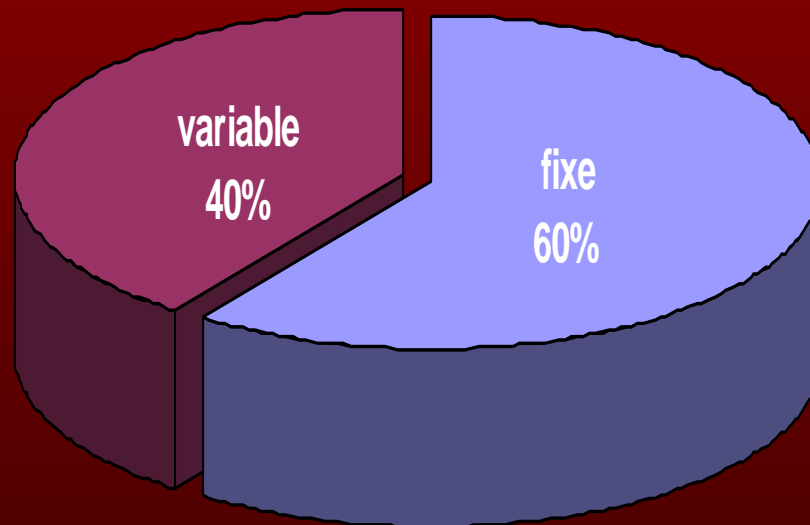
Toutefois: lier les rémunérations aux performances peut améliorer la qualité des services publics et des activités administratives seulement sous deux conditions: que soit garantie l'autonomie des fonctionnaires publics face aux pressions et aux interférences des politiciens, et qu'il existe des paramètres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

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 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

le nouveau système de contrôle de performances

- Définition triennale et annuelle des objectifs et des indicateurs des performances par l'Autorité politique (ministres, maires)
- Une Unité d'évaluation indépendante dans chaque administration
- Une Autorité nationale indépendante pour l'évaluation, le contrôle stratégique et le benchmarking entre administrations homologues italiennes et étrangères
- Une banque de données nationale 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

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 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 de centre-droite a ralenti de façon sensible voire dans certains cas freiné 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 plusieurs ministres (manque de coordination dans sa mise en œuvre)
- Un “spoils system” généralisé (directeurs généraux et chefs de bureau) et la précarisation des hauts fonctionnaires
- 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)

Le deuxième gouvernement Prodi (2006-2008) n’a pas relancé cette partie de la réforme.

En tous cas, malgré retards, résistances et contradictions, plusieurs parties de la réforme ont survécu aux changements de gouvernement et de majorité parlementaire:



un Etat et une fonction publique délabrés ont désormais accepté le défi de la modernisation; et la réforme des années 90 est en train de rebondir avec le nouveau ministre de la Fonction Publique Brunetta (III Gouv. Berlusconi)

Leçons apprises

Facteurs de réussite:
un consensus presque universel,
une coalition très large

- ✓ 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

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

Comment 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 et la conduite du changement

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



Ainsi, le projet 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

La construction du consensus et la conduite du changement

- En Italie les 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, l'allégement des démarches bureaucratiques et des coûts de réglementation
- 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)*

La construction du consensus et la conduite du changement

- 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

La construction du consensus et la conduite du changement

- 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

La construction du consensus et la conduite du changement

- Il faut le soutien des agents et des syndicats, mais aussi d'autres milieux. Si les association 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
- La participation d'une grande variété d'acteurs institutionnels et sociaux facilite la mise en place de la réforme. 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.
- Pour obtenir ce consensus plus large, il faut **commencer par des mesures « win-win »**, très simples mais très appréciées par les utilisateurs: par ex. en Italie l'auto certification (déclarations sur l'honneur) et autres mesures d'allégement des démarches bureaucratiques et des coûts de réglementation

L'architecture du changement

–Niveau Politique

- Leadership
- Soutien Premier Ministre
- Principes de référence
- Pouvoir de Coordination

Niveau Organisations

- Partage valeurs
- Des raisons pour y croire
- Motivations y compris monétaire et parcours de carrière
- Miser sur les pionniers mais ne pas oublier les « suiveurs »

Niveau usagers

- Des résultats rapides là ou il sont plus attendu
(mesures-phares, ex: auto certification)
- Des services et des produits innovants
(ex: guichet uniques, déclarations des revenus électronique)
- Communiquer les réussites, faire comprendre les raisons des difficulté
- associer citoyens et entrepreneurs

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

l'échecs de la LOLF italienne

- ✓ La réforme de l'État et de la Fonction publique de 1997-2000 (lois Bassanini) était accompagnée par une réforme du budget et de la loi de finance (loi Ciampi) suivant les mêmes principes et objectifs de la LOLF
- ✓ Mais la réforme du budget a trouvé sur son chemin des résistances farouches: les tentatives d'organiser le budget par missions et programmes assortis d'objectifs chiffrés ont réussi seulement dans un petit nombre de collectivités territoriales
- ✓ Ainsi la plupart des structures administratives publiques ne disposent pas d'une autonomie budgétaire suffisante pour accepter le défi de la responsabilité et des performances.

Grands facteurs de faiblesse et de succès

✓ Le facteur politique (*faiblesse*): le système politique italien a été, jusqu'à 2008 très fragmenté; les majorités parlementaires étaient composées d'un grand nombre de partis politiques

mais avec la création des deux grands partis de rassemblement et les élections de 2008 le nombre des partis représentés dans le Parlement est tombé de 25 à 5

✓ Le facteur « Maastricht » (*succès*): pour faire face aux grands défis la société italienne est capable de mobiliser des énergies jusqu'alors inconnues