

Italie

Accord pour une réforme de la fonction publique

Udo REHFELDT

Le 18 janvier 2007, les trois confédérations syndicales italiennes CGIL, CISL et UIL ont signé un « memorandum sur la réorganisation de l'administration publique » avec les ministres de l'Administration publique et de l'Economie du gouvernement de centre-gauche de Romano Prodi. Les objectifs principaux de cet accord sont l'augmentation de la mobilité géographique des fonctionnaires, la titularisation des agents contractuels et une plus grande responsabilisation des fonctionnaires dirigeants. Cette réforme s'insère dans un mouvement progressif de transformation de la fonction publique qui vise à rendre l'administration plus efficace. Selon la tradition italienne, ces réformes sont mises en œuvre sur la base d'accords avec les organisations syndicales. La première étape de cette transformation a été un décret-loi de 1993, adopté par un gouvernement de « techniciens », qui avait un double objectif :

- rapprocher la gestion du personnel des pratiques du secteur privé ;

- rapprocher le statut du personnel et les règles des relations professionnelles de ceux du secteur privé en « contractuant » la relation de travail ¹.

Sur le plan de la gestion du personnel, la loi avait introduit, entre autres, une décentralisation, avec une plus grande responsabilisation des fonctionnaires dirigeants. Le principe d'inamovibilité des fonctionnaires a été aboli et remplacé par une mobilité contrainte. Cette mobilité était toutefois limitée. D'abord, elle n'était pas intersectorielle. D'autre part, un fonctionnaire pouvait refuser une mutation, même s'il se trouvait alors pénalisé, car il ne conservait que la partie fixe de son salaire. Des bilans annuels des effectifs et besoins locaux étaient organisés pour mettre en évidence des déficits ou sureffectifs locaux. L'affectation du personnel était décidée par les dirigeants locaux, dotés depuis lors d'une certaine autonomie. Les organisations syndicales avaient le droit d'être consultées sur cette décision, mais, faute d'accord, les dirigeants locaux étaient autorisés à la mettre

1. Cf. Udo Rehfeldt, « Italie. La « privatisation » de la fonction publique », *IRES Chronique internationale*, 21, mars 1993.

en œuvre sous leur seule responsabilité. Ils étaient mieux payés, mais devaient en échange se soumettre à une évaluation annuelle. Cette réforme constituait une première brèche dans le compromis implicite, établi sous le régime de la démocratie chrétienne, selon lequel les fonctionnaires étaient peu payés et en échange travaillaient peu, malgré l'insatisfaction des usagers devant l'inefficacité des services publics.

**Les trois objectifs de l'accord :
mobilité, titularisation, responsabilité**

L'accord de janvier 2007 poursuit la voie de la mise en mobilité des fonctionnaires et la responsabilisation des dirigeants qu'avait entamé la loi de 1993. Il prévoit une mobilité territoriale du personnel sur la base d'incitations économiques dans le cadre d'un système de confrontation entre besoins locaux de personnel et disponibilités sur la base d'un volontariat de fonctionnaires disposés à changer d'affectation. Dans un premier temps, la mobilité du personnel sera organisée au niveau d'une même province (équivalent d'un département français). Les objectifs et les mécanismes de la confrontation entre l'offre et de demande du personnel feront l'objet de négociations avec les syndicats, à l'occasion du renouvellement des conventions collectives sectorielles prévu au printemps 2007.

Le second volet de la réforme vise la « disparition du personnel précaire » au cours de la législature actuelle. En raison d'un arrêt des embauches au titre de la fonction publique, le recours aux contractuels particulièrement important pendant la période récente, sous le gouvernement Berlusconi. Dorénavant, l'externalisation sera limitée et ne concernera que les acti-

vités qui relèvent pas du « cœur » du métier de l'administration publique. L'actuel personnel contractuel sera progressivement titularisé et intégré dans la fonction publique. Les modalités de cette réorganisation feront également l'objet de négociations avec les syndicats.

Le troisième volet concerne les dirigeants locaux et l'efficacité de leur gestion. Le nombre des dirigeants sera réduit. Dorénavant toute progression automatique des carrières et rétributions est supprimée et remplacée par un système d'évaluation. Comme possibilité ultime, un dirigeant risquera d'être licencié s'il ne réalise pas les objectifs assignés. En revanche, il disposera d'une pleine autonomie de gestion, y compris sur le plan budgétaire. Les usagers seront associés à l'évaluation de l'efficacité des services, conjointement avec les organisations syndicales.

**Les acteurs sous la menace
d'un projet de loi plus répressif**

Tous les signataires se sont montrés satisfaits des termes de l'accord. Le ministre de l'Economie, Tommaso Padoa-Schioppa, a mis l'accent sur les effets attendus en matière d'augmentation de la productivité et de limitation des dépenses publiques. Le ministre de la Réforme de l'administration publique, Luigi Nicolais, a mis l'accent sur les engagements en vue d'établir une transparence des mécanismes d'évaluation des performances de l'administration publique.

Il est tout à fait significatif que l'accord ait été, comme les précédents accords-cadres de cette envergure, signé par les confédérations syndicales, et non pas par les fédérations de la fonction publique. En effet, les confédérations souhaitent représenter une synthèse entre les

ITALIE

attentes des usagers des services publics et les intérêts de leurs adhérents dans la fonction publique. Les fédérations de la fonction publique des ces confédérations adhèrent totalement au contenu de l'accord négocié. En dehors de l'objectif partagé de l'amélioration de la qualité des services publics, l'accord contient pour elles deux aspects positifs. Le premier concerne l'élargissement de l'espace contractuel. Les fédérations syndicales ont obtenu la garantie d'être associées à la définition des critères d'efficacité et des mécanismes d'évaluation. C'est le prix que le ministre de tutelle a dû payer en échange de la reconnaissance d'une nécessité de la réforme pour améliorer la productivité. Le deuxième résultat positif pour les syndicats est la limitation des externalisations et la diminution du « précaire ». Le ministre des Réformes de l'administration publique a ainsi annoncé la titularisation, dans les prochains six ou sept ans, des 500 000 emplois précaires. Ce résultat sera en partie obtenu par des incitations financières à des départs de fonctionnaires en retraite anticipée. Le gouvernement compte, par ailleurs, ne pas remplacer 40 % des départs en retraite et réduire ainsi les effectifs de la fonction publique de plus de 300 000 personnes pendant la même période.

Du côté syndical, ce sont surtout les organisations des dirigeants de la fonction publique, non affiliées aux organisations signataires, qui se déclarent insatisfaites. En effet, elles n'ont pas été conviées à la négociation, alors que l'accord fait peser les exigences les plus lourdes sur les dirigeants. Ce sont eux seuls qui doivent supporter le risque de licenciement. La confédération des syndicats autonomes UGL, également non signataire, s'est d'abord contentée d'une posi-

tion attentiste. Ceci n'est probablement pas étranger au fait que le leader du parti post-fasciste *Allianza nazionale*, Gianfranco Fini, qui leur est politiquement proche, a évalué très positivement l'accord, contrairement au parti *Forza Italia* de Silvio Berlusconi. L'*Allianza nazionale* et le syndicalisme autonome sont très fortement implantés dans l'administration publique et ils considèrent probablement l'accord comme un moindre mal pour leurs bases.

En effet, les négociations ont été menées sous le regard d'une opinion publique sensibilisée par les médias et la classe politique qui ont créé un climat général d'exaspération devant le manque d'efficacité des services publics. C'est l'absentéisme des fonctionnaires qui est rendu responsable de cette défaillance. Des politiciens et des journalistes, de droite comme de gauche, stigmatisent fréquemment les fonctionnaires comme des fainéants (*famulloni*). Représentatifs de ce climat, des députés et des sénateurs de droite et de gauche ont conjointement élaboré un projet de loi qui vise à instaurer un système répressif d'évaluation des fonctionnaires par une « autorité indépendante », comprenant une menace de licenciement des fonctionnaires inefficaces. Pour les syndicats, le fait d'avoir pu négocier cet accord constitue aussi une façon de couper court à ce projet alternatif. D'ores et déjà, certains syndicats ont menacé de remettre en cause l'accord si jamais le gouvernement reprenait ce projet de loi à son compte.

La mise en œuvre du mémorandum dépend maintenant de la négociation sur le renouvellement de la convention collective de la fonction publique arrivée à échéance il y a plus d'un an déjà. Les syndicats critiquent la lenteur des régions et

ACCORD POUR UNE REFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE

des municipalités qui ont tardé à accepter l'accord qui les concerne pourtant directement. Une des sources des déséquilibres locaux entre effectifs et besoins de la fonction publique est en effet le récent transfert d'un certain nombre de compétences de l'Etat aux régions. Les syndicats craignent également que l'Etat ne mette pas suffisamment de ressources financières à la disposition de l'ARAN, l'Agence pour la représentation contractuelle des administrations publiques, à laquelle le décret-loi de 1993 a transféré les prérogatives des différents ministères et administrations en matière de négociation collective au niveau national.

Sources :

Il Sole-24 Ore, Corriere della Sera, Rassegna sindacale, Conquista del Lavoro.

Mimmo Carrieri (2004), « Les relations professionnelles dans la fonction publique italienne », *La Revue de l'IRES*, 45, 2004/2 (n° spécial *Les relations professionnelles dans le secteur public*).

Udo Rehfeldt, Catherine Vincent, Michèle Tallard (avec la collaboration de Mimmo Carrieri) (2005), *Formes de syndicalisme et formes de représentation dans la fonction publique*, Rapport pour le Commissariat général du Plan, Noisy-le-Grand (IRES), novembre.