



Un service public efficace

2011/32
09 | 05 | 2011



Jean Hindriks
Senior Fellow
Itinera Institute

Les valeurs de transparence et d'efficacité

Les interventions publiques renvoient à la capacité des États de servir l'intérêt général, et de promouvoir un environnement propice au bon fonctionnement des marchés. De plus en plus, une prise de décisions transparente et responsable des États apparaît désormais comme un préalable nécessaire. Dans un contexte de défaillances publiques et privées – ayant contribué à la crise financière – on a assisté avec force aux appels à la transparence et à la responsabilisation des États. Au sein des États eux-mêmes, la transparence est un critère qui s'est imposé au cours des dix dernières années. Il en est de même pour les valeurs d'efficacité et d'efficience. Le nombre d'administrations publiques qui identifient la transparence et l'efficience comme des valeurs fondamentales a doublé entre 2000 et 2009, pour atteindre le même degré d'importance que les valeurs classiques de légalité et d'impartialité (OCDE 2010).

La pression pour plus d'efficacité

La production de services publics de qualité, le développement des infrastructures propices au dynamisme économique, la diminution de la dette que nous laisserons à nos enfants, la préservation de notre protection sociale et l'adaptation aux défis du vieillissement démographique – tous ces besoins exigent une plus grande efficacité de l'État. Comment faire ? En réorganisant et simplifiant l'activité publique. C'est possible ? Oui !

La réorganisation et simplification

De nombreux pays ont réformé leur État en profondeur et de manière consensuelle entre partis politiques et syndicats. En Suède, dans les années 90, les sociaux-démocrates ont largement réduit la fonction publique. Les ministères, qui élaborent la stratégie et arbitrent les choix budgétaires, n'ont plus que quelques centaines d'agents. L'opérationnel est délégué à une centaine d'agences indépendantes, qui recrutent et rémunèrent

“

La lutte contre la fraude fiscale est dispersée, il faut la concentrer au sein d'une agence avec une mission claire et une indépendance d'action pour obtenir des résultats.

”

comme elles le souhaitent, et imposent une rigueur budgétaire garante de la pérennité du service public. A la même époque au Canada, la compression de 20 % en moyenne des dépenses de l'Etat s'est effectuée sans casse sociale, sans trop réduire les programmes de santé, de

justice ou du logement, en maintenant les prélèvements obligatoires et en réduisant la dette et le déficit publics. Les budgets sans justification claire en termes de service fourni au public ont été élagués. La suppression d'un poste de fonctionnaire sur six a été facilitée par des subventions pour projet entrepreneurial et départ dans le privé. Enfin, les regroupements entrepris (service unique du calcul et de recouvrement de l'impôt, guichet unique pour les relations entre administration et usagers) font rêver dans notre pays où l'empilement des lois et des dispositifs fiscaux rend parfois la vie des utilisateurs impossible.

Le Système des Agences Publiques

Le mouvement de création d'un système d'agences a pris de l'ampleur dans les années 80 et concernent aujourd'hui des pays aussi différents que le Royaume-Unis, les Pays-Bas, l'Italie, la

Suède, le Danemark...Le but est de séparer d'un côté (a) la conception, la coordination, le contrôle et l'évaluation et de l'autre (b) l'exécution et la mise en œuvre des politiques publiques. Il convient de séparer les sphères politiques et administratives pour clarifier les responsabilités et missions. A la différence des ministères qui disposent d'un portefeuille de compétences, le système d'agences permet d'associer UNE responsabilité à UN service.

Dans les années 90, la Suède a connu une grave crise financière qui a provoqué un déficit public important et du chômage. Les Suédois ont compris que s'ils voulaient préserver la qualité de leur Etat social, il fallait renforcer l'efficacité de l'Etat. Les sociaux-démocrates ont donc largement réduit la fonction publique autour de quelques ministères. L'opérationnel est délégué à une centaine d'agences indépendantes, qui recrutent et rémunèrent comme elles le souhaitent, et imposent une rigueur budgétaire. Le principe est fondé sur l'efficacité : « 1 agence = 1 mission ». On évite ainsi les confusions et les conflits de responsabilités. Les gros ministères concentrés à Stockholm ont été vidés de leurs effectifs, qui ont été transférés dans des agences réparties sur l'ensemble du territoire, pour mieux mener leur mission à proximité des usagers. Les agences

reçoivent un budget de l'Etat sur base des résultats obtenus. Elles sont totalement autonomes et décentralisées, ce qui permet une grande souplesse dans la production des services publics. Une autre vertu des agences est que leur organisation interne est très adaptée aux techniques modernes de management. Par exemple, à l'Agence pour l'Emploi, le personnel est évalué en fonction du taux de retour à l'emploi. Le personnel a aussi une idée claire de ce qu'on attend de lui. Il peut donc s'identifier plus facilement à son agence, et c'est ainsi qu'un esprit de corps se crée qui facilite la dynamique de coopération, et le travail en équipe. Enfin, cette concentration de l'activité d'une agence autour d'une mission claire et précise, facilite le contrôle démocratique des activités publiques. Chaque agence a l'obligation de rendre des comptes au parlement sur son action.

En Belgique, la lutte contre la fraude fiscale et sociale est dispersée dans plusieurs ministères. Ce partage des responsabilités ne favorise pas l'efficacité. Une réforme concrète serait de rassembler l'ensemble des services d'inspection et de contrôle au sein d'une seule et même agence de lutte contre la fraude sociale et fiscale.

Une Culture de Résultats

En France, le souhait d'instaurer

une culture orientée vers les performances dans le service public, et la nécessité d'octroyer au Parlement un rôle plus actif dans le processus budgétaire, ont conduit à la promulgation de la LOLF en 2001. La LOLF représente le passage d'une culture de procédures à une culture de résultats. Pour cela les autorités françaises ont dû instituer un concept original de la performance, qui donnait plus d'importance à l'efficacité, la qualité et l'impact sur la société. Le nouveau processus budgétaire est axé sur deux éléments clés : 1/. La logique de la gestion de la performance publique, et 2/. La transparence des informations budgétaires qui permet au Parlement d'avoir un contrôle sur le processus. La logique de la gestion de la performance publique est d'instaurer une culture budgétaire centrée sur les résultats plutôt qu'une logique de moyens et de procédures. Ainsi les administrateurs doivent rendre compte de l'utilisation des ressources financières qui leur sont affectées pour fonctionner.

La réforme a prévu une période d'expérimentation, pour tester les nouveaux concepts et les nouvelles procédures, et voir comment elles fonctionnaient ensemble. Plusieurs organisations se sont portées volontaires pour tester les nouveaux concepts, procédures et outils budgétaires, et examiner les aspects plus complexes, en particulier les relations entre les objectifs et les

indicateurs. Cette réforme a constitué un "petit miracle" pour les autorités françaises, car elles ont dû faire évoluer une culture ancienne et profondément ancrée qui accordait bien plus d'importance aux procédures qu'aux résultats.

La transition démographique

A son tour, la Belgique est capable de transformer L'Etat pour le mettre au service des citoyens. La transition démographique dans la fonction publique belge (la plus vieille d'Europe) nous offre l'occasion unique de modifier les modes de production et d'organisation de nos services publics. Cette nouvelle génération de fonctionnaires est capable de développer (enfin) l'utilisation des nouvelles technologies de l'information. L'enjeu n'est plus d'ajouter des fonctionnaires aux services publics, mais bien d'ajouter des services publics aux fonctionnaires.

Jean Hindriks

Senior fellow

paru dans La Libre Belgique du 13 avril 2011

Pour une croissance économique
et une protection sociale durables