

OUTILS DE PLANIFICATION NÉGOCIÉE EN ITALIE
LES INTÈSE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA ÉTAT-RÉGION ET LES
ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO

Davide Barella et Muriel Gigli

Introduzione

A partire dal 2000, la politica di pianificazione negoziata è diventata uno strumento importante per la politica pubblica italiana. A questo punto, è difficile parlarne solo in termini di contenuti, ma è importante anche parlare di processi.

OUTILS DE PLANIFICATION NÉGOCIÉE EN ITALIE Les Intese Istituzionali di Programma État-Région et les Accords di Programma Quadro¹

Davide Barella et Muriel Gigli

1. La pianification-negotiata en Italie

La politique administrative appelée « Intese Istituzionali » a été mise en œuvre en Italie à partir de 2000. Elle a été introduite par le décret législatif n° 30 du 28 février 2000, qui a modifié l'article 114 de la Constitution italienne. Cette loi a permis de créer des accords de planification négociée entre les régions et l'État, ainsi qu'entre les régions elles-mêmes.

La loi n° 30 du 28 février 2000 a introduit des changements importants dans le système de planification régionale en Italie. Elle a permis de créer des accords de planification négociée entre les régions et l'État, ainsi qu'entre les régions elles-mêmes. Ces accords ont pour objectif de définir des politiques communes et de coordonner les actions des différents acteurs impliqués. Ils ont également permis de clarifier les rôles et les responsabilités de chaque niveau de gouvernement.

IRES Materiali, Settembre 2006

¹ La présente étude est extraite d'une recherche plus vaste (IRES-Regione Piemonte, *Strategia e negoziato. Studio di valutazione sull'Intesa Istituzionale di Programma Stato-Regione Piemonte*, IRES, Torino, 2006) conduite par l'Istituto di Ricerche Economico-Sociali della Regione Piemonte (Institut de Recherche Economique et Sociale de la Région Piémont) au nom du Nucleo di Valutazione Regionale (Equipe d'évaluation régionale des investissements publics en Piémont). La recherche a été coordonnée par Stefano Piperno (IRES-Piémont) et a bénéficié de la collaboration de Giorgio Brosio (Université de Torino), Franco Prizzon (Ecole Polytechnique de Torino) et de certains fonctionnaires de la Région Piémont. L'étude a été aussi publiée en: Marc Leroy et Eric Portal (sous la direction de), *Contrats, Finances, Territoires*, L'Harmattan, Paris, 2006, pp. 183-221. Traduction par Annalisa Bruni.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
1. La planification négociée en Italie	2
1.1 Les outils de la planification négociée	3
2. Le "dispositif IIP et APQ"	6
2.1 Définitions et présentations générale	6
2.2 Une IIP et trois générations d'APQ: une brève historique	7
2.3 Le système actuel: procédures de formulation et de mise en œuvre	9
2.3.1 Les modalités de vérification et de suivi	11
2.3.2 Les outils de stimulation: primes et sanctions	13
2.4 Un regard sur les premiers résultats: ressources financières et secteurs d'intervention	14
3. L'expérience de la Région Piémont	18
4. Observation conclusive: un premier bilan	24



Introduction

À partir des années '90, et avec une particulière accélération dans ces dernières années, l'administration publique italienne a donné lieu à la diffusion graduelle des pratiques contractuelles, agissant toujours plus souvent comme partie contractante plutôt que «décideur unique». Face à ce phénomène, commun à d'autres expériences européennes, le législateur national a légiféré (loi 662/1996) dans le sens d'une première systématisation des principaux outils de planification négociée qui visent à la promotion du développement socioéconomique. Dans la première session de la présente étude on va illustrer, d'une façon très synthétique, les caractéristiques intrinsèques des outils de planification négociée (§ 1) pour arriver à approfondir l'examen de certains de ces outils, les *Intese Istituzionali di Programma* (Ententes Institutionnelles de Programme) et les *Accordi di Programma Quadro* (Accords de Programme-Cadre, § 2), en se référant particulièrement à l'expérience mûrie dans la Région Piémont (§ 3).

§ 1. La planification négociée en Italie

La pratique administrative italienne s'oriente pour la première fois vers des formes d'action contractuelle au cours des années '80, mais il faut attendre environs une décennie avant que ce phénomène se diffuse d'une façon substantielle et que l'on puisse formellement parler de *planification négociée*². On peut donc observer une période d'environ 15 années pendant lesquelles le législateur d'un côté et la pratique administrative de l'autre ont diffusé d'une façon incrémentielle le recours à des pratiques de contractualisation et de négociation pour promouvoir la formulation et mise en œuvre de politiques publiques.

Le recours à outils de négociation débute dans les années '80, lorsque un certain nombre de dispositions normatives (au niveau communautaire et national) autorisent les administrations publiques à signer des *accordi* (accords) et des *contratti di programma* (contrats de plan) afin de promouvoir la mise en œuvre d'interventions dans les secteurs des travaux publics, de l'urbanisme et du développement économique local. L'application et consolidation de ces outils se réalisent dans les années suivantes à la suite des lois de réforme des autonomies locales et du processus administratif (respectivement n. 142 et n. 241 du 1990) qui transforment les pratiques de négociation en outils d'administration *ordinaire*. Au cours des années '90, l'on n'assiste pas seulement à la consolidation des outils de négociation déjà existants, mais aussi à l'introduction de nouveaux outils (certains de valeur générale et d'autres spécifiques à certains secteurs de *policy*) qui, au delà des différentes dénominations (*protocolli d'intesa* – protocoles d'entente, *patti territoriali* – pactes territoriaux, *patti sociali* – pactes sociaux, *contratti di area* – contrats de zone, *contratti di quartiere* – contrats de quartier, etc.), partagent tous la même conception de l'action publique, considérée comme ayant une dimension contractuelle implicite.

En élargissant le regard au plan international, on peut relever que cette tendance est commune à de nombreux pays européens et que l'Italie doit beaucoup aux expériences menées par d'autres nations. Les principaux modèles de référence sont la Grande-Bretagne et la France; même si elles diffèrent beaucoup, ces nations ont influé de différentes manières sur la naissance et l'évolution de la planification italienne négociée «qui constitue, bien que avec

² L'expression «planification négociée» est introduite par la loi n. 662 du 1996.



des hauts et des bas, des zones d'ombres et de lumières, un des processus de changement le plus significatif de l'action politique-administrative en Italie»¹.

L'introduction de ces nouvelles modalités d'intervention de l'acteur public, dans lesquelles l'orientation traditionnelle vers l'imposition d'autorité laisse place à des approches marquées par la contractualisation ou la négociation, tient à plusieurs raisons, dont les plus importantes sont:

- a) le polycentrisme institutionnel, c'est-à-dire la constatation que dans beaucoup de secteurs de *policy* il est indispensable d'impliquer et coordonner une multiplicité d'institutions publiques qui ne soient pas liées par des rapports hiérarchiques;
- b) les retards dans la mise en oeuvre intervenus dans les précédentes expériences de *policy*, que l'on peut imputer à l'incohérence des procédures administratives de nature séquentielle qui ralentissent exagérément la réalisation des politiques;
- c) la nécessité d'impliquer davantage les instances privées afin d'accroître, dès la phase de planification, le montant des ressources financières disponibles, tout comme le consensus essentiel pour la mise en oeuvre effective de plans, projets et interventions.

En 1996, pour faire face à la "prolifération" des outils de négociation développés hors de quelconque projet organique, le législateur national a approuvé la loi n. 662 qui établit une première systématisation des principaux outils de planification négociée visant à promouvoir le développement économique et social⁴. Il s'agit d'une disposition qui doit être mise en rapport avec l'abandon (qui a déjà eu lieu en 1993) du vieux système des aides publiques destinées au développement économique des zones défavorisées du Sud de l'Italie, à la suite duquel le Gouvernement national a dû opérer un revirement global sur la stratégie à utiliser dans cette sphère de *policy* particulière⁵. En effet, ces nouveaux outils se basent sur une implication plus profonde et une responsabilisation plus grande des instances régionales et locales (conformément à la tendance caractéristique des initiatives qui s'inscrivent dans le cadre de la politique régionale européenne).

§ 1.1 Les outils de la planification négociée

La loi n° 662 du 1996 définit la planification négociée comme la réglementation concertée entre instances publiques ou entre l'État et les instances publiques ou privées pour la mise en place d'interventions différentes, visant à une même finalité de développement (art. 2); cette loi en outre détermine la liste d'outils suivante: le *contratto di programma* (contrat de programme), le *patto territoriale* (pacte territorial), le *contratto d'area* (contrat de zone), l'*intesa istituzionale di*

³ Voir L. Bobbio, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *Stato e Mercato*, 2000, n. 58, page 111 et suivantes. L'auteur affirme que «l'Italia ha subito innanzi tutto l'influenza della *culture of contract* sviluppata in Gran Bretagna e si è, in secondo luogo, ispirata in modo diretto (anche nella denominazione di alcuni istituti pattizi) alla fitta rete di pratiche contrattuali che è cresciuta in Francia in seguito alla *decentralizzazione* dei primi anni '80» (l'Italie a avant tout subi l'influence de la *culture of contract* qui s'est développée en Grand Bretagne et, en second lieu, s'est inspirée du réseau serré de pratiques contractuelles tissé en France par suite de la *décentralisation* qui a eu lieu depuis le début des années '80); voir J.P. Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, 1999. Pour ce qui concerne la négociation État-Région, objet de la présente étude, le modèle prédominant est le *Contrat de Plan* français.

⁴ Plusieurs auteurs soulignent que dans ce domaine il y a eu un véritable «déluge de lois» qui a créé un cadre normatif «riche», «surabondant», «non coordonné», «épisodique» et «désordonné»; en ce sens voir G. D'Auria, *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana oggi*, in *Politica del diritto*, 1998, pages 201-241; *Interventi per l'occupazione e programmazione negoziata*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n 1, 1988, page 84.

⁵ Voir A. La Spina, *La politica per il mezzogiorno*, Bologna, 2003.



programma (entente institutionnelle de programme) et l'*accordo di programma quadro* (accord de programme-cadre); voir tableau A.

Tab. A: Les outils de planification négociée:
fins et sujets promoteurs

<i>Dénomination</i>	<i>Fins</i>	<i>Sujets promoteurs</i>
INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA	Mise en oeuvre d'un programme pluriannuel d'interventions d'intérêt commun et fonctionnellement liées	Gouvernement national, Giunta Regionale (Commission régionale ou de la province autonome)
ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO	Élaboration et mise en place d'un programme exécutif d'interventions d'intérêt commun ou fonctionnellement reliées qui met en œuvre une Intesa istituzionale di programma	Administration centrale, régionale ou des provinces autonomes
PATTO TERRITORIALE	Mise en oeuvre d'un programme intégré d'interventions dans les secteurs industriel, agro-industriel, touristique, des prestations et dans le secteur infrastructurel, ce dernier visant à promouvoir le développement local	Administrations locales, représentants locaux des catégories des entrepreneurs et des travailleurs, organismes privés
CONTRATTO D'AREA	Création d'un milieu économique favorable au développement de nouvelles initiatives d'entreprise et à l'augmentation des emplois dans les secteurs industriel, agro-industriel, touristique et des services	Représentants des travailleurs et des employeurs
CONTRATTO DI PROGRAMMA	Mise en place de nouvelles structures de production (ou développement de celles déjà existantes) et augmentation des emplois	Entreprises de grandes dimensions ou grands groupes industriels nationaux et internationaux; consortiums de petites et moyennes entreprises, qui peuvent être actifs dans plusieurs secteurs; représentants de districts industriels

Source: notre étude des délibérations CIPE n. 10/1994, n.29/1997 et de la loi 662/1996

D'une manière générale les outils de planification négociée partagent les aspects suivants:

- a) ils promeuvent les interventions finalisées au développement (économique, social, infrastructurel, d'augmentation des emplois) et au rééquilibrage entre les différentes zones du pays;
- b) ils impliquent une multiplicité de sujets publics (Communes, Régions, Ministères et leurs branches) et d'organismes privés (entreprises, organisations syndicales, organisations représentatives d'entrepreneurs, etc.);
- c) ils mobilisent les ressources financières provenant d'une pluralité de sources, privées et publiques (communales, régionales, lois sectorielles nationales, communautaires);
- d) ils supposent une évaluation globale des activités accomplies par les différents sujets et impliquent plusieurs décisions qui relèvent des sujets institutionnels appartenant aux différents niveaux du gouvernement;
- e) ils exigent, ainsi, des activités de négociation et coopération qui visent à promouvoir la coordination de tous les sujets impliqués.



Bien que jusque à ce moment-ci on ait mis en évidence les éléments communs aux différents outils de planification négociée, on peut cependant saisir des aspects qui en mettent en lumière les différences. Avant tout, il faut distinguer entre des outils (pactes territoriaux, contrats de plan, contrats de zone) pour lesquels on a délimité un domaine d'intervention précis et d'autres (ententes et accords-cadre) qui semblent acquérir une valeur plus générale. En second lieu, certains de ces outils (contrats de programme, pactes territoriaux) ont été déjà essayés à travers une série d'expériences de mise en oeuvre et la disposition nationale remplit seulement une fonction de rationalisation et de coordination, tandis que d'autres outils (tels que l'entente et l'accord) viennent d'être introduits et nécessitent d'une définition ponctuelle pour ce qui concerne les procédures opérationnelles et les règles de fonctionnement.

Enfin, les outils fixés par la loi n. 662 du 1996 peuvent être répartis en deux différentes familles: *a*) outils qui attribuent un rôle prépondérant, dans la phase d'élaboration, aux instances locales et/ou aux organismes externes à l'administration publique (pactes territoriaux, contrats de programme, contrats de zone); *b*) outils qui, au contraire, tout en faisant leur le principe de la négociation, impliquent une démarche hiérarchique plus traditionnelle dans laquelle le rôle de décideur est attribué, même si non exclusivement, au Gouvernement national (entente institutionnelle de programme et accords cadre)⁶.

C'est à ces derniers outils que nous allons dédier notre attention dans la suite de la présente étude, en expliquant ponctuellement leurs caractéristiques et modalités de fonctionnement, puis en reconstituant le processus de mise en oeuvre, en nous référant particulièrement à l'expérience de la Région Piémont.

Les Régions italiennes. Le principe de subsidiarité

Les Régions italiennes, instituées par le texte constitutionnel de 1948 mais réellement mises en place depuis 1970, sont devenues objet de réformes essentielles au cours des années '90, à la suite des nombreuses dispositions sur la *décentralisation* administrative en faveur des divers niveaux de gouvernement territorial (en particulier la loi n. 59 du 1997, communément dénommé "fédéralisme administratif à constitution inchangée"). En 2001, a été approuvée la réforme constitutionnelle (loi const. n. 3 du 2001) qui a modifié les articles qui définissent les caractéristiques et compétences des administrations locales. La principale nouveauté des lois sur la décentralisation et de la réforme constitutionnelle consiste à avoir introduit le *principe de subsidiarité* dans les relations intergouvernementales existantes en Italie; le but est celui de «imposer un critère de répartition entre fonctions de l'État et des Régions qui s'inspire du principe selon lequel la compétence en général est régionale, à l'exception des tâches et des fonctions réservées à l'État»¹. De ce fait, on essaye d'attribuer les responsabilités politiques de l'action publique à l'autorité territorialement plus voisine des citoyens impliqués. À l'origine, l'ordonnancement constitutionnel reconnaissait à la Région une compétence *exclusive* ou *concurrentielle* avec celle de l'État dans certains domaines expressément énumérés; tous les domaines qui n'étaient pas prévus par la Constitution relevaient de la compétence de l'État. Le texte constitutionnel rénové énonce les domaines qui font l'objet d'une compétence *concurrentielle* (État et Région) et attribue à la compétence *exclusive* de la Région tous ceux qui ne sont pas expressément "réservés" à l'État. L'autorité administrative régionale, tout en gardant substantiellement la même nature, s'est enrichie des fonctions d'orientation, planification et contrôle.

¹ Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, dern. éd., page 225. Voir aussi L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2002, pages 46 et suivantes.; l'auteur observe que l'Italie va évoluer vers un système de gouvernement *multipolaire*, «dans lequel les trois niveaux de gouvernement (national, régional et local) entretiennent des relations directes tout en conservant un certain degré d'autonomie réciproque», pages 136 et ss.

⁶ Voir A. Marzanati, *La programmazione della spesa pubblica. Tra coordinamento e concertazione*, Milano, 2001.



§ 2. Le “dispositif IIP et APQ”

La spécificité du “dispositif *Intesa Istituzionale di programma (IIP)* et *Accordi di programma quadro (APQ)*”⁷, par rapport aux autres outils de planification négociée, consiste dans le fait qu’il agit essentiellement dans le domaine des relations intergouvernementales et notamment dans le domaine des rapports entre administrations centrales et régionales; ces instances, dans les intentions du législateur, devraient en effet représenter «l’outil ordinaire de concertation entre État et Région pour l’élaboration des initiatives d’intérêt commun qui concernent le territoire régional, pour lesquelles l’action coordonnée des administrations centrales et régionales est indispensable»⁸.

Nous nous proposons, dans les pages suivantes, de reconstituer les caractéristiques générales de ce “dispositif”, en montrant ses composants principaux (§ 2.1), les transformations et les ajustements introduits au cours de la phase de mise en œuvre (§ 2.2), l’actuel aménagement des procédures (§ 2.3), les ressources financières engagées et les relatifs secteurs de *policy* qui en bénéficient.

§ 2.1 Définitions et présentation générale

Les IIP et les APQ visent à une réglementation concertée entre les instances publiques (ou entre l’instance publique compétente et les parties privées concernées) pour la mise en place d’interventions pour lesquelles il est nécessaire que plusieurs administrations coopèrent à la prise de décisions institutionnelles et à l’affectation de ressources financières (loi n. 662 du 1996, art. 2, alinéa 203).

En particulier, l’IIP est le lieu où l’administration centrale – à travers le *Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione del Ministero del bilancio* (département des politiques de développement et cohésion du Ministère du Bilan) qui remplit une fonction de promotion et aménagement – et chaque administration régionale déterminent, en se référant à un période pluriannuel⁹, les secteurs de *policy* et les objectifs d’intervention qui sont considérés stratégiques pour le développement socio-économique du territoire régional.

L’APQ – outil de mise en oeuvre de l’IIP – est défini comme l’accord entre les administrations nationales et régionales pour l’élaboration d’un programme exécutif des interventions d’intérêt commun et fonctionnellement reliées (art. 2 alinéa 203) mais, contrairement à l’IIP, il est ouvert à l’adhésion d’autres organismes publics ou privés. La réglementation, en outre, attribue à l’APQ une série de tâches très importantes – et c’est en cela que consiste la nature exécutive du programme. En effet, lors de l’élaboration de l’accord cadre, il faut définir ponctuellement: *a)* chaque intervention à réaliser (en précisant les temps relatifs et les modalités de mise en oeuvre prévues); *b)* les organismes responsables de la mise en oeuvre; *c)* les outils administratifs éventuels à mettre en place; *d)* la source et le montant des ressources financières nécessaires, à valoir sur les dotations publiques ou dégagées grâce à

⁷ N.D.T. Afin de rendre plus fluide la lecture, dorénavant les *Intesa istituzionali di programma quadro* et les *Accordi di programma quadro* seront désignés par les acronymes IIP et APQ (le ‘dispositif Intesa et Accordi’ devient ‘dispositif IIP et APQ’).

⁸ Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione, *La nuova programmazione per il Mezzogiorno*, Roma, 1998.

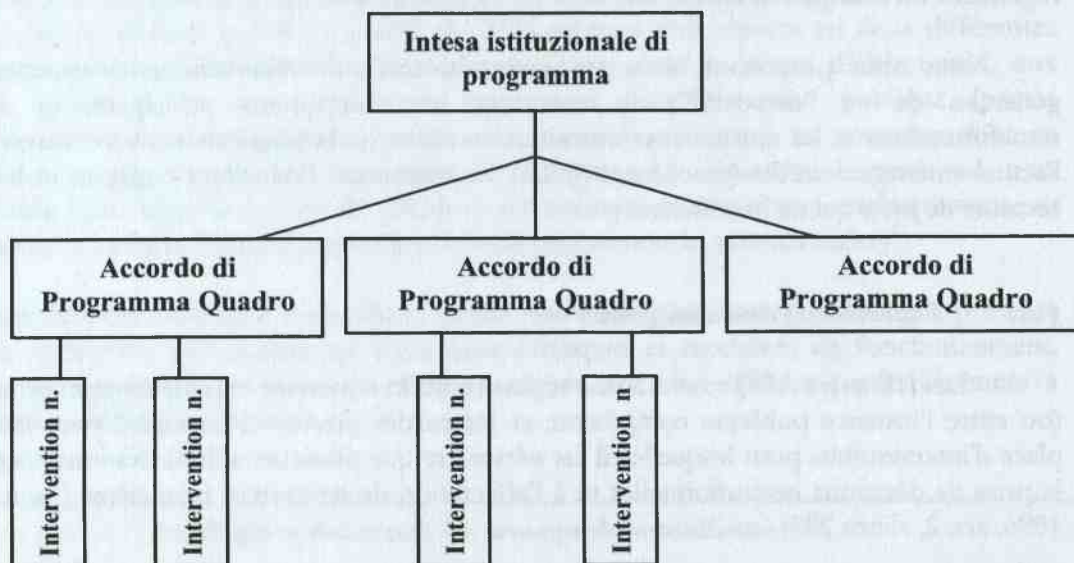
⁹ En réalité, le cadre normatif prévoit une durée triennale de l’IIP, mais, de fait, sa durée coïncide avec celle des interventions, dont le nombre peut être augmenté d’année en année pourvu qu’il y ait les ressources nécessaires. L’IIP devient pourtant un cadre de référence dont on peut mettre à jour le contenu au cours de la phase de mise en oeuvre des projets.



l'intervention des privés; e) les procédures et les responsables du suivi et du contrôle des résultats.

Selon une perspective séquentielle et hiérarchique, le “dispositif IIP et APQ” peut donc être divisé en trois macro-phases (ou composantes): les deux premières destinées à l'élaboration, approbation et signature, respectivement, des IIP et des APQ (voir § 3); la troisième concernant la mise en œuvre d'interventions prévues par l'APQ (voir § 4).

Fig. 1: Articulation et phases du ‘dispositif IIP et APQ’



§ 2.2 Une IIP et trois générations d'APQ: une brève historique

Depuis 1996, le “dispositif IIP et APQ” a subi plusieurs changements; il s'est agit de modifications marginales ou “d'ajustements” des procédures, mais, dans quelques cas, aussi de modifications plus importantes (telles que, par exemple, l'introduction de primes et sanctions). Ces modifications, sans changer la structure générale, ont fondamentalement conditionné le contenu et les “règles du jeu” appliquées dans la formulations et mise en oeuvre des IIP et des APQ. Dans les pages suivantes nous nous proposons de mettre en évidence les passages principaux qui ont marqué l'évolution du ‘dispositif’.

On peut distinguer *trois périodes* de l'expérience de mise en oeuvre du ‘dispositif IIP et APQ’. Certaines des modifications apportées pendant ces trois périodes ont eu des répercussions si significatives sur les phases d'élaboration et mise en oeuvre qu'il ne semble pas incorrect de parler d'une génération d'IIP et de plusieurs générations d'APQ. Il faut prendre en compte que la durée de l'IIP s'étend jusqu'à la fin des interventions prévues par les APQ; cependant, puisque chaque année, s'il y a des ressources disponibles, on peut signer de nouveaux accords, de fait l'IIP approuvée reste unique et constitue le cadre de référence, dont on peut mettre à jour le contenu pendant la mise en oeuvre.

La première période (1998) coïncide, et se conclut, avec la première attribution des ressources financières au ‘dispositif IIP et APQ’ par le Comitato Interministeriale per la Programmazione economica (CIPE, Comité Interministériel pour la planification



économique)¹⁰; elle est marquée par deux caractéristiques relatives aux dotations: elles sont essentiellement destinées à compléter la réalisation d'installations infrastructurales; elles sont attribuées aux 'Zones en retard de développement' du pays¹¹, dans le but précis de privilégier le Midi de l'Italie. La répartition des ressources s'articule en deux phases: d'abord entre macro-régions (centre-nord et sud), ensuite dans chaque macro-région (entre différentes régions); en particulier, le 85% des ressources sont attribuées aux Régions du sud et le 15% aux Régions du centre-nord. Ces règles de répartition, introduites pendant la première phase, n'ont pas subi de changements au cours du temps. Il est cependant important de souligner que les ressources destinées aux 'Zones en retard de développement' par le CIPE ne constituent qu'une des possibles sources de financement du "dispositif IIP et APQ".

Tout en maintenant inchangé le système de distribution des ressources, la seconde période (1999-2001) se distingue de la précédente parce que les ressources financières ne sont plus destinées à l'achèvement des actions mais à la réalisation d'initiatives nouvelles et la détermination des interventions est la conséquence d'un procès de concertation (négociation et coopération) entre les instances nationales et régionales. C'est au cours de cette seconde période qu'on conclut les premiers APQ pour la mise en œuvre effective des IIP¹², qui ont plusieurs domaines d'intervention, dont certains (mobilité, cycle intégré de l'eau, établissement d'un bilan hydrogéologique) ont été considérés prioritaires par le CIPE lors de l'attribution des ressources financières et, de toute façon, ont été déterminés à la suite d'une concertation entre les instances nationales et régionales. Les APQ sont donc utilisés comme outil ordinaire pour l'emploi des ressources financières affectées chaque année par le Parlement à fin de créer un rééquilibrage entre les différentes zones du pays.

Au cours de cette seconde phase, les modalités concrètes d'élaboration et exécution des accords-cadre tendent de plus en plus à charger les organismes centraux et régionaux de fonctions de promotion, aménagement et contrôle dans les activités de planification et mise en œuvre d'interventions prévues par les mêmes accords. C'est dans cette perspective que l'on peut situer la principale innovation qui caractérise cette seconde période: l'introduction du suivi administratif, physique et financier des accords-cadre.

Le système suivi est en effet mis à point dès mai 2000, lorsque le CIPE entreprend la définition de ses caractéristiques et modalités de fonctionnement. Fondamentalement, on prévoit que pour chaque intervention il faut rédiger au moment de la stipulation une fiche, qui sera mise à jour semestriellement, comprenant une série d'informations: organisme chargé de la mise en oeuvre, programmation temporelle des activités, cadre financier, prévisions de frais,

¹⁰ Le CIPE est un organisme chargé d'importantes fonctions de coordination de la politique économique nationale; il est présidé par le Président du Conseil des Ministres et constitué, parmi les autres membres, par tous les ministres à portefeuille. En général le CIPE, selon les orientations du gouvernement, doit accomplir les tâches suivantes: a) il définit les lignes de la politique économique aux niveaux national, communautaire et international, en identifiant les secteurs et les objectifs prioritaires de développement socio-économique; b) il définit les lignes directrices générales de la politique économique pour la valorisation des processus de développement des différentes zones de l'Italie (en portant une attention particulière aux zones sous-développées); c) il exerce des fonctions de coordination et d'orientation dans le domaine de la planification négociée; d) il approuve des projets d'investissement visant à réduire le déséquilibre économique entre zones différentes du pays; e) il définit les principes communs pour les administrations qui exercent des fonctions dans le domaine de la gestion de services d'utilité publique.

¹¹ On nomme 'Zones en retard de développement' les territoires concernés par les objectifs 1, 2 et *phasing out* de la politique communautaire.

¹² En fait, les premières IIP signées entre l'État et les Régions datent de mars 1999 (Lombardie, Toscane et Ombrie), tandis que les dernières ont été stipulées dans la seconde moitié de l'année 2001 (Vénétie, Frioul-Vénétie Julienne et Val d'Aoste).



etc. Les informations ainsi recueillies, en alimentant le système suivi (applicatif informatique géré par le CIPE), contribuent à observer le déroulement des APQ (pour d'autres informations sur le système de suivi voir § 2.3.1).

Pendant la troisième période (2002-2005), le 'dispositif IIP et APQ' est renforcé et se distingue pour une innovation qui contribue à redéfinir les "règles du jeu": l'introduction de mesures d'encouragement (primes et sanctions) qui visent à promouvoir, en premier lieu, l'accélération des procédures et des dépenses et, en second lieu, les capacités de planification et de prévision des frais (voir § 2.3.2)

§ 2.3 *Le système actuel: procédures de formulation et de mise en oeuvre*

En résumant, le 'dispositif IIP et APQ' est articulé en trois composantes:

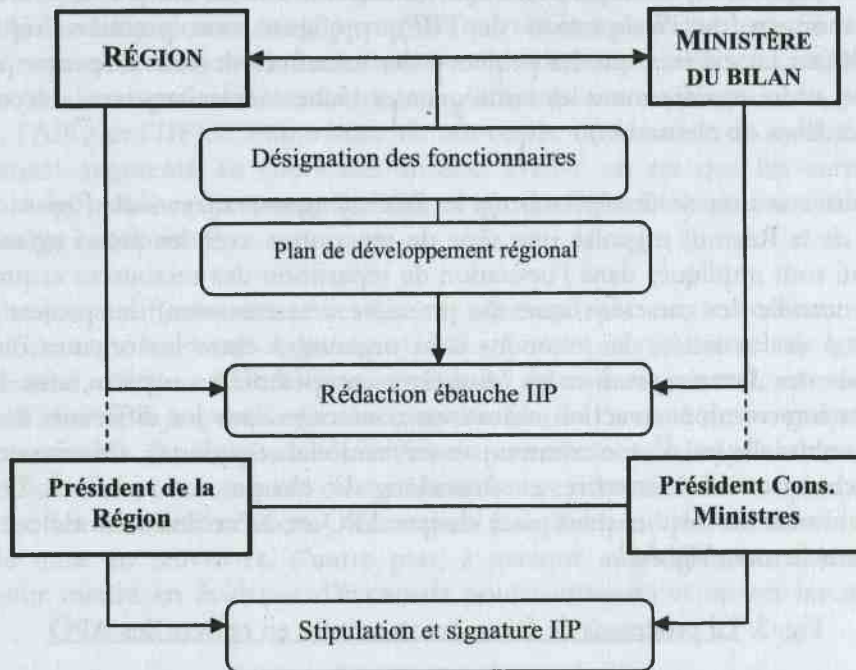
- a) l'IIP, qui constitue le cadre de référence dans lequel s'inscrivent les choix stratégiques concernant les secteurs et les interventions, surtout sur le plan infrastructurel, jugés prioritaires pour le développement économique régional;
- b) les APQ, outils de mise en oeuvre de l'IIP, adoptés en fonction des différents secteurs de *policy* (ressources hydriques, biens culturels, développement local, etc.);
- c) chaque intervention et chaque projet que l'on veut réaliser ou mettre en oeuvre par le biais de l'APQ et dont on définit précisément toutes les caractéristiques.

Le 'dispositif IIP et APQ' peut être décomposé, comme on a expliqué dans le paragraphe précédent (fig. 1), en trois grandes phases. Pendant la *première phase*, le gouvernement national et la Giunta regionale (Commission régionale, l'organe exécutif régional), par le biais d'une analyse des points forts et des faiblesses du modèle de développement régional et d'une reconnaissance des projets, des programmes et de l'ensemble des ressources financières disponibles, coopèrent afin d'établir une série de domaines d'intervention d'intérêt commun pour lesquelles l'action concertée de plusieurs acteurs (institutionnels et non) est opportune.

Cette phase se conclut par la stipulation de l'IIP, signée par les plus hauts organes exécutifs des deux administrations (c'est-à-dire le Président du Conseil des ministres et le Président de la Giunta, fig. 2). Le contenu de l'entente peut être par la suite mis à jour et intégré en utilisant les procédures prévues pour le contrôle et le suivi. Les IIP définissent non seulement les domaines d'intervention d'intérêt commun (qui seront les sujets des suivants APQ), mais aussi les modalités de contrôle et mis à jour des objectifs généraux de l'IIP et des outils relatifs de mise en oeuvre.



Fig. 2: Le processus d'élaboration et approbation de l'IIP



La deuxième phase du parcours procédural prévoit la formulation, encore une fois par le gouvernement national et la *Giunta* (Commission régionale), d'APQ spécifiques pour chaque domaine d'intervention établi par l'IIP; au moment de la stipulation et signature de l'IIP, il est possible d'impliquer soit les organes dirigeants des administrations régionales et des ministères compétents pour les domaines choisis comme objets d'intervention soit d'autres (éventuels) organismes publics et privés (voir sous fig. 3). La troisième phase correspond à l'exécution concrète des interventions et projets prévus par chaque APQ (voir § 3).

Le processus d'élaboration et approbation des APQ constitue un passage très important dans la mise en œuvre du 'dispositif IIP et APQ'. C'est au cours de cette phase que l'on détermine, d'abord, les domaines d'intervention qui seront soumis au régime du 'dispositif' (et l'on attribue les ressources affectées par le CIPE aux 'Zones en retard de développement') et, dans un second temps, chaque intervention et projet qu'il faut inclure dans l'accord cadre. Nous allons examiner les détails de cette phase.

Le véritable *processus* commence par l'approbation de la loi de finances (décembre), par laquelle on définit le montant des ressources financières, affectées aux 'Zones en retard de développement', à engager à travers les outils de planification négociée. Pendant les mois suivants, le CIPE s'occupe de partager ces ressources entre les différents outils de planification négociée et après – pour les ressources affectées au 'dispositif IIP et APQ' – il procède à une seconde répartition entre les différentes zones du pays (centre, nord et sud). Ces dispositions peuvent parfois fixer les secteurs de *policy* auxquels les ressources sont en priorité affectées. Cette première phase concerne presque exclusivement des institutions au niveau national et implique seulement de façon indirecte les instances régionales.

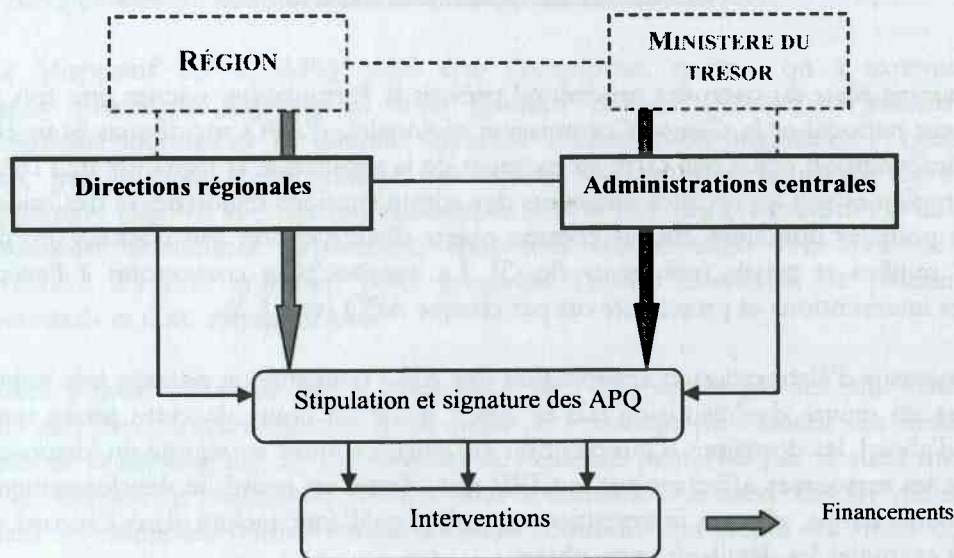
Une fois la phase de répartition nationale des ressources achevée, un processus de consultation a lieu entre les organes dirigeants des administrations régionales et le Ministère du



Bilan, à la suite duquel la *Giunta regionale* (Commission Régionale), le plus haut organe exécutif, procède à l'affectation des ressources disponibles selon le plan. Autrement dit, par le biais de cette première disposition, la *Giunta* détermine les secteurs choisis comme objet d'intervention (prévus au moment de l'élaboration de l'IIP), préfigure une première répartition des ressources, définit les critères que les projets et les initiatives doivent respecter pour devenir objet d'accord cadre et détermine les conséquentes tâches administratives à accomplir (avec leurs temps et délais de réalisation).

Les mois suivants (août-septembre), le *Settore programmazione della Regione* (Secteur de planification de la Région) organise une série de rencontres avec les *Settori regionali* (Secteurs régionaux) qui sont impliqués dans l'opération de répartition des ressources et procède à une définition ponctuelle des caractéristiques (et première détermination) des projets finançables. Parallèlement à ces activités, des réunions sont organisées entre les organes dirigeants des administrations des *Settori regionali* et les Ministères compétents en matière, afin de vérifier la cohérence des interventions avec les indications contenues dans les différents documents de planification sectorielle (au niveau communautaire, national et régional). Ensuite on examina la faisabilité technique, administrative et financière de chaque intervention. Les semaines suivantes, on choisit les responsables pour chaque APQ et, à l'achèvement de cette phase, les APQ sont formellement signés¹³.

Fig. 3: Le processus de formulation et mise en oeuvre des APQ



En résumant, l'IIP vise à définir, de commun accord entre État et Région, une série de domaines d'intervention dans lesquels se rend nécessaire leur action coordonnée pour la promotion du développement économique et social régional, avec une particulière attention aux zones qui traversent une phase de crise (les 'Zones en retard de développement'). La véritable définition et exécution des interventions sont promues pendant les années suivantes à la stipulation de l'IIP par le biais de l'élaboration et approbation des APQ. Les procédures pour la formulation et approbation des APQ sont mises en oeuvre chaque année, selon le montant des ressources que la loi de finances affecte au rééquilibrage territoire.

¹³ En principe, les plus hauts cadres du secteur régional compétent.



§ 2.3.1 Les modalités de vérification et de suivi

Un des éléments qui caractérise et qualifie le plus le 'dispositif IIP et APQ' consiste dans l'usage d'outils de vérification et suivi appropriés, qui visent à produire des informations sur le processus de mise en œuvre; ces informations sont destinées aux différents *decision makers* qui sont chargés de la responsabilité relative aux différentes composantes du plan (chaque intervention, l'APQ et l'IIP). L'importance de ces outils, notamment du système de suivi, a remarquablement augmenté au cours des années. Preuve en est que les correspondantes procédures ont été parachevées et standardisées et que une initiative visant au renforcement de cette activité a été entreprise.¹⁴

Le cadre normatif concernant le système de suivi prévoit la constitution de deux comités, le *Comitato istituzionale di gestione* (C.I.G., Comité institutionnel de gestion) et le *Comitato paritetico di attuazione* (C.P.A., Comité paritaire de mise en oeuvre), introduit le rôle de *Responsabile dell'Accordo di programma Quadro* (responsable de l'accord de programme cadre) et implique l'intervention du *Responsabile unico di procedimento*¹⁵ (responsable unique de la procédure). Chacun de ces sujets est chargé de tâches et responsabilités visant, d'une part, à encourager le flux des informations nécessaires à évaluer le déroulement des différents processus de mise en œuvre et, d'autre part, à garantir aux différents sujets le support informatif pour mettre en évidence d'éventuels points critiques et opérer les modifications nécessaires.

L'unité élémentaire de l'activité de suivi est représentée par la fiche d'intervention, qui doit être remplie pour chaque intervention ou projet prévu par l'accord-cadre. Les informations recueillies par le biais de cette fiche permettent de reconstituer les caractéristiques du projet dans ses différents profils (procéduraux, financiers, etc.), en les articulant en six domaines:

1. les *données d'identification*: elles concernent la localisation territoriale du projet, le secteur d'intervention et le sujet chargé de la mise en œuvre et donc de la responsabilité d'une correcte réalisation;
2. la *planification des délais*: on définit le niveau de développement du projet d'intervention au moment de la signature de l'accord, les délais prévus pour les phases suivantes du projet, etc.;
3. le *plan économique*: on calcule le montant total des frais prévues et leur répartition au cours des années;
4. le *plan financier*: il indique les différentes sources de financement;
5. l'*avancement comptable*: il enregistre le montant des engagements contractualisés et les dispositions de paiement (c'est-à-dire les frais effectivement supportés);
6. l'*avancement physique*: il enregistre l'état d'avancement des travaux;

La fiche d'intervention est remplie et mise à jour tous les six mois par le *Responsabile Unico del procedimento*. Les informations qui apparaissent des fiches d'intervention et surtout les données sur les variations de contenu enregistrées dans les différents profils du projet (par exemple accroissement des frais et nouvelle planification, avances et retards dans les différentes phases de procédure et mise en œuvre) constituent la base informative à

¹⁴ Il s'agit du "Progetto Monitoraggio" (projet suivi), entamé en 2003 afin de renforcer les systèmes de suivi des interventions prévus par les APQ.

¹⁵ Le responsable unique de la procédure – figure introduite par la loi sur la procédure administrative (n° 241 du 1990) dirige et supervise les phases de planification et réalisation des interventions dans le domaine des travaux publics, un secteur privilégié par les projets élaborés au sein des APQ.

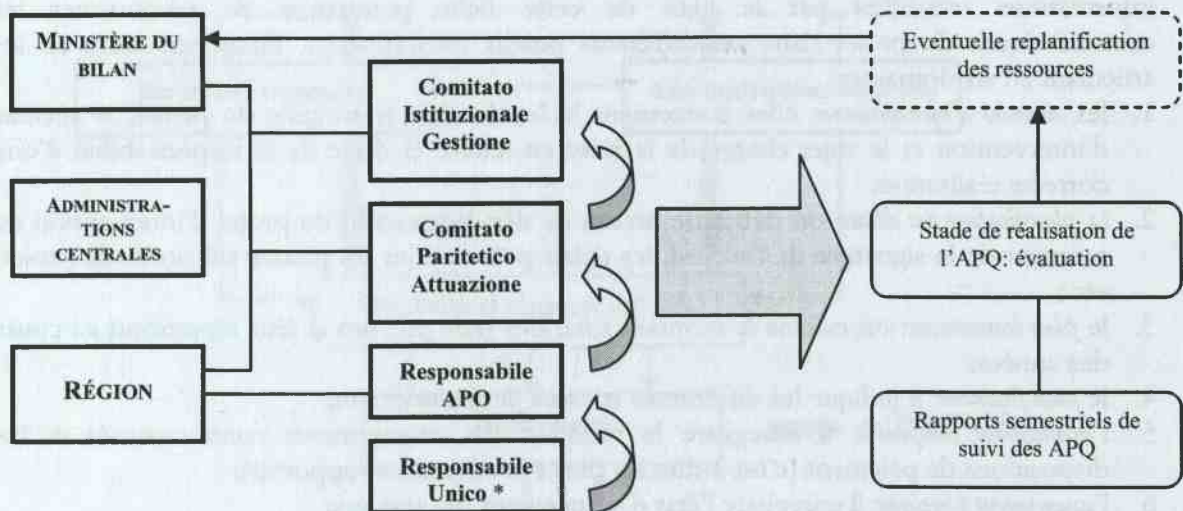


disposition du *responsabile dell'accordo quadro*. Ce dernier doit non seulement agir, dans les limites de ses compétences, pour lever les éventuels obstacles ou points critiques, mais aussi de rédiger un rapport de suivi, visant à mettre en évidence le déroulement global de l'accord-cadre, et à définir et proposer les modifications possibles.

Ces rapports de suivi (un pour chaque accord-cadre) sont rédigés de semestre en semestre et, dans leur globalité, constituent le fondement informatif à disposition du *Comitato paritetico di attuazione* (CPA). Cet organe, composé par les fonctionnaires de l'administration régionale et centrale, est chargé d'élaborer un rapport sur l'état de mise en œuvre des accords et de l'entente, en proposant des solutions éventuelles pour surmonter les obstacles apparus au cours de la réalisation des interventions (mise à jour de la modulation des ressources, suspension et annulation des interventions, blocage des financements, etc.). Les activités du CPA sont préalables au travail qui sera accompli par le *Comitato istituzionale di gestione* (CIG), composé par les représentants politiques du Gouvernement et de la Giunta (Commission Régionale), à qui incombe la tâche de vérifier le maintien de l'entente (et de ses outils de mise en œuvre). Le CIG peut procéder à la replanification des ressources et à la mise à jour des objectifs et des priorités fixées au cours de l'élaboration de l'entente.

En résumé, les relations entre les organes chargés de l'analyse et de la vérification de la mise en place du 'dispositif IIP et APQ' peut être ainsi représenté:

Fig. 4: Gestion et suivi des APQ et de chaque intervention



* Le *Responsabile Unico del procedimento*, chargé de la mise en œuvre de l'intervention, peut relever, tour à tour, de l'administration régionale, provinciale, communale ou des organes périphériques de l'Etat.

Le Ministère du bilan, par le *Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione* (DPS, Département des politiques de développement et cohésion), est chargé de l'élaboration du *Rapporto annuale sugli interventi nelle aree sotto-utilizzate* (Rapport annuel sur les interventions dans les 'Zones en retard de développement'). Sur la base des résultats des rapports de suivi régionaux, le DPS produit un document de synthèse nationale sur le déroulement des APQ qui relate, en particulier, l'état d'avancement des dépenses, en le comparant à celui prévu au moment de la stipulation des accords (voir après figure 6).



§ 2.3.2 Les outils de stimulation: primes et sanctions

Parmi les principales innovations introduites au cours de la phase de mise en place du 'dispositif IIP et APQ' prennent une importance remarquable les outils de stimulation qui visent à encourager une réalisation concrète des interventions, une réduction des temps de mise en œuvre et le développement des capacités de planification des principales instances impliquées. Le projet de loi mis au point par la délibération CIPE n. 36/2002, et puis modifié par la délibération CIPE n. 17/2003, prévoit des dispositifs de primes correspondant aux principales phases dans lesquelles le processus de mise en œuvre des accords-cadre se répartit: planification, organisation des dépenses engagées et appréciation des dépenses effectives.

Pour ce qui concerne la *planification* – entendue comme la phase comprise entre la répartition des ressources, gérée chaque année par le CIPE, et la signature des APQ – on fixe un délai dans lequel les administrations régionales doivent avancer des propositions de répartition sectorielle des ressources qui leur sont affectées et présenter une liste des interventions qui sont à inclure dans les différents APQ. La non-présentation (au CIPE) de cette documentation dans les temps prévus comporte une diminution du montant des ressources financières allouées (équivalente à 5% pour chaque mois de retard).

Pour la phase de l'*engagement de dépenses*, le dégagement d'office, déjà prévu pour les fonds européens, est mis en place aussi pour les ressources nationales affectées au 'dispositif IIP et APQ'. Autrement dit, les administrations doivent engager, par le biais d'obligations juridiquement contraignantes, les ressources allouées dans des limites de temps définies, sous peine d'être privées de la disponibilité des fonds (et de leur futur réemploi).

Le but d'accélérer la *dépense effective* se fonde sur un dispositif plus complexe. Avant tout, une partie (10%) des ressources affectées au 'dispositif IIP et APQ' est mise de côté et constitue le réservoir dont puiser les primes qui sont assignées aux administrations si elles respectent les temps prévus pour l'emploi effectif des ressources.

§ 2.4 Un regard sur les premiers résultats: ressources financières et secteurs d'intervention

Actuellement chaque Région a stipulé avec l'État une IIP et, sur la base de ceux dernières, 256 APQ ont été signés. Toutefois, car la plupart de ces accords sont encore dans une phase de mise en œuvre, il est prématuré de formuler quelque appréciation concernant l'impact effectif sur le plan socio-économique du 'dispositif IIP et APQ'. Au stade présent il est seulement possible de mettre en évidence les premiers résultats de cette expérience de *policy* (ressources financières employées, secteurs de *policy* impliqués, etc.).

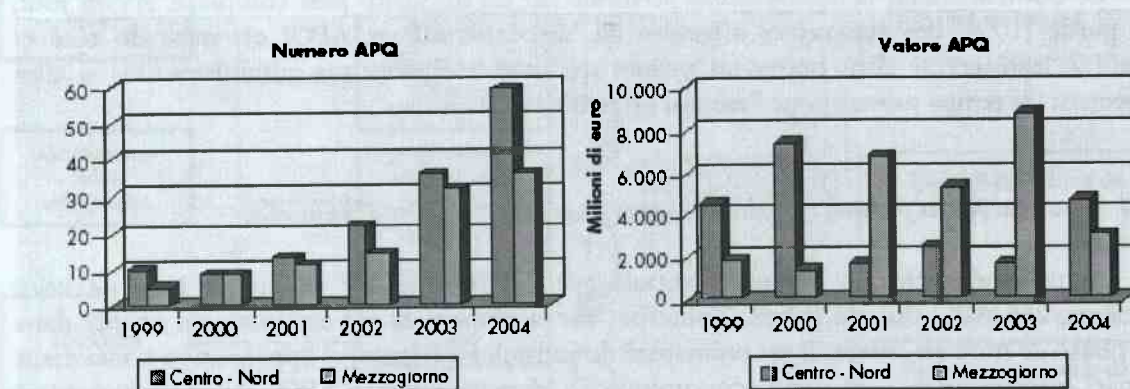


Tab. B: APQ signé chaque année. valeur et zone géographique
 (valeurs en millions de €)

anno	Centro-Nord			Sud			Totale		
	n. accordi	valore	%	n. accordi	valore	%	n. accordi	valore	%
1999	10	4.476,2	71,2	5	1.808,9	28,8	15	6.285,1	100,0
2000	9	7.423,4	84,7	9	1.341,5	15,3	18	8.764,9	100,0
2001	13	1.707,2	20,1	11	6.773,8	79,9	24	8.481,0	100,0
2002	22	2.438,5	31,5	14	5.294,9	68,5	36	7.733,4	100,0
2003	36	1.687,7	16,1	32	8.800,7	83,9	68	10.488,4	100,0
2004	59	4.692,4	60,8	36	3.023,6	39,2	95	7.715,9	100,0
Totale	149	22.425,4	45,3	107	27.043,4	54,7	256	49.468,8	100,0

Source: Rapport 2004

Le tableau B et les graphiques ci-dessous fournissent des informations intéressantes qui concernent le processus de consolidation du 'dispositif IIP et APQ'. En particulier, le total des APQ approuvés a sensiblement augmenté au cours des années, soit au niveau général soit dans les deux macro-zones de référence (centre nord et sud). Il semble pourtant que le 'dispositif' est désormais au nombre des outils ordinairement utilisés par l'administration italienne (centrale et régionale). En outre, le tableau permet de constater que pendant les premières années de mise en oeuvre (1999-2000) ce sont surtout les régions du centre-nord qui ont usé de ce dispositif, tandis que les régions du sud ont commencé plus tard à exploiter les potentialités de cet outil (2001-2003).



Source: Rapport DPS - 2004

Le tableau C offre une photographie des APQ (et des ressources financières correspondantes) pour macro-secteurs d'intervention (conformément à ce qui est prévu par le *Quadro comunitario di Sostegno*, programme de soutien communautaire). Comme l'on peut remarquer, les secteurs "réseaux et nœuds de service" et "ressources naturelles" constituent les sphères de *policy* qui ont le plus recours au 'dispositif IIP et APQ'. Ce phénomène est en part explicable par le fait que le cadre normatif des ces outils tend à privilégier les interventions dans le domaine des infrastructures.



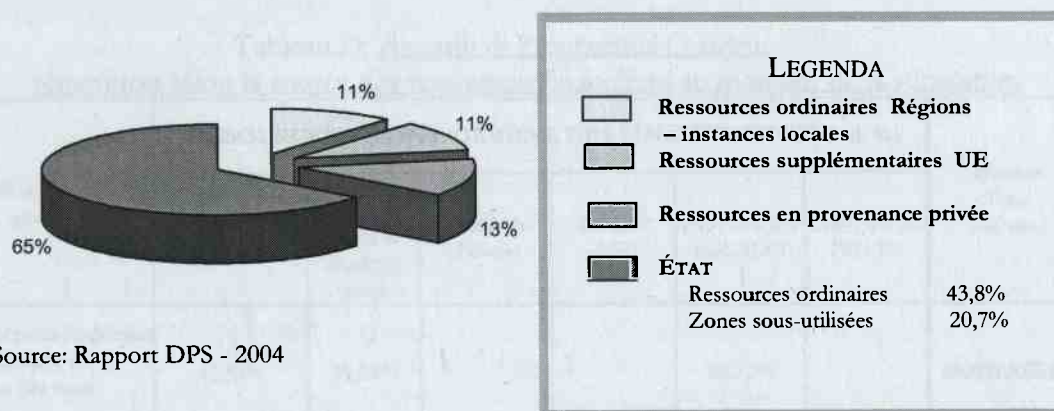
Tab. C: Répartition des ressources par axes d'intervention

Asse QCS	Centro - Nord			Mezzogiorno			Italia		
	N.	Valore	%	N.	Valore	%	N.	Valore	%
1 - Risorse naturali	51	3.827,7	17,1	24	7.917,7	29,3	75	11.745,4	23,7
2 - Risorse culturali	15	898,3	4,0	22	1.013,3	3,7	37	1.911,6	3,9
3 - Risorse umane	8	121,6	0,5			0,0	8	121,6	0,2
4 - Sistemi Locali di Sviluppo	17	540,1	2,4	20	4.219,0	15,6	37	4.759,1	9,6
5 - Città	10	2.011,5	9,0	8	621,1	2,3	18	2.632,6	5,3
6 - Reti e nodi di servizio	48	15.026,2	67,0	33	13.272,4	49,1	81	28.298,5	57,2
Totale	149	22.425,4	100,0	107	27.043,4	100,0	256	49.468,8	100,0

Source: Rapport DPS - 2004

Un autre élément ultérieur qui mérite d'être pris en considération concerne le montant total des cofinancements conflués dans le 'dispositif IIP et APQ' (environ 50 milliards de €). En répartissant ces ressources sur la base des sources de financement (voir figure 5) on peut constater le poids plutôt grand des ressources en provenance de l'État (environ 65%). En même temps, entre ces dernières ce sont les ressources nationales ordinaires qui jouent un rôle dominant tandis que celles supplémentaires (soit celles qui sont expressément affectées aux 'Zones en retard de développement') ont une importance plus limitée. La contribution financière apportée par les autres niveaux de gouvernement (Union Européenne, Régions et Communes) et par les instances privées semble plus modeste, mais néanmoins significative.

Fig. 5: Répartition des ressources entre les instances qui allouent le financement



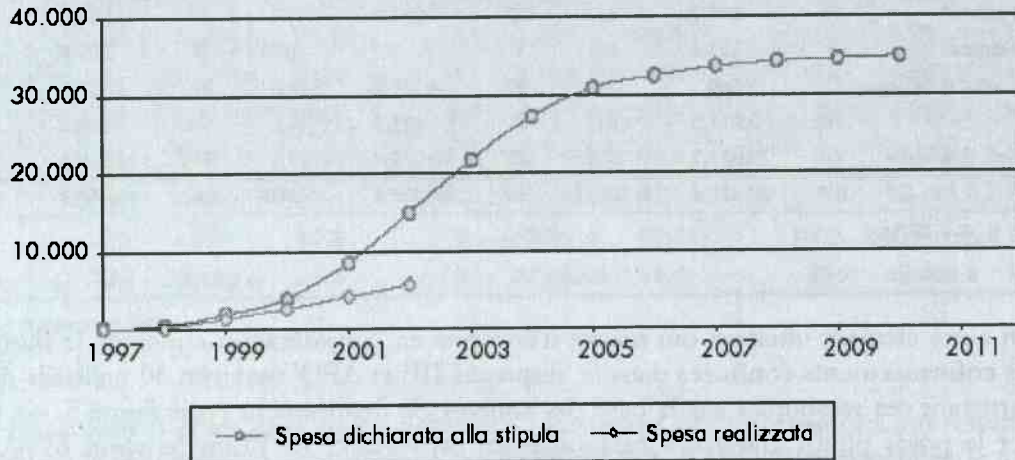
Source: Rapport DPS - 2004

En résumé, le 'dispositif IIP et APQ', mis en œuvre essentiellement grâce aux ressources affectées aux 'Zones en retard de développement', a vraisemblablement revêtu une fonction de stimulation du développement, en soumettant une quot-part considérable des ressources financières et des projets de développement aux règles qui étaient prévues pour lui-même (suivi, systèmes de stimulation, etc.).

En tournant le regard vers les résultats remportés sur le plan de l'avancement des interventions, nous pouvons fournir des renseignements en termes de dépense effective; le graphique ci-après permet de confronter la dépense prévue au moment de la stipulation des accords et la dépense effectivement enregistrée au cours de la phase de mise en place des mêmes accords:



Fig. 6: APQ: profil de dépenses. évaluation au moment de la stipulation et dépenses effectives suivi 2003



Source Rapport DPS 2003

On peut relever un écartement qui est explicable par le «manque de fiabilité des prévisions qui a caractérisé la plupart des APQ jusqu'à présent stipulés, entraînant, de fait, une surévaluation significative de la dépense et une définition irréaliste des temps de mise en œuvre des interventions»¹⁶. Cependant, les véritables raisons des retards enregistrés dans l'exécution des interventions semblent strictement liées à la complexité des procédures administratives introduites pour leur mise en œuvre.

¹⁶ Voir Rapport DPS 2003, page 163 et suivantes.



§ 3. L'expérience de la Région Piémont

L'*Intesa Istituzionale di Programma* (IIP) entre le Gouvernement national et la Région Piémont a été signée le 22 mars 2000. Elle est composée d'un ensemble de lois bien articulées (texte de l'IIP) et d'une annexe technique détaillée. Cette dernière, aboutissement du travail accompli par un *Comitato tecnico bilaterale Stato-Regione* (Comité technique bilatéral État-Région), présente les conditions socio-économiques, les stratégies et les outils de planification, les points forts et les faiblesses du modèle de développement au niveau régional et se conclut par la détermination des objectifs et des secteurs jugés stratégiques ainsi que des domaines d'intervention qui peuvent devenir l'objet des Accords de programma quadro, comme : biens culturels, recherche scientifique, formation avancée, construction de bâtiments sanitaires, transports et réseau routier, gestion des ordures, assainissement des sites pollués, protection du sol et ressources hydriques. Le texte normatif principal indique les objectifs généraux de l'IIP (dont l'*accélération et qualification du processus de développement territorial*) et détermine trois *axes prioritaires* d'intervention: ressources naturelles, ressources culturelles, réseaux et noyaux de services. Il inclut aussi un cadre financier général (référant aux premiers financements alloués par le CIPE aux zones sous-développées) et une liste des APQ possibles, il institue, en nommant parfois les membres, le *Comitato istituzionale di gestione* (C.I.G., Comité institutionnel de gestion) et le *Comitato paritetico di attuazione* (C.P.A., Comité paritaire de mise en oeuvre) et fixe les procédures de suivi et mise à jour des IIP et APQ.

La phase de mise en oeuvre de l'IIP, et de stipulation des APQ correspondants, est entamée dans les mois suivants (le premier APQ date de décembre 2000) et elle ne s'est pas encore terminée. Pendant la période de mars 2000 à juin 2004, 12 APQ ont été signés impliquant un investissement de plus de 840 millions en euro (voir tableau D).

Tableau D: Accordi di Programma Quadro:
répartition selon la source des ressources financières au moment de la stipulation

<i>Accordo di programma quadro</i>	RESSOURCES SELON L'ORIGINE DES FINANCEMENTS (val. %)						<i>Montant Total (val. abs.)</i>
	ÉTAT (ordinaires)	CIPE (zones en retard de développement)	RÉGION Piémont.	DOCUP (UE)	INSTANCES LOCALES	INSTANCES PRIVÉS	
Infrastructures hydriques et de collectage et épuration des eaux urbaines	41,54%	35,74%			22,72%		65.021.923,60
Biens Culturels	17,22%	20,13%	9,05%	24,77%	7,27%	21,55%	312.703.806,80
Infrastructures hydriques pour l'approvisionnement et distribution des eaux destinées à la consommation humaine	0,84%	71,81%			27,35%		61.492.973,60
Protection des eaux et gestion intégrée des ressources en eau	46,65%	13,36%			27,69%	12,30%	83.508.676,24



Valorisation touristique des ressources et des localités thermales		80,00%			20,00%		11.918.097,98
Mobilité soutenable: nœuds d'échange personnes		27,14%	41,61%		31,25%		89.510.377,00
Protection du sol	13,37%	86,49%			0,14%		48.237.775,00
Protection des eaux et gestion intégrée des ressources en eau (Acte supplémentaire)	46,14%	52,97%			0,90%		10.607.690,00
Assainissements	5,28%	59,54%	35,18%				26.385.341,29
Amélioration des infrastructures aéroportuaires en vue des XX Jeux Olympiques d'hiver	21,85%		15,34%		20,58%	42,22%	70.695.000,00
E-Government et Sociétés de l'information		95,24%	4,76%				7.604.415,00
Protection du Sol (Acte supplémentaire)		93,15%	6,73%		0,06%	0,07%	59.030.296,89
Total %	17,54%	35,50%	10,63%	9,15%	14,47%	12,70%	-
Total	148.521.989	300.613.385	90.006.902	77.468.535	122.543.150	107.562.412	846.716.373

Source: élaboration documentation régionale

On peut remarquer que l'expérience du Piémont a impliqué plusieurs secteurs de *policy* (ressources hydriques, biens culturels, tourisme, transports, protection du sol, assainissement des sites pollués, infrastructures aéroportuaires, sociétés de l'information). Le montant total des ressources financières prévues au moment de la stipulation, comme l'on a déjà indiqué, dépasse 840 millions d'euros, qui peuvent être ainsi repartis sur la base de la provenance: plus de la moitié (53%) proviennent de l'État (il s'agit d'affectations ordinaires soit de financements CIPE aux 'Zones en retard de développement'), 14,5% des institutions locales (surtout administrations communales), 12,7% des instances privées (fondations anciennement de type bancaire, consortiums, sociétés par actions), peu plus de 10% des fonds régionaux et 9% des fonds européens.

Il ressort de la comparaison avec les données nationales (voir figure 5) que la situation du Piémont présente ses spécificités régionales. Tout d'abord, les ressources d'origine régionale et communale (presque 25% au niveau régional, 11% au niveau national) et celles nationales supplémentaires (soit affectées aux 'Zones en retard de développement') pèsent d'un plus grand poids. Au niveau régional, 35% des ressources totales proviennent de cette source de financement, tandis qu'au niveau national ce pourcentage est seulement de 20%. Une analyse plus détaillée permet, toutefois, de remarquer une variation substantielle entre les différents APQ signés en Piémont. L'apport financier de la Région est d'une grande



importance (soit en valeurs absolues soit en pourcentage) en quatre accords – biens culturels, mobilité soutenable, assainissements des sites pollués et infrastructures aéroportuaires – tandis qu’il est nul en six accords, c’est-à-dire ceux concernant le secteur hydrique, la protection du sol et les ressources thermales.

L’apport du CIPE (‘Zones en retard de développement’) aussi prend des proportions différentes selon l’accord: il représente en effet 95% des financements prévus dans l’accord concernant la société de l’information, se réduit à 13% et à 20% dans les cas, respectivement, de la gestion intégrée des ressources hydriques et des biens culturels et est absent dans l’accord relatif aux infrastructures aéroportuaires. En raison des APQ jusqu’à présent stipulés, le secteur ressources en eau, enfin, est le plus grand bénéficiaire des financements du CIPE (environ 84 millions en euro).

Le nombre et les caractéristiques des interventions prévues dans les APQ présentent des variations substantielles. Dans les secteurs société de l’information, tourisme thermal, assainissements et infrastructures aéroportuaires, le nombre d’interventions est de quelques unités tandis que dans le cas de la protection du sol les interventions prévues sont bien 254; entre ces extrêmes se situent tous les autres APQ pour lesquels le nombre d’interventions est de quelques dizaines (voir tableau E). Ces différences peuvent être expliquées par les deux variables suivantes: *a)* les caractéristiques différentes des secteurs de *policy* (cadres normatifs, nature des interventions, ordres de priorité) assujettis au régime des APQ; *b)* une vision plus nette des modalités de fonctionnement concrètes du ‘dispositif IIP et APQ’ développée au cours des premières expériences de mise en oeuvre.

Tableau E: Contenu des APQ de la Région Piémont

<i>Accordo di programma quadro</i>	<i>Contenu de l'accord</i>	<i>Nombre Interventions</i>
Infrastructures hydriques et de collectage et épuration des eaux urbaines	Il s’agit d’un accord qui vise soit à l’amélioration et à la rationalisation des infrastructures (réalisation de nouveaux dépurateurs, extension du réseau hydraulique), soit à leur adaptation aux standards plus récents prévus par la réglementation du secteur	15
Biens Culturels	L’accord prévoit: d’une part, initiatives et projets pour le développement des services multimédias dans les bibliothèques et l’amélioration des systèmes de valorisation, gestion et mise en réseau des archives; de l’autre part, projets et travaux inhérents aux résidences et collections de la Maison de Savoie, au système des musées du Piémont et au système de forteresses et de châteaux. En termes de ressources financières, cette deuxième partie, qui inclut aussi initiatives visant à valoriser les terrains entourant les biens culturels, est la plus substantielle.	52
Infrastructures hydriques pour l’approvisionnement et distribution des eaux destinées à la consommation humaine	Les intervention prévues dans ce secteur sont classables en trois catégories: connexion entre les réseaux; achèvement des infrastructures pour la distribution des eaux destinées à la consommation humaine et leur adaptation aux standards nationaux et communautaires; amélioration des infrastructures des services hydriques intégrés.	24
Protection des eaux et gestion intégrée des ressources en eau	Les interventions promues ont pour objet l’améliorer et rationaliser les infrastructures (réseaux hydrauliques et épurateurs d’eau) en les adaptant aux standards normatifs.	44 *



Valorisation touristique des ressources et des localités thermales	Les interventions promues visent à réaliser des travaux d'amélioration et adaptation des infrastructures thermales (travaux de captage, abduction et usage des eaux thermales, installations d'épuration des eaux usées, amélioration de l'accessibilité, ameublement urbain, etc.).	4
Mobilité soutenable: nœuds d'échange personnes	L'objectif de l'accord consiste dans l'amélioration du système régional des nœuds d'échange de transports publics et privés. Le contenu des interventions est plutôt hétérogène (amélioration de la viabilité, construction d'infrastructures aéroportuaires, passages supérieurs, parcs de stationnement)..	28
Protection du sol	Les interventions prévues concernent essentiellement les travaux de restauration et entretien des cours d'eau (bords et lits) et de stabilisation des zones sinistrées par les éboulements.	254 *
Assainissements	Interventions pour la restauration environnementale des sites pollués.	5
Amélioration des infrastructures aéroportuaires en vue des XX Jeux Olympiques d'hiver 2006	Interventions pour améliorer les infrastructures de l'aéroport de Caselle en vue des XX Jeux Olympiques d'hiver de 2006.	6
E-Government e Società de l'informazione	Interventions visant à: a) diffuser des réseaux à haut débit capables de supporter des services de communications tels que la formation à distance, la consultation d'informations culturelles et touristiques, la télémédecine; b) développer la sécurité informatique dans le rapport entre les administrations publiques et les industries ou les citoyens; c) développer des services de support aux entreprises pour leur interaction avec l'administration publique.	2

Source: élaboration documentation régionale

* Pour tous les deux APQ, le nombre des interventions a été augmenté par la souscription d'actes supplémentaires (voir tableau 4)

Afin de mieux comprendre le rôle joué par le 'dispositif IIP et APQ' dans les différents secteurs de *policy* régionaux, nous avons choisi de présenter d'une façon très concise les événements relatifs à deux APQ signés en Piémont: le premier accord concerne le secteur des biens culturels (il s'agit d'un des premiers accords stipulés et est le plus important en termes de ressources financières), le second est relatif au secteur de la protection du sol et prévoit de nombreuses interventions.

a) L'APQ concernant les biens culturels

L'APQ concernant les *biens culturels* (mai 2001) a une histoire plutôt compliquée. En effet, une première version de l'accord a été approuvée en septembre 1999, lorsque l'IIP n'avait pas encore été signée; elle prévoyait une série d'interventions concernant exclusivement la restauration et la valorisation du Palais Royal de Venaria. Ce premier accord a été remplacé par un nouvel accord, explicitement prévu par l'IIP signée en mai 2001, qui englobe les interventions du précédent en élargissant son rayon d'action. Ce deuxième accord prévoit, en effet, des interventions très hétérogènes. Une part de ces dernières concerne des initiatives et des projets pour le développement des services multimédias dans les bibliothèques et l'amélioration des systèmes de valorisation, gestion et mise en réseau des archives. Une autre composante de l'accord (la plus substantielle en termes de ressources financières affectées) prévoit des projets et travaux inhérents aux résidences et collections de la Maison de Savoie,



au système des musées du Piémont et au système de forteresses et de châteaux et inclut aussi initiatives visant à valoriser les terrains entourant les biens culturels.

Cet accord, au cours de la phase de mise en oeuvre, a enregistré une augmentation substantielle du nombre des interventions (de 52 à 179) et du montant des ressources financières (d'environ 312 millions d'euros prévus lors de l'approbation de l'accord jusqu'à 413 millions d'euros au présent)¹⁷. L'accord-cadre a été souscrit par le *Ministero per i beni e le attività culturali* (Ministère de la Culture), le *Ministero del tesoro* (Ministère du trésor) et la Région Piémont, tandis que les fonctions de responsable de l'accord ont été assignées conjointement au *Settore Regionale Beni Culturali* (secteur régional des biens culturels) et au *Ministero per i beni e le attività culturali* (Ministère pour les biens et les activités culturelles). Les principaux établissements qui ont collaboré avec la Région à la mise en oeuvre de ces projets (soit les responsables du processus) sont l'Ordre Mauricien, la *Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici* (Surintendance pour les biens environnementaux et architecturaux), la *Soprintendenza per i Beni Artistici e Storici* (Surintendance pour les biens artistiques et historiques), le *Politecnico di Torino* (Institut Polytechnique de Turin) ainsi que chaque administration communale compétente sur un des territoires où se trouvent les biens culturels qui font l'objet des interventions.

Les données qui ressortent du suivi révèlent un fort retard dans les phases de mise en oeuvre des interventions. Selon les prévisions indiquées au moment de l'approbation de l'accord, les interventions dans leur ensemble devaient se terminer en 2005, mais on a récemment estimé (juin 2004) que la phase de mise en oeuvre se prolongera jusqu'en 2009 (seulement pour certaines interventions). Ce retard est imputable à différentes raisons. Tout d'abord, l'accord inclut un grand nombre d'interventions qui, lors de la stipulation, étaient à un niveau de projet très peu avancé (voire inexistant); à ce moment-là, le cadre politique et administratif préalable à l'amorce des phases du projet n'était pas encore défini. Il faut aussi prendre en compte les obstacles rencontrés au moment de l'effective planification et réalisation des interventions (recueil d'avis techniques, autorisations administratives, variations au cours des travaux): ces obstacles, liés à la nature intrinsèque des interventions, ont provoqué soit un prolongement des délais prévus soit une augmentation des coûts. De plus, et voici une autre particularité de l'accord, certaines des interventions envisagées ont un caractère séquentiel: les travaux d'une première intervention sont propédeutiques à la réalisation des suivantes, et les éventuels retards enregistrés dans cette première étape ont une inévitable répercussion sur les étapes suivant.

b) L'APQ concernant la protection du sol

L'APQ concernant le secteur de la *protection du sol* a été stipulé en mai 2003 et souscrit par la Région (Secteur des Travaux publiques), Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (Ministère de l'environnement) e dal Ministero dell'economia e delle finanze. Les interventions prévues concernent essentiellement les travaux de restauration et entretien des cours d'eau (bords et lits) et de stabilisation des zones sinistrées par les éboulements. Le responsable de l'accord est le *Dirigente regionale del Settore Opere pubbliche* tandis que les organismes chargés de la mise en oeuvre de chaque intervention sont les administrations communales, les communautés montagnardes et l'*Agenzia Interregionale per il PO*.

¹⁷La forte augmentation du nombre d'interventions est le résultat de la segmentation des fiches d'interventions au cours de la phase de mise en oeuvre: il ne s'agit pas, pourtant, d'interventions supplémentaires par rapport à la phase de stipulation. Les financements supplémentaires proviennent pour la plupart (presque 70%) des fonds européens.



Au moment de la stipulation, l'accord prévoyait 254 interventions et un montant total des investissements de 48,2 millions d'euros. Les données du dernier suivi montrent une augmentation limitée du nombre des interventions (de 257 à 259); en revanche, les ressources financières nécessaires ont monté jusqu'à 48,3 millions d'euros (+0,2% par rapport aux prévisions). Les financements supplémentaires proviennent pour la plupart des fonds des instances chargées de la mise en œuvre. La durée globale de l'accord, c'est-à-dire les délais de mise en oeuvre des interventions envisagées, n'a pas changé et est toujours de trois années (de mai 2003 jusqu'à mars 2006).

On constate également pour ce cas une augmentation du montant des frais effectifs, provoquée par les obstacles rencontrés au cours de la réalisation des projets. Ces obstacles sont dus à une pluralité de facteurs. Tout d'abord, les approfondissements qui se sont rendus nécessaires au cours de la phase de planification ont parfois modifié soit les caractéristiques du projet soit les temps et délais de réalisation prévus au moment de la stipulation de l'accord. Du point de vue administratif, la nécessité d'acquiescer de nombreux avis et autorisations de la part des organismes non impliqués dans la souscription de l'accord a eu des conséquences négatives sur le temps de mise en œuvre. Et enfin, facteur d'une importance à relever, la faiblesse sur un plan d'organisation de certains acteurs (communes de dimensions modestes et communautés montagnardes) a retardé les échéances.



§ 4. Observation conclusive: un premier bilan

Comme il a été observé précédemment, le ‘dispositif IIP et APQ’ est actuellement en cours d’expérimentation. Le nombre d’APQ réellement conclus est très réduit (au niveau national) et, plus spécifiquement concernant le cas du Piémont, tous les APQ stipulés sont encore bien loin de voir leur aboutissement. Une telle situation empêche toute estimation relative à l’impact socio-économique des interventions que ce dispositif vise à promouvoir et nous oblige à en examiner les conséquences en prenant comme référence, d’une part, la place que ce dispositif occupe dans le cadre des relations financières intergouvernementales et, de l’autre, les véritables modalités d’utilisation de cet instrument (ainsi que les outils innovants introduits pour gérer la phase de mise en oeuvre).

Au préalable, il convient d’observer que le ‘dispositif IIP et APQ’, de par ses caractéristiques, est difficile à situer dans le cadre du fédéralisme fiscal italien. Il y a, en effet, des composantes plutôt hétérogènes qui entrent en jeu. En premier lieu, le dispositif associe un système de déplacements des capitaux à un système de négociations concernant les allocations aux secteurs spécifiques. En deuxième lieu, il vise à atteindre un objectif traditionnel d’investissement des fonds publics en Italie, le but étant d’équilibrer les différences de dotations d’infrastructures dans les régions. En troisième lieu, il encourage une vaste collaboration entre les administrations publiques de différents niveaux visant à en rationaliser les dépenses. En quatrième lieu, le contenu même du dispositif a un caractère éminemment incitatif. Il encourage (en introduisant des primes et sanctions) l’abrègement des temps et délais de réalisation des projets et donc à la réduction des frais. En cinquième lieu, le dispositif a un but démonstratif/éducatif qu’il essaye d’atteindre à travers la diffusion de la culture du projet et la diffusion du suivi de la réalisation des projets. Nous allons analyser ces éléments d’une façon plus approfondie.

Le système de négociation est une des caractéristiques plus innovantes du ‘dispositif IIP et APQ’. La diffusion de relations de type contractuel (concrétisées par le biais des IIP et des APQ) entre les différents niveaux des administrations publiques est un phénomène qui ne concerne pas exclusivement l’Italie, mais est au contraire très répandu, et constitue un indicateur du processus actuellement en cours: le remplacement du système essentiellement fondé sur la hiérarchie et l’imposition d’ordres par un système basé sur les accords (soit sur relations de type contractuel) entre, d’une part, les administrations centrales et celles régionales et, d’autre part, entre l’administration publique et les acteurs privés, qui peuvent agir en tant qu’associations ou en tant qu’individus. Il s’agit d’une nouvelle façon d’être du secteur public dans ses rapports internes et d’une attitude innovante envers les autres composantes de la société; on peut constater que ce changement est commun à la plupart des pays industrialisés.

Cette transformation se réalise par le biais d’outils différents. Parfois on utilise des véritables contrats. Au présent, ces contrats, récemment introduits, sont en vigueur seulement dans peu de pays qui sont à l’avant-garde sur le plan de la réglementation législative, comme la France, par exemple. Dans la plupart des cas, toutefois, on préfère encore des formes non contractuelles. Un exemple typique en est le pacte territorial italien (et pour certains aspects le ‘dispositif IIP et APQ’ aussi en est une démonstration): les parties contractantes s’engagent mutuellement à respecter les décisions prises, mais la violation par une des parties des obligations n’entraîne pas le droit pour les autres à citer en justice la première, puisque l’engagement relève de la responsabilité des administrations publiques d’achever les tâches de leur compétence.



En ce qui concerne les relations intergouvernementales, le passage à des formes de procédures contractuelles est facilité par l'augmentation de l'autonomie et des pouvoirs des niveaux sub-nationaux du gouvernement (Régions et Communes). Les contrats, par définition, impliquent que les partenaires soient liés par des rapports non hiérarchiques. Dans le cas du 'dispositif IIP et APQ' analysé dans le présent étude, l'aspect de la négociation est assez peu développé. La mise en oeuvre des projets peut éventuellement entraîner des primes, mais l'allocation des fonds n'est pas conditionnée par la réalisation effective des mêmes projets. À présent, le contrat ne semble pas encore achevé.

Bien que limité, le 'dispositif IIP et APQ' constitue une amélioration partielle, mais concrète, par rapport à la situation passée, lorsque les transferts de capitaux aux niveaux sub-nationaux du gouvernement s'effectuaient selon des critères sectoriels et à la seule discrétion du pouvoir central. Le dispositif en question permet, en effet, de soumettre les priorités sectorielles à un processus de négociation entre les niveaux national et régional (notamment au cours de la formulation des IIP et des APQ) et, par conséquent, d'atteindre un certain équilibre entre les priorités des deux niveaux de gouvernement.

Au début de la mise en oeuvre du 'dispositif IIP et APQ', un des objectifs à atteindre par cet instrument était de combler l'écart existant entre les régions italiennes dans le domaine des infrastructures (de là le recours aux fonds affectés aux 'Zones en retard de développement'). Cet objectif constitue un des aspects moins innovants du dispositif: en effet, les fonds sont alloués aux régions selon le traditionnel système de quotas italien qui favorise les régions du sud à cause du manque d'infrastructures qui les caractérise. En cette matière, deux grandes tendances se dégagent. Un premier courant d'analyse conteste l'efficacité d'un système de quotas sur le plan de la réduction des différences: puisque les quotas ne sont pas modifiées en cas de défaillance des administrations régionales bénéficiant des fonds, le système perd en efficacité. Le second centre sa réflexion non pas sur le système en soi, mais sur le fait que l'allocation des quotas à chaque région est inadéquate. Il est, toutefois, difficile d'évaluer la pertinence du montant des quotas affectées à chaque région, parce que l'écart d'équipement entre le nord et le sud est le résultat non seulement d'une capacité financière différente ou d'une disponibilité de sources de financement différente (le 'Midi' de l'Italie bénéficie depuis longtemps de flux d'argent), mais surtout d'une gestion des investissements différente.

Le partenariat multi-niveaux (État-Région) caractérise, autant que les procédures négociées, l'évolution des systèmes de gouvernance de tous les pays développés. Il entraîne potentiellement des grands progrès dans la rationalisation de la dépense d'investissement: il permet d'éviter des doublons de projets, de donner une dimension critique aux interventions et d'améliorer l'échelonnement dans le temps des interventions et, par conséquent, leur efficacité. Afin de garantir le succès du partenariat, il faut que certaines conditions soient respectées. Les deux partenaires qui sont les principaux acteurs de la coordination c'est-à-dire l'administration centrale, chargée de l'affectation d'une partie des fonds, et les administrations régionales, responsables de l'harmonisation des interventions réalisées par les niveaux sub-régionaux et les instances privées doivent être compétents, bien informés et efficaces. Pour intervenir avec profit, le gouvernement central doit disposer d'une connaissance détaillée des exigences et situations locales. Cette condition, toutefois, n'est satisfaite qu'en partie dans l'actuel système italien, où le gouvernement dispose de peu d'antennes locales sur le territoire. Contrairement à la France, où il existe depuis longtemps un système de départements et préfetures, l'Italie n'a pas encore développé une tradition de déconcentration qui attribue à un organisme efficace la tâche de coordonner les actions des agences et des bureaux centraux répartis sur le territoire national.



Au niveau régional, en outre, il est indispensable d'éviter une sectorisation excessive des administrations et de renforcer le rôle des organismes qui jouent une fonction de coordination supra-sectorielle (planification). Le risque est que le 'dispositif IIP et APQ' puisse créer les conditions pour que l'administration centrale se substitue aux instances régionales dans certains domaines de compétence. Autrement dit, les régions, au lieu de constituer le pivot autour duquel se construisent les projets d'investissements concernant leur territoire, pourraient devenir un partenaire, souvent soumis, de l'administration centrale. Elles troquent les ressources financières qui ne sont pas indispensables (par exemple les dotations qui peuvent être remplacées par les fonds affectés par l'UE) contre une réduction de leur autonomie et de leur mission.

Une caractéristique partiellement innovante du 'dispositif IIP et APQ' consiste en l'introduction d'un système de stimulation, basé sur un mécanisme de sanctions et primes, qui vise à réduire les temps de réalisation des infrastructures. L'allongement des temps d'achèvement des investissements publics représente un problème de grande ampleur en Italie, où les délais sont excessifs et surtout incontrôlables, par suite de la masse d'avis et de passages d'un organisme à l'autre qui constituent le cheminement obligatoire des projets. Le 'dispositif IIP et APQ' ne simplifie pas ce cheminement, mais, d'une part, introduit des sanctions pour les instances publiques qui ne parviennent pas à formaliser les engagements de dépense dans un laps de temps déterminé, de l'autre, accorde des primes aux instances qui limitent les temps de réalisation. Les administrations qui ne remplissent pas leur mission sont sanctionnées à travers le détournement des crédits qui n'ont pas été engagés dans les délais fixés. Les primes, dont le montant est équivalent à un maximum de 10% des ressources affectées, sont allouées surtout par rapport au respect du profil de dépenses prévu.

Ce système a une efficacité très limitée surtout dans les régions qui sont caractérisées par une "capacité d'absorption des crédits" modeste et par une surabondance de sources de financement (ce dernier élément a évidemment des répercussions sur le premier). Les primes sont peu influentes sur cette situation, puisque, sur la base de l'expérience acquise, elles semblent principalement accordées aux régions bénéficiant d'un pourcentage très bas de quotas de répartition. Par contre, les sanctions, alors même qu'elles soient appliquées, se révéleraient peu efficaces, parce qu'elles entraînent un gel des crédits sans emploi; autrement dit, elles consistent en un acte de reconnaissance d'une situation de fait: la région qui n'est pas capable de dépenser est déchargée de l'obligation de dépenser.

La diffusion de la culture de la planification et du suivi est une des caractéristiques plus intéressantes du 'dispositif IIP et APQ'. Cette culture permet de:

- améliorer les mécanismes de choix des projets à disposition des administrations qui proposent des interventions, en les poussant à évaluer les projets du point de vue des résultats;
- d'augmenter la transparence et l'efficacité de l'action administrative, en introduisant la figure du fonctionnaire responsable (le responsable de la procédure ou de l'accord-cadre);
- de confronter les différents stades de réalisation des projets en chaque région, en rendant, par le biais de cette comparaison, plus compétitives les administrations.

En outre, les procédures prévues pour le suivi (la formation de comités de gestion et de mise en œuvre) impliquent que les différents niveaux de gouvernement (État et Régions) interagissent aussi au cours de la phase de mise en œuvre des accords; cette coopération ultérieure permet aux administrations centrale et régionales de suivre avec une attention plus



grande les phases de réalisation des projets et des interventions et les activités de modulation financière y afférents. Le partenariat n'est pas limité aux phases de planification mais s'étend à la gestion des procédures de mise en œuvre.

Architettura e Urbanistica

Il presente volume è dedicato ai progetti più recenti e più significativi dell'architetto
Hughes, che ha lavorato in Italia e all'estero, tra cui il progetto per l'Arco Olimpico di Torino.

*In copertina disegno dell'Arco Olimpico di Torino di **Hugh***

