

# LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION IN ITALIE : REGARD SUR LES GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX

par

Laura Raimondo<sup>1</sup>

*Septembre 2001*

## 0. APERÇU

Nonobstant la très longue tradition de ses municipalités grandes et prospères, l'expérience démocratique de l'Italie après le fascisme a reposé essentiellement sur un État centralisé. Au cours de la période de reconstruction qui a suivi la guerre et de la période du miracle économique des années soixante, l'Italie s'est concentrée sur son relèvement après la Seconde Guerre mondiale et la réduction de l'écart du développement industriel du pays, répondant ainsi de façon crédible sur le plan économique aux exigences de la génération née dans les années trente à l'égard du nouvel État républicain et démocratique. La Constitution de 1948 avait esquissé dans ses principes fondamentaux (art.5 et Titolo V et art.117) la route à suivre pour une plus grande autonomie locale, définissant, d'une part, les compétences de l'État central qui ne pouvaient être transférées ou déléguées et, d'autre part, les compétences qui étaient de nature régionale ou qui pouvaient être totalement décentralisées. C'était dans le domaine de ces dernières que l'action publique, fondée sur des perspectives territoriales et régionales, devait être conçue et mise en œuvre.

La Constitution prévoyait la création de gouvernements régionaux par voie législative. Jusqu'au début des années 1970, cependant, cinq « régions à statut spécial » (*Regioni a Statuto Speciale*) seulement avaient été créées (Sicile, Sardaigne, Val-d'Aoste, Trentino-Alto Adige et Friuli). L'introduction des régions « ordinaires » nécessitait une loi spéciale et a été retardée jusqu'en 1975-77. Les « régions à statut spécial » bénéficiaient d'un statut d'autonomie bien plus grande, tout au moins en ce qui concerne le pouvoir législatif et les compétences. La structure des pouvoirs, des fonctions, des compétences et des ressources des différents niveaux de gouvernement se caractérisait par de nombreuses contradictions. Même si les gouvernements régionaux se voyaient accorder des pouvoirs législatifs dans des domaines importants comme le prévoyait la Constitution, les incohérences entre le pouvoir de taxer et le pouvoir de dépenser limitaient l'autonomie et la responsabilité régionales.

Ce n'est que dans les années quatre-vingt-dix que l'on a mis en œuvre pour de bon ce plan de décentralisation. La loi 142 de 1990 sur le système des autonomies locales a donné de nouveaux pouvoirs aux municipalités et aux provinces pour adopter leurs propres lois et pour définir leur organisation. La loi a aussi clarifié le rôle et les fonctions des communautés montagnardes et institué des régions métropolitaines reliées aux principaux pôles nationaux d'agrégation urbaine. Ces centres se sont vu confier des fonctions de planification territoriale et de service de réseau et des tâches liées au développement économique.

---

<sup>1</sup> L'auteur est membre de l'Unité d'évaluation des investissements publics au ministère italien de l'Économie et des Finances ([laura.raimondo@tesoro.it](mailto:laura.raimondo@tesoro.it))

Le principal projet politique d'État décentralisé est toutefois contenu dans la loi 59/97 qui, en s'appuyant sur une interprétation large de la Constitution, redéfinit et réorganise complètement l'État dans ses fonctions administratives en transférant ou en attribuant au « bon » niveau territorial et administratif la compétence pour les fonctions administratives et l'autonomie en matière de dépenses. Parallèlement, la loi 59, et plus encore son décret de mise en œuvre n.112/99, ne traite pas que des compétences que la Constitution avait attribuées au niveau central ou régional mais aussi de la dévolution de fonctions aux « *autonomies fonctionnelles* » (par exemple les universités), aux municipalités ou au secteur privé avec l'intention de redéfinir complètement le secteur public afin de déterminer quelle entité est la mieux à même d'offrir un service public par la décentralisation et la privatisation.

Au cours des années quatre-vingt-dix, les critères de gestion des services public locaux ont été modifiés par l'introduction de principes de marché. De nouvelles formes de production ont été introduites avec la constitution d'entreprises spéciales, des concessions à des tiers et l'institution des sociétés mixtes privé-public. La plupart des entreprises locales de services publics sont maintenant incorporées et tout le secteur est en cours de privatisation.

La réforme administrative consiste aussi en une série d'autres lois, votées au cours des années quatre-vingt-dix, qui ont introduit une simplification et des procédures organisationnelles, ont réorganisé le gouvernement central, introduit un nouveau système de gestion du personnel et réformé le processus budgétaire. Le but était de réaliser une modernisation, dont le besoin se faisait sentir depuis longtemps, de l'administration publique, qui avait été caractérisée par son inefficacité depuis la naissance de l'État démocratique. De nouveaux instruments d'exercice des pouvoirs, liés au développement de solides partenariats institutionnels, tant horizontaux que verticaux, et de partenariats sociaux ainsi qu'à la mise en place de modèles administratifs inspirés des principes de la nouvelle gestion publique, ont été introduits. Des contrats signés par les deux parties (*Intese Istituzionali di programma*) régissent l'action conjointe du gouvernement central et des gouvernements régionaux en matière de dépenses d'investissement, créant ainsi une approche coopérative du développement territorial où le gouvernement central et les gouvernements régionaux ont le même pouvoir décisionnel et mettent en commun leurs ressources pour atteindre un objectif convenu.

Bien que, côté dépenses, dans le cadre de la Constitution actuelle, l'État italien est bien plus décentralisé qu'il ne l'était dans les années soixante-dix et qu'en particulier les régions acquièrent de plus en plus compétences et de pouvoir décisionnel vis-à-vis d'un nombre important de fonds publics, le niveau de décentralisation côté recettes a progressé plus lentement et ce n'est que dernièrement (surtout depuis 1997) que la question de la décentralisation fiscale a été mise de l'avant. Il s'agissait au départ d'une prise de position politique et ce n'est que plus tard que cette question est devenue un sujet de discussion nécessaire à la construction d'un modèle cohérent d'exercice du pouvoir qui accorde une attention particulière aux coûts et aux avantages d'un tel modèle nouveau du point de vue tant national que régional.

Au cours des cinq dernières années, des mots comme fédéralisme, autonomie fiscale et transfert de responsabilités sont entrés dans le jargon politique, très souvent en perdant leur sens original. Tous les partis politiques ont accepté ou même fortement soutenu de telles idées en s'en faisant les porte-étendards, parfois sans clarifier, dans l'arène politique et devant l'électorat, ce que ces slogans signifiaient réellement. Ces attitudes n'ont pas contribué à développer une pensée collective sérieuse sur le modèle que l'Italie désire adopter pour passer d'un État centralisé à un État décentralisé en tenant compte de sa propre histoire, de sa culture et de ses dimensions sociales. De plus, les citoyens ordinaires n'ont pas l'information nécessaire pour comprendre l'impact de toute proposition sur leurs revenus et sur leur aptitude à accéder aux services.

Il y a quatre facteurs qu'il faut garder à l'esprit lorsqu'on évalue le profil du processus de décentralisation italien et qu'on discute du niveau de décentralisation, ou même de fédéralisme comme certains le proposent, qui convient à l'Italie :

- D'abord, l'Italie est encore un pays de dualité caractérisé par la présence d'une vaste région appelée Mezzogiorno qui, même si on y a assisté à certains développements positifs au cours des trois dernières années, ne représente en moyenne que 67 % du produit national brut par habitant. Son écart avec le Centre-Nord et l'Europe a été légèrement réduit à la fin des années quatre-vingt mais a augmenté de nouveau au milieu des années quatre-vingt-dix. Les données suggèrent qu'il ne s'agit pas là de *différences territoriales* à l'intérieur d'un pays, mais d'une profonde dichotomie structurelle.
- Deuxièmement, l'Italie est entrée dans l'Union monétaire européenne et a accepté de se conformer à un pacte de stabilité et de croissance qui a mis de l'avant de strictes conditions budgétaires. Dans ces conditions, le fédéralisme fiscal peut être plus difficile à réaliser, en particulier si les entités (les régions et dans une moindre mesure les municipalités dans le cas de l'Italie) qui bénéficient de l'autonomie fiscale se trouvent dans une nouvelle phase de gouvernement.
- Troisièmement, il n'y a pas de connaissance partagée des avantages et des coûts de la transformation d'un État centralisé en État décentralisé ou même en État fédéral. Les régions septentrionales du pays qui exigent des réformes profondes semblent souvent considérer le fédéralisme comme un moyen d'entrer dans l'Europe sans emmener avec elles les régions moins développées du sud, en oubliant que dans tout système fédéral d'importants mécanismes de péréquation agissent pour compenser les disparités territoriales de revenu et transférer des fonds des régions les plus riches aux régions les plus pauvres.
- Quatrièmement, l'Italie est en train de connaître un processus de réforme administrative qui modifie les règles et les objectifs de l'administration publique conformément à l'approche de la nouvelle gestion publique. Celui-ci a renouvelé les règles du système électoral pour les municipalités et les régions en introduisant l'élection directe du maire de la ville (1993) et du président des régions (2000) et prévoit dans ce dernier cas une élection à la majorité pour assurer la stabilité politique. Ces nouvelles règles ont renforcé l'autonomie régionale et locale. En 1997, un vaste programme de « délégitimation », de déréglementation et de simplification a été lancé. Le processus administratif et institutionnel de réforme est en cours mais n'est pas encore finalisé et ce n'est que dans quelques années que l'on pourra évaluer les résultats. Son but était toutefois d'accroître l'efficacité de l'action administrative et du gouvernement.

Dans la prochaine section du présent document, on donne une brève description du niveau de décentralisation de l'Italie. Le paragraphe 1 résume la répartition des compétences côté dépenses entre le niveau central et le niveau régional. On fournit quelques données sur la part des ressources attribuées aux différents paliers de gouvernement et la répartition ex-post des ressources de dépense par secteur et par catégorie économique. Le deuxième paragraphe traite du niveau de décentralisation côté recettes et décrit brièvement les changements qui ont eu lieu dans les années quatre-vingt-dix et qui ont transformé un système où les finances locales et régionales dépendaient surtout des transferts d'État, la plupart affectés à une fin particulière, en un système de plus grande autonomie fiscale introduit en 1999 et 2001. Dans le troisième paragraphe, on tente de décrire le niveau réel d'autonomie financière des régions. Dans le quatrième, on énumère quelques-unes des limites auxquelles nous sommes confrontés en tant que membres

d'une union. Le cinquième paragraphe traite surtout de ces mêmes questions vues d'un angle différent, celui du Mezzogiorno ou des régions de l'Objectif 1 dans la terminologie européenne.

Nous décrivons une importante expérience de décentralisation réelle des dépenses qui s'est déroulée au cours des trois dernières années, l'approche théorique qui a été choisie pour surmonter l'« écart » entre les deux régions du pays, les arrangements financiers utilisés pour transférer les fonds publics européens et nationaux aux régions de l'Objectif 1 et le modèle équilibré à base de coopération et de concurrence appliqué aux régions pour stimuler d'une part leur capacité de s'unir et de développer des projets communs et pour accroître leur compétitivité sur leurs territoires tout en les exposant à la concurrence et aux encouragements du « marché ».

## 1. DÉCENTRALISATION À L'ÉCHELLE RÉGIONALE ET LOCALE : CÔTÉ DÉPENSES

La définition d'un nouveau système de compétences a été introduite avec la loi 59/97, plus connue sous le nom de « Bassanini I ». Sans modifier la Constitution, la loi 59 a utilisé toute la latitude offerte par celle-ci pour mettre en œuvre par la voie ordinaire de la loi une vaste décentralisation des fonctions. Elle prend en fait le contre-pied de l'approche traditionnelle héritée de la Constitution qui consiste à définir les compétences des régions en définissant au contraire les compétences de l'État central, laissant ainsi toutes les autres compétences aux autorités autonomes locales. Le principe de la subsidiarité verticale y avait une importance fondamentale : les activités publiques devaient être du ressort des niveaux supérieurs de gouvernement seulement lorsqu'elles ne pouvaient être de celui des niveaux inférieurs (par exemple, pour des raisons d'efficacité de gestion ou en raison de l'impact des effets externes). En ce qui concerne la répartition des fonctions parmi les régions et les autorités locales, on s'est référé au « *principe de différenciation en vertu duquel les fonctions sont réparties en tenant compte des différentes caractéristiques -- associatives, démographiques, territoriales et structurelles – de l'autorité locale* ».

Les questions relevant explicitement de l'intérêt national demeuraient du ressort de l'État (affaires extérieures et commerce extérieur, défense, ordre public et sécurité, justice, universités et recherche scientifique, infrastructure de réseau à grande échelle et patrimoine). Son décret de mise en œuvre (Decreto Legislativo 112/98) transfère à peu près 40 % des fonctions administratives des ministères aux régions, provinces et municipalités. En particulier, en ce qui a trait à la promotion du développement local, les fonctions liées à l'industrie ont été transférées aux régions qui devaient gérer les mesures d'encouragement tandis que l'administration centrale conservait les fonctions reliées à l'orientation générale de la politique industrielle. Il a fallu deux ans et cent décrets du premier ministre pour transférer les actifs, les équipements, les ressources et le personnel des ministères aux autres niveaux de l'administration.

La loi Bassanini I est considérée par beaucoup comme un précurseur de la réforme constitutionnelle allant dans le sens du fédéralisme qui aurait dû être produite par des travaux bipartisans effectués par « II Commissione Bicamerale » formée de représentants des deux branches du parlement, sous le gouvernement D'Alema. Aucune entente n'a été conclue à l'époque et ce n'est qu'au début de 2001 (sous le gouvernement Amato) qu'une nouvelle loi constitutionnelle a été promulguée par le Parlement. Cette loi sera soumise pour approbation dans un référendum qui doit avoir lieu en octobre 2001. La loi intègre les principes de la décentralisation administrative introduits par la loi ordinaire et reconnaît l'autonomie législative, financière et administrative des régions et des autorités locales. Elle attribue à l'État la responsabilité de la mise en œuvre de la péréquation des ressources financières dans le but d'assurer que, sur tout le territoire, on ait accès au même niveau de services essentiels reliés aux droits sociaux et civils. Elle stipule aussi qu'un fonds de péréquation fournira les ressources

nécessaires pour cofinancer (avec les ressources locales), les fonctions de service public attribuées aux niveaux sous-centraux dans les régions ayant une moindre capacité fiscale.

**Tableau 1. Dépenses de l'État central, des régions et des gouvernements locaux en pourcentage des dépenses publiques (valeurs absolues en milliards de liras courantes)**

| Années | PIB       | Dépenses publiques (1) | État  |                      | Régions |                      | Gouvernements locaux |                      |
|--------|-----------|------------------------|-------|----------------------|---------|----------------------|----------------------|----------------------|
|        |           |                        | % PIB | % Dépenses publiques | % PIB   | % Dépenses publiques | % PIB                | % Dépenses publiques |
| 1990   | 1 306 833 | 493 401                | 21,6  | 57,3                 | 8,7     | 22,9                 | 7,5                  | 19,7                 |
| 1995   | 1 772 254 | 653 190                | 21,3  | 57,7                 | 8,9     | 24,2                 | 6,7                  | 18,1                 |
| 1997   | 1 993 850 | 642 882                | 17,4  | 53,9                 | 8,4     | 25,9                 | 6,5                  | 20,1                 |

(1) État, régions, gouvernements locaux, net des transferts intergouvernementaux et, pour l'État, net du service de la dette

Source :

Buglione E., élaboré à partir de données tirées de *Relazione generale situazione economica del Paese*, Ministère de l'Économie et des Finances

Les données nécessaires au calcul de l'indicateur indiqué dans le tableau 1 pour les années les plus récentes à l'aide de la même division territoriale (en particulier en ce qui concerne les gouvernements locaux) ne sont pas encore disponibles. Bien que la décentralisation progresse rapidement, les documents officiels du gouvernement ne contiennent pas encore de données de nature à permettre la mesure du niveau de décentralisation. Comme on peut le voir, les dépenses publiques en pourcentage du PIB décroissent de plus de 4 points au cours de la période 1990-97, ce qui représente les premiers résultats de la manœuvre budgétaire visant à contenir le déficit et la dette, comme les paramètres de Maastricht le requièrent. Au contraire, le même agrégat demeure stable pour les régions et les gouvernements locaux. Au cours de la même période, la part des dépenses publiques laissées au niveau central a décru de 3,5 points et s'est accrue du même montant dans les régions et les gouvernements locaux, surtout à l'avantage des premières. À la fin de 1997, la part des dépenses publiques (compte tenu des ressources transférées et locales) des niveaux sous-centraux de gouvernement représentait aux alentours de 46 % du total des dépenses publiques.

Malheureusement, il n'est pas possible pour le moment de fournir des données qui reflètent l'impact de toutes les réformes qui ont été effectuées au cours des années quatre-vingt-dix côté dépenses puisque les décrets ordonnant le transfert du personnel, des biens et des ressources n'ont été signés qu'au début de 2001. De plus, ces décrets ne mettent pas encore en œuvre certains des changements introduits par la loi constitutionnelle promulguée en mars 2001.

Tableau 2 – Dépenses par catégorie fonctionnelle et par division territoriale - dati di competenza - pourcentage - 1999

| Régions                     | Administration | Éducation | Santé et services sociaux | Agriculture | Industrie, commerce et tourisme | Transport | Logement et autres infrastructures | Autres | Total |
|-----------------------------|----------------|-----------|---------------------------|-------------|---------------------------------|-----------|------------------------------------|--------|-------|
| Total                       | 7,1            | 3,9       | 53,5                      | 4,7         | 2,6                             | 5,4       | 6,8                                | 15,9   | 100   |
| Régions spéciales - Total   | 17,2           | 5,6       | 33,8                      | 5,5         | 4,8                             | 3,4       | 6,5                                | 23,3   | 100   |
| Régions ordinaires - Total  | 3,8            | 3,3       | 60,2                      | 4,4         | 2,0                             | 6,1       | 6,8                                | 13,5   | 100   |
| Régions ordinaires - Nord   | 3,2            | 3,2       | 63,8                      | 2,1         | 1,8                             | 5,7       | 4,2                                | 15,9   | 100   |
| Régions ordinaires - Centre | 3,1            | 4,1       | 59,0                      | 4,5         | 1,7                             | 7,5       | 10,0                               | 10,0   | 100   |
| Régions ordinaires - Sud    | 5,3            | 3,0       | 55,6                      | 7,8         | 2,2                             | 5,5       | 8,1                                | 12,6   | 100   |

Source : CNR, Istituto di studi sulle regioni

Le profil des dépenses varie en fonction du statut « spécial » ou « ordinaire » des régions en Italie. Les régions ordinaires consacrent 60 % de leurs dépenses courantes et en capital aux services de santé et aux services sociaux tandis que les régions à statut « spécial » ont une incidence beaucoup plus élevée de dépenses administratives qui reflète leur statut différent.

Une nouvelle loi constitutionnelle sera soumise au Parlement pour approbation cet automne. L'avant-projet de loi contient une disposition pour l'attribution d'un pouvoir législatif exclusif aux régions dans des domaines tels que la santé, l'éducation (dans la mesure où les intérêts régionaux en matière d'éducation sont concernés) et la police locale. Les politiques industrielles et les mesures d'encouragement, qui sont dévolues aux régions par la loi constitutionnelle de mars 2001 ne sont pas considérées comme faisant partie des compétences régionales dans le cadre de l'avant-projet. L'avant-projet prévoit aussi la nomination de représentants des régions au tribunal constitutionnel. Jusqu'à présent, les membres du tribunal constitutionnel étaient nommés par le président de la république, le Parlement et la Magistratura (corps des juges).

L'avant-projet élimine toute mention d'un minimum commun de services de santé comme dénominateur pour toutes les régions et comme objectif devant être garanti par l'État central par des fonds de péréquation. Il introduit aussi pour l'éducation un pouvoir législatif exclusif mais limité aux questions considérées comme d'intérêt régional tandis que l'État central garde la compétence en matière de détermination du contenu des programmes et des normes à l'échelle nationale. Le contenu de l'avant-projet fait encore l'objet de discussions au sein de la coalition gouvernementale et il est trop tôt pour déterminer avec certitude ce qu'il en sortira.

## 2. DÉCENTRALISATION À L'ÉCHELLE RÉGIONALE ET LOCALE : CÔTÉ RECETTES

Les étapes principales de la décentralisation régionale ont été franchies en 1992 avec l'attribution aux régions des contributions aux services de santé et des taxes sur les automobiles. En 1995, les transferts d'État ont été abolis (à l'exclusion de ceux destinés au fonds de santé, aux fonds pour les victimes de catastrophes naturelles et des transferts à des fins d'intérêt national majeur) et leur abolition a été compensée par l'attribution aux régions d'une part de la taxe d'accise sur le pétrole et l'institution d'un fonds de péréquation. Un autre pas vers l'autonomie fiscale a été franchi par les régions en 1997 avec l'attribution au niveau régional d'une nouvelle taxe sur l'activité productive, connue sous le nom d'IRAP, et d'une surtaxe sur le revenu des particuliers.

Toutefois, le changement le plus important a eu lieu en 1999 avec la loi 133 qui a aboli les transferts de fonds de santé et attribué aux régions de nouvelles parts et surtaxes des impôts du gouvernement central, en particulier de la TVA et de l'impôt sur le revenu. Ceci s'est accompagné d'une redéfinition des règles régissant le financement et l'utilisation du fonds de péréquation. Ces règles reposent sur la capacité de recettes et sur des besoins qui, lors d'une première phase de transition, sont surtout des besoins au titre des services de santé. La manière dont la part de TVA est répartie parmi les régions est influencée par la capacité des gouvernements régionaux à satisfaire les besoins de services de santé avec la part de TVA produite par leur territoire. De tels besoins sont quantifiés en fonction de paramètres régis au niveau central par le Plan de santé nationale sur lequel se sont entendus tous les paliers de gouvernement. Le mécanisme de péréquation est représenté par des transferts horizontaux de certaines régions à d'autres qui produisent des recettes fiscales de TVA moins élevées jusqu'à concurrence du montant nécessaire pour couvrir les besoins estimatifs.

Même si le modèle en construction semble caractérisé par la coopération verticale, la réforme de la TVA a introduit un profil différent qui tient compte du montant des ressources produites par chaque région géographique et indique clairement quelles régions transfèrent des fonds et quelles régions en bénéficient et de combien. Il y a actuellement un vif débat parmi les chercheurs, mais malheureusement moins au sein de l'opinion publique, quant aux paramètres à retenir pour la définition des besoins et l'identification du concept de services publics minimums mentionné dans la Constitution. Les régions les plus riches pourraient exercer des pressions à long terme pour réduire le contenu des services publics minimums afin de libérer des ressources pour financer leurs propres priorités.

L'autonomie des gouvernements locaux a aussi été renforcée en 1992 par l'institution de l'impôt foncier municipal et en 1993 par la réorganisation des impôts mineurs. En 1997, certains des impôts municipaux existants ont été abolis et cette abolition a été compensée par une part de l'IRAP et l'institution d'une surtaxe municipale sur le revenu des particuliers en 1998.

En 2002, avec la mise en place de la surtaxe municipale sur le revenu des particuliers, la part des recettes régionales et locales, estimée à environ 19 % du total national des recettes, sera sensiblement plus élevée que la moyenne actuelle de l'OCDE (13 % en 1998).

Tableau 3- Recettes fiscales et contributions – Pourcentage

| Niveau administratif       | 1996  | 1999  | 2002* |
|----------------------------|-------|-------|-------|
| Niveau supranational       | 1,2   | 0,8   | 0,8   |
| Administration centrale    | 55,3  | 57,6  | 51,4  |
| Administrations locales    | 8,0   | 12,2  | 19,4  |
| Dont :                     |       |       |       |
| Régions                    | 4,9   | 9,1   | 15,5  |
| Provinces et municipalités | 3,1   | 3,1   | 3,9   |
| Contributions              | 35,4  | 29,4  | 28,4  |
| TOTAL                      | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Source : Ministère de l'Économie et des Finances

**Tableau 4 – Recettes propres des régions – projections par région ordinaire (milliards de lires)**

| Régions ordinaires  | Recettes propres |                        |                               |                          |                            | Recettes propres/total des recettes |
|---|------------------|------------------------|-------------------------------|--------------------------|----------------------------|-------------------------------------|
|   | IRAP             | Pétrole, gaz et accise | Part de l'impôt sur le revenu | Taxe sur les automobiles | Total des recettes propres |                                     |
| Piémont   | 5 709            | 538                    | 900                           | 768                      | 7 915                      | 72,2 %                              |
| Lombardie   | 15 102           | 1 065                  | 2 138                         | 1 710                    | 20 015                     | 98,6 %                              |
| Vénétie   | 6 110            | 586                    | 871                           | 891                      | 8 458                      | 79,9 %                              |
| Ligurie   | 1 688            | 192                    | 299                           | 251                      | 2 430                      | 55,7 %                              |
| Émilie-Romagne  | 5 911            | 550                    | 888                           | 805                      | 8 154                      | 81,6 %                              |
| Toscane   | 4 271            | 501                    | 642                           | 633                      | 6 047                      | 69,0 %                              |
| Marches   | 1 602            | 185                    | 225                           | 260                      | 2 272                      | 67,0 %                              |
| Ombrie  | 782              | 106                    | 122                           | 167                      | 1 177                      | 53,9 %                              |
| Lazio   | 7 212            | 647                    | 796                           | 847                      | 9 502                      | 78,1 %                              |
| Abruzzes  | 1 018            | 143                    | 151                           | 208                      | 1 520                      | 48,6 %                              |
| Molise  | 216              | 27                     | 30                            | 45                       | 318                        | 36,9 %                              |
| Campanie  | 3 198            | 396                    | 459                           | 534                      | 4 587                      | 36,6 %                              |
| Basilicate  | 371              | 46                     | 52                            | 81                       | 550                        | 36,9 %                              |
| Pouille   | 2 280            | 341                    | 362                           | 308                      | 3 291                      | 38,2 %                              |
| Calabre   | 995              | 174                    | 133                           | 228                      | 1 530                      | 30,8 %                              |
| Total   | 56 466           | 5 497                  | 8 070                         | 7 735                    | 77 768                     | 68,4 %                              |
| Recettes d'impôts ou de taxes d'accise/total des recettes | 72,6 %           | 7,1 %                  | 10,4 %                        | 9,9 %                    | 100 %                      |                                     |

Source : Calculs de l'auteur à partir de P. Giarda, 2000

Les autorités régionales et locales peuvent emprunter et émettre des obligations. L'emprunt est régi par la règle connue sous le nom de règle d'or, qui impose un plafond indirect fixé par la loi (le service de la dette ne peut dépasser 25 % du total des recettes propres et il est interdit d'emprunter pour financer des dépenses courantes). Très souvent, comme c'est arrivé très récemment pour les déficits de soins de santé régionaux, le gouvernement central couvre les dépassements du déficit en fin d'année.

Les données inscrites dans les tableaux 1 et 3 suggèrent que l'arrangement institutionnel et financier qui est en train d'être établi dans le modèle italien révèle un degré relativement élevé de décentralisation tant du côté des dépenses que du côté des recettes. Toutefois, les recettes des gouvernements régionaux et locaux sont plus sensibles au cycle économique qu'elles ne l'étaient dans le passé, lorsque la plupart des transferts étaient affectés à une fin particulière et dérivés des ressources générales de l'État central. Les contraintes imposées à l'endettement sont toutefois relativement souples, en particulier si l'on tient compte de ce que de tels arrangements doivent être envisagés dans le cadre de la conformité aux règles budgétaires européennes fixées par le pacte de stabilité et de croissance européen.



### 3. AUTONOMIE FISCALE DES RÉGIONS

Comme on l'a mentionné dans les paragraphes qui précèdent, de nombreux changements ont eu lieu au cours des années quatre-vingt-dix, tant du côté des dépenses que du côté des recettes. Pour comprendre l'ampleur de ces changements et mesurer aussi le niveau actuel d'autonomie financière des régions italiennes, on peut comparer les données sur la structure des recettes et la structure des dépenses en 1990 et 1999.

Au cours de la période de référence considérée ici, l'attribution aux régions de ressources plus considérables a été compensée par la réduction des transferts du gouvernement central aux régions. De plus, les transferts qui auparavant étaient affectés à une fin particulière ont été remplacés par des ressources non liées à des utilisations spécifiques. Par conséquent, une autonomie tant en matière fiscale qu'en matière de dépenses devrait avoir été réalisée. Comme on peut le voir à partir des données qui figurent dans le tableau 7, ce phénomène s'est bien produit et il témoigne d'un changement très significatif dans le sens d'une plus grande autonomie financière des régions. Toutefois, certaines considérations préalables sont nécessaires pour que l'on puisse interpréter de telles données de façon réaliste et juste.

**Tableau 6 – Autonomie fiscale et en matière de dépenses**

| <i>Autonomie fiscale</i>                | 1990                 |                     | 1999                 |                     |
|---|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
|   | <i>Régions spéc.</i> | <i>Régions ord.</i> | <i>Régions spéc.</i> | <i>Régions ord.</i> |
| A) Recettes propres                     | 149                  | 1,536               | 8 812                | 69 018              |
| B) Total des recettes courantes         | 28 824               | 65 793              | 42 059               | 120 332             |
| A/B x 100                               | 0,5                  | 2,3                 | 21,0                 | 57,4                |
|   |                      |                     |                      |                     |
| <i>Autonomie en matière de dépenses</i> | <i>Régions spéc.</i> | <i>Régions ord.</i> | <i>Régions spéc.</i> | <i>Régions ord.</i> |
| C) Fonds inconditionnels                | 20 060               | 9 210               | 38 673               | 78 569              |
| D) Total des recettes net des prêts     | 33 318               | 80 925              | 45 788               | 130 871             |
| C/D x 100                               | 60,2                 | 11,4                | 84,5                 | 60,0                |
|   |                      |                     |                      |                     |

Source : E. Buglione, 2001

Les ressources propres des régions représentaient en 1990 seulement 2,3 % du total régional des recettes. Nonobstant les compétences élargies et les vastes attributions des régions spéciales, leur autonomie fiscale était encore moindre et n'atteignait que 0,5 %. Au cours de la même période, l'autonomie en matière de dépenses des régions, qui recouvre les ressources dont les régions peuvent choisir de façon autonome la destination en fonction du montant total des ressources des régions, était aussi limitée (11,4 %). En revanche, l'autonomie en matière de dépenses des régions spéciales était déjà substantielle. Elles avaient une autonomie complète vis-à-vis de l'affectation d'environ 60,2 % de leurs ressources qui, il est important de s'en souvenir, se composaient entièrement de transferts du gouvernement central. Cette situation a été fortement critiquée, car l'asymétrie entre l'autonomie en matière de dépenses et la dépendance vis-à-vis des transferts réduisait la responsabilité et l'imputabilité des gouvernements locaux et régionaux et contribuait lourdement à alimenter la dette publique de l'Italie, qui a atteint son sommet au début des années quatre-vingt-dix. Ces critiques s'appliquaient plus encore aux régions à statut « spécial » qui bénéficiaient d'une situation privilégiée. En 1990, les ressources transférées par habitant se montaient à 3,7 millions de liras dans les régions à statut « spécial » contre 1,6 million de liras dans les régions « ordinaires ».

Globalement, au début des années quatre-vingt-dix, même si les régions disposaient déjà d'une compétence dans plusieurs domaines, leur autonomie était limitée par la possibilité, offerte à l'État central par le cadre normatif, de décider, parfois en détail, de la façon dont les régions devaient exercer leurs compétences et utiliser les fonds transférés, mettant ainsi trop l'accent sur le rôle de coordination et d'orientation attribué à l'État par la Constitution et les lois primaires. En ce qui concerne les dépenses de santé en particulier, la séparation entre les compétences en matière de dépenses et de perception de recettes a mené à un système où les besoins étaient toujours déterminés par les régions en l'absence de contraintes budgétaires puisqu'il était impossible de savoir si les dépassements systématiques du budget étaient dus à une sous-estimation des besoins ou au manque de contrôle des régions et à l'efficacité médiocre des établissements et des services de santé dans l'utilisation des fonds transférés.

Avec les réformes administratives et fiscales mises en place dans les années quatre-vingt-dix et au début de l'an 2000, les structures des recettes et des dépenses ont pris un aspect très différent. L'autonomie fiscale est passée de 0,5 % en 1990 à 21 % en 1999 dans les régions à statut « spécial » et de 2,3% à 57,4% en 1999 dans les régions « ordinaires ». Au cours de la même période, l'autonomie en matière de dépenses est passée de 11,2 % à 60 % dans les régions ordinaires et de 60 % à 85 % dans les régions « spéciales ». Compte tenu aussi de la dernière réforme fiscale pour les régions « ordinaires » qui consacre 38 % des ressources de la TVA recueillie aux régions « ordinaires » (D.lgs 56/2000), leur autonomie fiscale a atteint 68 % (voir tableau 5); de plus, leur autonomie de dépense sera accrue à partir de 2003 avec la suppression de l'obligation d'utiliser une partie des fonds de la TVA pour les investissements de santé fixes.

Les données présentées dans le présent chapitre montrent un niveau croissant de décentralisation et un niveau considérable d'autonomie financière. Il est cependant nécessaire de prendre garde lorsqu'on analyse les données budgétaires : l'image qui se dégage de ces données peut amener à surestimer le niveau d'autonomie attribué à l'heure actuelle aux régions. La question porte sur la façon dont l'IRAP (la taxe sur les activités productives) et la part régionale de l'IRPEF (impôt sur le revenu des particuliers) devraient être envisagées. Elles figurent toutes deux au budget dans les ressources propres des régions. Toutefois, ce n'est que récemment (en 2001) que les régions sont devenues capables de modifier le taux d'imposition de base qui est fixé par l'État et qui leur est attribué.

#### 4. DÉCENTRALISATION, AUTONOMIE FINANCIÈRE ET PACTE DE STABILITÉ EUROPÉEN

En raison des ententes signées au niveau européen et compte tenu du niveau actuel de décentralisation, un pacte de stabilité interne a été signé et est entré en vigueur en 1999. Le pacte de stabilité interne est conçu pour faire participer les régions et les autres autorités locales à l'effort visant à atteindre les objectifs que le gouvernement central a convenu d'atteindre en signant le pacte européen de stabilité et de croissance. Le pacte interne oblige les organismes locaux à réduire les déficits et leur encours de la dette. La cible fixée pour les trois premières années du pacte interne, à compter de 1999, est la réduction du déficit annuel total des gouvernements locaux à au plus 0,1 % du PIB. L'équilibre des comptes des gouvernements locaux sera vérifié par les Conférences État-régions et État-municipalités<sup>2</sup>. Aucune sanction pour

---

<sup>2</sup> Ce sont des corps constitués, le premier par le Conseil ministériel et le président des régions, le second par le Conseil ministériel et les représentants des maires. Ils supervisent toutes les questions ayant un intérêt potentiel pour les régions et les municipalités. Ils apportent des commentaires obligatoires et non obligatoires aux avant-projets de loi et de décret, aux documents officiels et aux décisions prises par divers comités gouvernementaux, interministériels et institutionnels.

non-conformité n'est prévue bien que, si l'Italie est sanctionnée en vertu de la procédure pour déficit excessif, des amendes proportionnelles seront infligées aux organismes qui ne réussissent pas à atteindre leurs objectifs.

Sans entrer dans les détails de l'entente interne, soulignons que l'important est que le pacte de stabilité interne est la première tentative faite en vue de faire coïncider les engagements pris dans cadre du pacte européen de stabilité et de croissance et les comportements internes des gouvernements régionaux et locaux, en particulier dans les pays fortement décentralisés comme l'Italie. Il est vrai que le pacte européen de stabilité et de croissance implique une asymétrie interne entre les responsabilités établies aux niveaux national et régional/local à l'intérieur d'un État membre, qui influencent toutes l'atteinte par chaque pays de ses objectifs budgétaires et la responsabilité de fait du gouvernement central de répondre devant l'U.E. Une telle asymétrie peut créer un problème d'incitation (en anglais : *free-riding*) pour les gouvernements locaux, comme plusieurs chercheurs européens l'ont souligné. Les pactes de stabilité internes sont une première tentative de solution à ce problème et à d'autres soulevés par le pacte européen mais, comme dans le cas de l'Italie à l'heure actuelle, leur efficacité s'appuie surtout sur l'attitude de coopération des gouvernements locaux et régionaux et ils ne fournissent pas d'encouragements et de conditionnalités pour assurer l'atteinte de leurs objectifs ou d'outils pour réagir aux effets cycliques qui influencent maintenant les entités locales de façon significative.

Ce qu'il est important de souligner ici, c'est la difficulté de réconcilier la pleine réalisation des avantages de la décentralisation fiscale (tant d'affectation que politiques) avec la pleine exploitation des avantages offerts par la conformité aux engagements vis-à-vis de l'U.E.

##### 5. EXPÉRIMENTATION D'UNE NOUVELLE RELATION ENTRE L'ÉTAT CENTRAL ET LES AUTORITÉS LOCALES : STRATÉGIE ET RÈGLES DU PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DE L'OBJECTIF 1, 2000-2006

Le processus 2000-2006 de planification de l'Objectif 1 régissant l'utilisation des fonds structurels européens dans les régions les moins développées a donné au gouvernement italien la possibilité de passer à une approche de politique plus adéquate, conçue pour accroître la compétitivité territoriale du Mezzogiorno, cela après une période de politiques régionales qui étaient conçues pour compenser les handicaps compétitifs des régions en retard par une approche sectorielle, de « haut en bas », fondée surtout sur des mesures d'encouragement au secteur privé.

Le montant considérable de ressources (aux alentours de 50 milliards d'euros de ressources publiques européennes et nationales) pour les investissements, la possibilité de concevoir un nouvel ensemble de règles régissant leur utilisation et les contraintes concernant la responsabilité et la crédibilité des résultats imposées par les co-responsables européens du financement ont permis d'appliquer certaines des leçons apprises au cours de la dernière décennie lorsque de profonds changements sont survenus dans l'économie et la société des régions italiennes en dépit de la réduction notable des investissements publics depuis 1992.

Dans les années quatre-vingt-dix, un climat entrepreneurial très dynamique dans certaines régions du Mezzogiorno a mené à une augmentation du taux de renouvellement des sociétés non agricoles et des agglomérations de sociétés locales, des exportations et de l'afflux de touristes étrangers. Des partenariats locaux entre les acteurs des secteurs privé et public fondés sur la définition de projets communs financés par le gouvernement central (pactes territoriaux) se sont révélés être un instrument efficace pour stimuler les investissements privés et développer les relations locales. La réforme du système électoral municipal qui a accru la responsabilité et

l'imputabilité des maires en leur donnant autorité par une élection directe a rendu possible le renouveau de régions urbaines. L'expérience des années quatre-vingt-dix a montré que des changements notables peuvent survenir dans le Mezzogiorno moyennant une conception institutionnelle adéquate et une responsabilité accrue au niveau local.

Le plan avait par conséquent pour but d'encourager les signes positifs détectés dans les années quatre-vingt-dix par la définition d'une stratégie et d'un ensemble de règles qui mettaient l'accent sur l'objectif à long terme d'accroître la compétitivité territoriale du Mezzogiorno et d'attirer un capital de plus en plus mobile, transformant ainsi les défis de l'Union monétaire en un atout important.

Le fondement de la stratégie repose sur l'idée que l'Italie méridionale dispose de ressources naturelles, humaines et culturelles notables qui sont largement inexploitées et qui pourraient être mieux utilisées pour produire un rendement social et économique appréciable. Une exploitation économique appropriée des ressources inutilisées et la mise en valeur du capital relationnel dans les grappes d'industrie, accompagnées de la réduction des obstacles à la mobilité et à la concurrence et du renforcement de la communication, ont été choisies comme politiques prioritaires pour la création d'effets externes positifs sur l'offre et la réduction des déséconomies actuelles qui ont un effet négatif tant sur les attentes que sur la productivité des investissements privés. Ceci induirait, par l'entremise d'attentes positives quant aux taux de croissance, un accroissement des investissements privés et en conséquence une hausse régulière du taux d'emploi.

Pour réussir, cette stratégie devait être mise en œuvre dans le cadre d'une conception institutionnelle adéquate. De plus, elle devait être crédible afin de pouvoir convaincre les investisseurs privés de faire leurs investissements avant que les effets du programme sur la compétitivité territoriale ne deviennent pleinement apparents. Le succès de la stratégie requiert une mise à niveau générale de l'investissement et de l'administration publique.

La direction du programme reposait par conséquent sur un ensemble de règles visant à atteindre cet objectif en soutenant simultanément la *concurrence* et la *coopération* entre les différents paliers de gouvernement (central, régional et local), mais aussi au sein du même palier de gouvernement (entre les régions ou les municipalités). La concurrence a été induite par la mise en œuvre, dans le cadre des responsabilités des fonds structurels, de l'attribution de responsabilités claires à différents paliers de gouvernement telle que régie par Bassanini I, par l'introduction d'un mécanisme de récompenses et de sanctions convenu au préalable par les régions, par la définition d'objectifs opérationnels clairs et par le renforcement des fonctions d'évaluation et de suivi. Un *partenariat*, tant institutionnel que social, était nécessaire pour permettre le transfert de connaissances entre les différents paliers de gouvernement et parmi les acteurs des secteurs privé et public. Contrairement aux responsabilités, elles ne peuvent être facilement transférées d'un niveau à l'autre par des protocoles officiels. Ceci nécessite de développer et d'encourager des interactions non officielles entre les acteurs.

Ce nouveau modèle institutionnel de gestion des investissements publics a été renforcé par la définition d'un plan financier à moyen terme et la détermination *ex ante* des ressources disponibles pour les régions. Ceci incluait l'identification du volume global de ressources disponibles pour 2000-2006 (fonds du budget, fonds intérieurs spéciaux pour régions en retard, fonds structurel européen et contribution financière du gouvernement national) et la pleine divulgation des critères de distribution des ressources entre les régions. Les critères choisis pour attribuer les fonds structurels européens et les fonds intérieurs pour les moins favorisées tiennent compte de la population et de la superficie (variables liées à la taille), et des recettes par habitant,

du taux de chômage et de l'écart entre les infrastructures (facteurs de correction aux fins de l'attribution).

Le plan attribue la plus grande partie des fonds (72 % de fait) et la responsabilité de la sélection des projets aux six régions concernées par l'*Objectif 1* (Campanie, Basilicata, Calabre, Puglia, Sicile et Sardaigne) et à une région concernée par le *soutien transitoire* (Molise). Le gouvernement central n'a la responsabilité directe que de certains programmes opérationnels (communication, recherche et développement, éducation, renforcement du maintien de l'ordre). Il agit aussi, par l'entremise du ministère de l'Économie et des Finances, comme autorité de coordination ayant pour tâche d'établir des règles générales et des directives pour le suivi et l'évaluation.

Les responsabilités accrues attribuées aux gouvernements régionaux sont le résultat du choix politique, fait au cours des années quatre-vingt-dix, de décentraliser ainsi qu'il a été décrit au paragraphe précédent, et sont justifiées par le fait que les régions sont les mieux placées pour faire participer les acteurs locaux des secteurs privé et public qui possèdent une bonne partie des connaissances requises pour l'application du plan. D'autre part, les gouvernements régionaux sont habituellement enclins à préférer plusieurs petits projets d'investissement dispersés avec des effets plus immédiats et plus visibles aux projets intégrés qui sont nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie du plan. De plus, l'élaboration d'un programme complexe et la sélection d'un projet de grande qualité nécessitent une modernisation profonde et rapide de la structure administrative de la région.

Afin de garantir la qualité de la planification et de la mise en œuvre réelle de la stratégie au niveau régional, on a d'abord voulu fixer des conditions pour l'utilisation des ressources. On a convenu de ces dernières au cours d'un processus de partenariat long et complexe dans lequel tous les acteurs institutionnels et sociaux impliqués ont apporté leur contribution pour établir des priorités et des objectifs communs et pour définir des règles de mise en œuvre communes assurant la qualité des investissements faits au titre de chacun des axes prioritaires établis par le Cadre communautaire d'appui (CCA).

On n'a toutefois pas jugé que c'était suffisant. Il fallait créer des mesures d'encouragement appropriées pour inciter les régions à appliquer des réformes administratives et à poursuivre la réalisation de projets de grande qualité. On a conçu des mesures semblables pour les appliquer aux administrations centrales. La réserve de performance prévue par les Règlements<sup>3</sup> était considérée comme une occasion de hâter la mise à niveau des autorités de gestion et d'atteindre des normes de qualité plus élevées. La proposition de la Commission a donc été renforcée (avec l'ajout d'une réserve nationale de 6 %) et transformée en un système de récompenses dont les critères et les mécanismes de mise en œuvre incarnent les principes essentiels du Plan.

Les sections suivantes ont pour but de montrer comment le système de réserve de performance a été adapté à la stratégie et aux règles de direction du Plan.

### *5.1 Les critères et les indicateurs des réserves de performance et la mise à niveau de l'administration publique*

Les deux réserves (de 4 % et de 6 %) sont fondées sur les mêmes principes généraux. On considère qu'elles se complètent dans la recherche de l'atteinte d'un ensemble complexe d'objectifs qui ont tous pour but d'améliorer l'efficacité de l'action de l'administration publique

---

<sup>3</sup> Règlement n. 1260/99 article 44

et la qualité des dépenses publiques. Tel que prévu dans le règlement n.1260/99, la réserve de performance de 4 %<sup>4</sup> est évaluée en fonction de critères financiers, de gestion et d'efficacité.

Le système italien, approuvé par la Commission, récompense ceux qui atteignent un jalon fixé de manière exogène qui est commun à tous les programmes et sous lequel l'accès à la réserve de performance est refusé.

Quelques indicateurs de la proposition de la Commission<sup>5</sup> ont été remplacés ou intégrés afin de rendre le mécanisme italien de réserve de performance plus conforme au modèle et à l'ensemble des règles qui gouvernent le CCA italien. On obtient la récompense si on satisfait à au moins six indicateurs sur huit.

La liste complète des indicateurs de la réserve italienne de 4 % est présentée à l'annexe A. La plupart des indicateurs sont reliés directement ou indirectement à l'effort consenti pour améliorer la qualité des programmes, trier les investissements publics et approfondir la capacité d'interpréter les conditions socio-économiques du territoire sur lequel ces investissements produiront leur rendement. L'élargissement et l'amélioration de la qualité des investissements publics est le facteur crucial qui devrait être à l'origine des taux de croissance de l'économie des régions du Mezzogiorno au cours de la période 2000-2006. L'amélioration de la qualité des investissements publics est la conséquence directe d'un effort global d'amélioration de l'action publique dans lequel des facteurs tels qu'une connaissance détaillée du fonctionnement du système socio-économique, un mécanisme fondé sur la confiance pour la mise en œuvre du programme d'investissement public, des méthodes prudentes de sélection des investissements (visant à ne retenir que les investissements qui améliorent le mieux les facteurs de développement endogènes), jouent un rôle important.

La réserve nationale de 6 %<sup>6</sup> est conçue pour créer les encouragements appropriés pour réaliser des conditions telles que a) certains aspects précis de la modernisation de l'administration publique qui sont considérés comme essentiels à l'atteinte des résultats attendus et b) la concentration des fonds sur un petit nombre de priorités et l'intégration d'actions visant à l'atteinte d'objectifs définis.

La conception du mécanisme diffère de celle de la réserve de 4 % et n'est pas la même pour le premier et les deux autres blocs d'indicateurs. Le premier bloc, lié à l'amélioration des institutions, comprend dix indicateurs pour les régions et quatre pour les administrations centrales qui mesurent le processus de modernisation de l'administration publique, la diffusion de l'innovation institutionnelle et la mesure dans laquelle les réformes sont mises en œuvre dans certains des secteurs cruciaux pour l'atteinte des objectifs de développement définis. La mesure récompense l'administration pour chaque indicateur qui atteint la norme minimale qui, pour la réserve de 4 %, est fixée de l'extérieur. Quant aux deux autres blocs d'indicateurs, l'intégration et la concentration<sup>7</sup>, ils ne comprennent tous deux qu'un seul indicateur. Dans ce cas, le

---

<sup>4</sup> Une description complète et détaillée des critères et de la conception du mécanisme de la réserve italienne de 4 % est contenue dans le document adopté en accord avec la Commission européenne et approuvé, le 7 novembre 2000, par le premier Comité de suivi du CCA pour les régions italiennes de l'Objectif 1 « QCS Obiettivo 1 – 2000-2006; Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 4% »

<sup>5</sup> La proposition de la Commission européenne pour la réserve de 4 % est contenue dans « Mise en œuvre de la réserve de performance pour les Objectifs 1, 2 et 3 » – Document de travail 4 – Direction générale Politique régionale et cohésion; Direction G: Coordination et Évaluation des interventions, Coordination de l'évaluation

<sup>6</sup> Une description complète et détaillée du critère et de la conception du mécanisme de la réserve italienne de 6 % est contenue dans le CCA des régions italiennes de l'Objectif 1 2000-2006 (§6.5 et annexe D) et dans le document « QCS Obiettivo 1 – 2000-2006; Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 6% »

<sup>7</sup> Le critère de concentration ne s'applique qu'aux administrations régionales.

mécanisme est fondé sur des jalons établis à partir de la moyenne du rendement de toutes les administrations régionales de manière à générer de la concurrence entre elles.

Quant au choix des indicateurs de la réserve de 6 %, la liste complète est présentée à l'annexe B et quelques exemples sont donnés ci-dessous pour chaque bloc.

Pour l'amélioration institutionnelle, parmi les différentes caractéristiques de la réforme administrative, le mécanisme de réserve de performance récompense la transition de l'ancienne approche normative-hiérarchique du fonctionnement administratif à une approche fondée sur le rendement, dans laquelle les fonctionnaires se voient confier de plus hautes responsabilités et doivent atteindre des objectifs définis (voir Annexe B, indicateur B.1.1) et où de tels éléments font partie d'un contrat avec suivi. Le système de récompenses pour la mise en œuvre d'un système de contrôle de la gestion interne est dans la même veine (voir Annexe B, indicateur B.1.2).

Comme on l'a souligné précédemment, le succès du CCA dépend aussi de la capacité des gouvernements régionaux, auxquels la mise en œuvre de la plupart des fonds est confiée, à sélectionner les interventions les plus pertinentes pour leur territoire et à évaluer et effectuer le suivi de leurs impacts en fonction de leur contribution à l'amélioration des externalités d'approvisionnement et à l'atteinte des objectifs intermédiaires. On se sert pour cela de l'indicateur qui permet de déterminer dans quelle mesure les administrations régionales et centrales ont élaboré et mis en place des fonctions de suivi et d'évaluation et doté les unités responsables de ressources humaines qualifiées en quantité suffisante pour accomplir ces fonctions (voir Annexe B, indicateur B.1.4).

L'accroissement de la compétitivité des régions méridionales ne peut se faire simplement avec un apport d'investissements publics admissibles, même si ceux-ci sont présents pour un montant important; il dépend aussi de la mise en œuvre contextuelle d'autres politiques qui permettent à l'administration publique de fournir de bons services. La compétitivité et la concurrence du marché dans les régions méridionales font partie de ces politiques. Dans ce contexte, la proposition récompense la mise en œuvre de réformes sectorielles qui stimulent la compétitivité et la concurrence du marché dans la fourniture de services publics comme l'approvisionnement en eau et la gestion des déchets solides (voir Annexe B, indicateurs B.1.8 et B.1.9). Ce sont là des services qui bénéficieront considérablement des fonds structurels parce qu'ils devraient apporter une contribution notable à la réalisation des priorités du programme national. Les indicateurs ont été définis pour mesurer le degré de mise en place de la réforme et, en même temps, la capacité de l'administration publique locale à impartir ou à privatiser certaines de leurs fonctions antérieures.

En ce qui concerne l'intégration et la concentration, les deux critères reposent sur l'hypothèse sous-jacente selon laquelle lorsque les ressources sont limitées, comme elles le sont toujours, le nombre des objectifs qui peuvent être atteints est limité et, pour chaque objectif à atteindre, toutes les interventions pertinentes doivent être appliquées selon un chemin d'intégration logique et temporel. Des économies découlant de cette intégration et de cette concentration devraient se matérialiser et hausser le rendement de ces interventions. On présume aussi que les gouvernements régionaux, par la négociation avec les institutions de l'État central et les partenaires sociaux, seront en mesure d'identifier le chemin le plus pertinent pour l'atteinte des objectifs de croissance et d'emploi devant amplifier la convergence. Les indicateurs suggérés ici ne représentent ces deux aspects que partiellement et offrent une mesure imparfaite des principes que le plan vise à appliquer. Ils doivent être acceptés comme des substituts. Ils nécessitent notamment que les administrations régionales et locales soient en mesure d'identifier des idées et

des règles de mise en œuvre suffisamment claires et précises pour donner de la substance aux projets territoriaux intégrés.

### *5.2 Le mécanisme de réserve de performance comme outil permettant de stimuler la concurrence et le partenariat*

Les règles gouvernant la mise en œuvre des réserves ont pour but de stimuler la concurrence et le partenariat entre les différents niveaux de gouvernement et au sein de chaque autorité de gestion (entre les différents bureaux).

Pour les deux réserves, la concurrence survient généralement au cours de la seconde étape du processus de criblage de la performance. Tous les programmes jugés efficaces selon l'ensemble d'indicateurs et de jalons définis sont admissibles à l'attribution de la réserve. Ce n'est que si on juge un programme inefficace que l'on redistribue la réserve qui lui a été attribuée à ses rivaux admissibles. Il s'agit de la deuxième étape du mécanisme de concurrence qui n'est activée qu'après attribution de la réserve aux programmes efficaces.

En ce qui concerne les critères d'intégration et de concentration de la réserve de 6 %, une concurrence directe entre les administrations est déjà introduite à la première étape au moyen de la définition des jalons. Pour les deux indicateurs des jalons sont fixés en fonction de la performance moyenne de tous les programmes. Dans ce cas il y aura, par définition, des programmes auxquels ne sera pas attribué le plein montant du quota de la réserve de 6 % consacré à l'intégration et à la concentration. Seuls les programmes opérationnels régionaux qui sont classés très proches de la moyenne sont admissibles à l'attribution d'un 0,8 % pour l'intégration et d'un 0,6 % pour la concentration, auxquels pourraient s'ajouter un autre 0,7 % pour l'intégration et un 0,4 % pour la concentration si le programme obtient des résultats au-dessus de la moyenne<sup>8</sup>. Par conséquent, bien que le premier jalon puisse être atteint par n'importe quel programme opérationnel, le second jalon ne peut être atteint que par les programmes ayant la meilleure performance.

La conception italienne vise par conséquent à favoriser un plus haut degré de concurrence parmi les administrations. Néanmoins, la règle de concurrence en deux étapes et l'introduction de jalons « abordables » permettent de réduire le risque de favoriser excessivement les régions qui, en raison de leur histoire, de leurs traditions et de leur taille, peuvent réussir mieux que les autres. De plus, l'accès à des portions individuelles de la réserve, comme c'est le cas pour la réserve de 6 %, peut fournir les encouragements appropriés même aux administrations les moins efficaces pour quelles puissent concentrer leurs efforts sur certains indicateurs plutôt que sur tous les indicateurs et obtenir ainsi au moins quelques résultats.

La concurrence stimulée par la réserve affecte aussi les gouvernements locaux. Au moins un tiers des indicateurs répertoriés mesurent la performance du territoire régional et pas nécessairement celle des institutions régionales. Ici encore, dans le cadre des responsabilités décentralisées, c'est la performance globale du territoire qui peut aider à atteindre les jalons. La nécessité d'obtenir un bon rendement pour le système de la réserve de 4 % (par exemple, en termes de mise en œuvre financière et physique) et la grande partie des ressources dévolue dans le système de la réserve de 6 % aux indicateurs pour lesquels les gouvernements locaux jouent un rôle important (intégration, concentration, formule guichet unique, mise en œuvre de la réforme dans les services d'approvisionnement en eau et de gestion des déchets solides) constituent des encouragements pour les administrations régionales à établir un système de récompense inversé

---

<sup>8</sup> Dans le cas de l'administration centrale, où seule l'intégration s'applique, celles qui satisfont aux critères du premier jalon se verront attribuer un 1,4 %, auquel un autre 1 % pourrait être ajouté si le second jalon était atteint.



interne en vertu duquel les gouvernements locaux qui aident à obtenir la récompense en obtiendront en retour une partie. De fait, certains gouvernements régionaux ont déjà réglementé et établi un système de récompense interne et ont par conséquent inversé la prestation d'encouragements en faveur des gouvernements et organismes locaux.

Les mesures d'encouragement font partie d'un système dans lequel les interactions institutionnelles et sociales entre les paliers de gouvernement et les acteurs jouent un rôle important dans la définition des objectifs et des cibles. L'identification des profils qui sont essentiels au succès du programme s'est faite par un partage des expériences, des résultats analytiques et des connaissances au moyen d'un partenariat vertical et horizontal. La principale structure et les principaux indicateurs des propositions des deux réserves ont fait l'objet de discussions au moins un an avant l'approbation officielle du CCA. Les gouvernements locaux et régionaux et les administrations centrales ont eu par conséquent assez de temps pour s'organiser et obtenir leur part de la récompense. Parce qu'il était clair qu'il aurait été onéreux pour certaines des administrations les moins efficaces de produire les résultats attendus (renforcement de l'efficacité au criblage, élaboration de programmes, suivi, évaluation des investissements publics et leur mise en œuvre), on a introduit un certain degré de flexibilité dans la réserve de 6 %.

Un système d'encouragement solide comme celui qui est décrit ici, qui est intégré à un processus de décentralisation et de réforme de l'administration publique, renforce l'exposition des administrations régionales et locales vis-à-vis de leur marché politique. D'un côté, il aide à réduire le degré d'incertitude qui caractérise encore le dialogue entre les différents niveaux de gouvernement et, de l'autre, il aide à assumer des responsabilités claires, au moins par rapport à un ensemble limité d'objectifs et de cibles.

La solidité du système dépend lourdement de la réduction du risque de renégociation des règles convenues et de tensions au sujet de l'attribution de la réserve qui engendreraient des pressions visant à faire changer les règles. Le risque existe, mais certaines caractéristiques du processus menant à l'élaboration des règles rendent cette éventualité moins probable :

1. La mesure d'encouragement est le résultat d'un effort de partenariat qui accompagnera sa mise en œuvre jusqu'à l'attribution finale des ressources de la réserve.
2. La crédibilité du processus et l'engagement de tous les acteurs sont assurés par l'intégration de ce dernier à une entente intergouvernementale avec un partenaire supranational, la Commission européenne.
3. Les indicateurs, les cibles et les règles de redistribution ont été clairement définies dès le début, tandis qu'une procédure de suivi a été établie pour fournir aux administrations de l'information permettant d'améliorer leur capacité d'atteindre les jalons.
4. L'Italie a eu récemment une expérience positive de concurrence entre les administrations. Dans le cas de l'attribution de 2000 M d'euros à des projets présentés par les administrations régionales et centrales, 30 % ont été attribués par un mécanisme de récompense et aucune pression n'a été exercée pour en renégocier les règles.

Comme on l'a dit plus tôt, nous nous attendons à ce que le système de la réserve aide à améliorer l'efficacité des investissements publics. Parce que la programmation des fonds structurels reposait surtout sur un modèle coopératif, le suivi et l'évaluation de la réserve sont conçues de façon à réaliser un partage complet des informations entre tous les acteurs impliqués. Un groupe technique sera nommé pour effectuer le suivi et évaluer chaque année les progrès accomplis par chaque administration par rapport à ses jalons. L'évaluation sera alors effectuée avec l'aide de

chaque autorité de gestion (administration centrale ou régionale) et de leur unité d'évaluation. Chaque année, à compter de 2001, chaque autorité de gestion fournira au groupe technique un rapport sur les deux réserves décrivant l'atteinte de chaque indicateur. En s'appuyant sur ces informations, le groupe technique fournira au Comité de suivi du CCA un rapport technique sur les progrès, les goulots d'étranglement et les obstacles à la mise en œuvre des exigences des deux réserves. Le Comité de suivi du CCA formulera alors des recommandations spécifiques à chaque administration. La date limite pour la présentation des rapports finaux est la fin de septembre 2002 pour la réserve de 6 % et la fin de juillet 2003 pour la réserve de 4 %.

Un système efficace de suivi et d'évaluation est essentiel afin d'obtenir de l'information nécessaire au réexamen ou à la modification des mesures et des actions choisies pour atteindre les objectifs de la réserve. Par conséquent, ses résultats seront immédiatement intégrés dans la programmation et la mise en œuvre par un processus de rétroaction. La séquence consistant à recueillir adéquatement les données, à effectuer le suivi et l'évaluation et à fournir aux administrations les recommandations et conseils pertinents devrait être efficace pour l'internalisation des résultats de l'évaluation et pour permettre à toutes les administrations de satisfaire à autant d'indicateurs que possible. On considère que le système de rétroaction fonctionne en raison de l'effet des mesures d'encouragement.

## 6. CONCLUSIONS

Le processus de décentralisation est en cours et il a déjà profondément changé la nature de la structure du pouvoir en Italie. Les régions ont maintenant plus de compétences et d'autonomie financière et de bien plus hautes responsabilités en matière de conception des politiques, d'évaluation des possibilités d'investissement et des risques, de suivi de la gestion des dépenses et de renforcement de l'efficacité de la prestation de services.

La fragmentation institutionnelle est encore très prononcée, 58 % des municipalités ont moins de 3 000 habitants et la prestation de services de haute qualité nécessitera des capacités administratives et techniques accrues et, par-dessus tout, la coopération entre les paliers institutionnels.

L'écart économique et structurel qui caractérise les différences territoriales entre le Centre-Nord et le Sud doit être réduit afin de permettre à la décentralisation et au fédéralisme fiscal de produire les avantages attendus et de minimiser les coûts non désirés.

La conception des arrangements intergouvernementaux et du mécanisme de péréquation n'est pas encore achevée et ceux-ci ne correspondent pas à un modèle clairement défini de fédéralisme. Bien que les régions méridionales demandent elles aussi un pouvoir décisionnel accru en matière de dépenses et une plus grande autonomie fiscale, elles ne peuvent encore rivaliser sur un pied d'égalité avec les régions septentrionales.

Un modèle qui met l'accent sur le fédéralisme horizontal et la concurrence géographique peut retarder ou diminuer les chances de la réduction de l'écart entre le Mezzogiorno et l'Europe. Toutefois, un système fondé sur les mesures d'encouragement, qui mélange avec soin la coopération et la concurrence entre les paliers de gouvernement, dans lequel les politiques d'investissement public sont adéquatement ciblées et dans lequel un mécanisme de péréquation compense les écarts de capacité fiscale, un tel système donc peut créer les conditions appropriées pour accroître l'imputabilité des élus du Mezzogiorno, l'efficacité de son administration publique et la qualité des services fournis.

## Références

Iolanda Anselmo, Laura Raimondo, *The performance reserve in Italy; an instrument to reinforce the effectiveness of the programme and the quality of evaluation*, Quatrième conférence européenne sur l'évaluation des fonds structurels, 18-19 septembre 2000, [www.inforegio.org/wbdoc/docconf/edinbourg](http://www.inforegio.org/wbdoc/docconf/edinbourg)

Giampaolo Arachi et Alberto Zanardi, *La riforma del finanziamento delle regioni italiane: problemi e proposte*, Economia Pubblica n.1, 2000, Franco Angeli éditeur

Fabrizio Balassone, Daniele Franco, *Fiscal federalism and the Stability and Growth Pact: a difficult union*, The Journal of Public Finance and Public choice 1999,2/3

Fabrizio Barca, *Una politica per la competitività territoriale: spunti teorici e disegno istituzionale*, texte présenté à la conférence annuelle de la Société des économistes italiens (SEI), Cagliari, 26-28 octobre 2000

Enrico Buglione, *La riforma della finanza regionale negli anni '90: un'operazione di facciata?*, Temi di Finanza Pubblica édité par Antimo Verde, Cacucci Editore, Bari, 2001

Enrico Buglione, *Il termometro del decentramento*, « Il sole 24ore », 8/20/2001

Commission européenne, Direction générale - Politique régionale et cohésion, *Mise en œuvre de la réserve de performance pour les Objectifs 1, 2 et 3*, 2000, document de travail 4, (cf. [www.inforegio.org](http://www.inforegio.org))

Domenicantonio Fausto e Federico Pica (éd.), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino éditeur, 2000

Domenicantonio Fausto, *Il federalismo fiscale: un falso rimedio nel caso italiano*, Economia delle scelte pubbliche, n. 2-3, 1996

Amedeo Fossati, *l'Italia e il federalismo*, Economia Pubblica n.1, 2001, Franco Angeli éditeur

Piero Giarda, *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n.133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, Economia Pubblica n.5, 2000, Franco Angeli éditeur

Istituto di studi sulle Regioni – CNR, *La finanza regionale N.22*, osservatorio finanziario regionale, Franco Angeli éditeur, 2000

Ministero del Tesoro – Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione – DPS *Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006* (cf. [www.tesoro.it](http://www.tesoro.it)), septembre 1999

OCDE – Service du développement territorial, *Territorial Review on Italy*, Comité sur la politique de développement territorial 2001, à venir

SVIMEZ, Quaderni di Informazioni Svimez n.7, *Primo rapporto sugli effetti del federalismo sul sistema delle autonomie locali*, février 2001

ANNEXE A: CRITÈRES ET INDICATEURS POUR L'ATTRIBUTION DE LA RÉSERVE DE 4 %

| CRITÈRES ET INDICATEURS                                 | DESCRIPTION   |
|---|---|
| <b>A1. EFFICACITÉ</b>                                   |   |
| A.1.1. Panier de résultats                              | Comparaison des résultats réels et prévus pour certaines mesures (représentant au moins la moitié de la valeur du programme)  |
| <b>A.2 GESTION</b>                                      |   |
| A.2.1 Qualité du système de suivi                       | Introduction d'un système d'indicateurs et de procédures de suivi correspondant à des normes nationales convenues et garantissant la disponibilité des données financières, physiques et procédurales à partir de janvier 2001                                  |
| A.2.2. Qualité du contrôle financier                    | Mise à niveau du système de contrôle en fonction du modèle proposé dans le CCA  |
| A.2.3 Qualité des systèmes de sélection des projets     | Application des procédures de sélection fondées sur les études de faisabilité et sur des critères favorisant le développement durable et l'égalité des chances (pour un nombre important de projets mesurés en termes du % du total des engagements financiers) |
| A.2.4 Qualité du système d'évaluation                   | Nomination de l'évaluateur indépendant au plus tard en octobre 2001 et définition des termes de référence correspondant aux normes nationales   |
| A.2.5 Qualité du système d'analyse du marché du travail | Établi sous l'autorité de gestion d'un système d'analyse des aspects les plus importants du marché du travail et des effets sur l'emploi des interventions; diffusion des résultats   |
| <b>A.3 GESTION FINANCIÈRE</b>                           |   |
| A.3.1 Absorption financière                             | Atteinte de 100 % des dépenses déclarées par rapport aux dépenses prévues dans le plan financier pour 2000 et 2001  |
| A.3.2 Partenariat public-privé                          | Mise en œuvre d'au moins 4 systèmes de partenariat public-privé pour le financement de projets  |

ANNEXE B: CRITÈRES ET INDICATEURS POUR L'ATTRIBUTION DE LA RÉSERVE DE 6 %

| CRITÈRE  | INDICATEUR  |
|--|---|
| <b>B1. AMÉLIORATION INSTITUTIONNELLE</b>   |   |
| Mise en œuvre de la législation nationale promouvant le processus de réforme de l'administration publique et de rationalisation des procédures | B.1.1 Délégation de responsabilités de gestion aux fonctionnaires (décret législatif n. 29/93)<br>B.1.2 Création et mise en place d'une unité de contrôle de la gestion interne<br>B.1.3 Mise en place d'un guichet unique<br>B.1.4 Mise en place des services d'emploi   |
| Conception et mise en place d'innovations organisationnelles et administratives pour effectuer et accélérer les dépenses des fonds structurels | B.1.4. Établissement d'unités d'évaluation de l'administration régionale et centrale<br>B.1.5 Développement de la société de l'information dans l'administration publique   |
| Application de mesures visant à la mise en œuvre de réformes sectorielles  | B.1.6 Préparation et approbation des documents de programmation territoriale et d'aménagement<br>B.1.7 Concession ou gestion par un exploitant privé-public des services intégrés d'approvisionnement en eau (L.36/94)<br>B.1.8 Choix du mode de gestion et sa mise en œuvre pour la gestion urbaine des déchets solides à l'intérieur des régions de service optimal<br>B.1.9 Établissement et rendement opérationnel des agences environnementales régionales |
| <b>B.2 INTÉGRATION</b>   |   |
| Pour les administrations régionales<br><br>Mise en œuvre de projets territoriaux intégrés  | B.2.1 Incidence des engagements des projets territoriaux intégrés sur le montant total des ressources prévues au budget pour les projets territoriaux intégrés dans le programme opérationnel   |
| Pour les administrations centrales<br><br>Degré d'intégration des programmes opérationnels nationaux avec la planification régionale           | B.2.2 Part des engagements pris vis-à-vis des investissements prévus dans l'accord-cadre d'un programme (Accordo di programma quadro) ou dans toute autre entente négociée entre les administrations centrale et régionales vis-à-vis des engagements totaux  |
| <b>B.3 CONCENTRATION</b>   |   |
| Concentration des ressources financières   | B.3.1 Concentration des ressources financières dans un nombre limité de mesures   |