



ITINERA INSTITUTE ANALYSE

THINK TANK INDÉPENDANT | DES IDÉES, DES ACTIONS

La performance du secteur public

2011/14
13 | 04 | 2011



COMMUNAUTÉ

PROSPÉRITÉ

PROTECTION

1. LES CINQ DEFIS
2. LES DIX ACTIONS
3. L'EXPOSE DES MOTIFS
4. BONNES PRATIQUES A L'ETRANGER
5. BONNES PRATIQUES EN BELGIQUE
6. FAITS ET CHIFFRES

Il faut ajouter du service public aux fonctionnaires et pas des fonctionnaires au service public.

1. LES CINQ DEFIS

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE l'emploi public est à la baisse. La Belgique fait exception. En Belgique les effectifs dans l'administration publique sont en hausse à tous les niveaux de pouvoir.¹ Ils augmentent même plus rapidement en Flandre qu'en Wallonie. Entre 2001 et 2007, l'emploi public (compris soins de santé et enseignement) a augmenté de 13.2% en Flandre, de 9.6 % en Wallonie et de 7.8% à Bruxelles pour une augmentation nationale de 11.7%. Depuis 2003 l'emploi public par habitant est devenu légèrement plus important en Flandre qu'en Wallonie. Il reste le plus faible à Bruxelles. Dans le secteur des soins de santé l'augmentation est particulièrement importante: +27.5 % en Wallonie et +28.6% en Flandre. Il faut croire que nos régions ont tenté de dissoudre le chômage en dilatant la fonction publique au point d'oublier parfois à quoi tous ces effectifs doivent servir.

La fonction publique est confrontée à cinq défis majeurs qui imposent une véritable mutation de son mode d'organisation et de production des services publics. Le premier défi est **la crise budgétaire**. Selon le bureau du Plan il faut dégager plus de 20 milliards d'économie chaque année pendant au moins cinq ans pour rétablir la trajectoire budgétaire passée. A cela s'ajoute les coûts du vieillissement qui agite le spectre d'une crise budgétaire majeure si l'on ne fait rien. En Flandre, depuis 2008, les plus de 50 ans ont dépassé en nombre les moins de 30 ans. Dans l'ensemble du pays, depuis cette année 2010, et pour la première fois de notre histoire, le nombre de départs à la retraite dépasse le nombre d'arrivants sur le marché du travail (taux de remplacement des actifs inférieur à 100%). En fait, il y a prise de conscience de plus en plus forte que cette crise budgétaire sera à l'avenir permanente. Les gouvernements se trouvent confrontés de façon croissante et récurrente à la nécessité de dégager des ressources pour des dépenses nouvelles – essentiellement les dépenses de retraites et les dépenses de santé, dont le poids, inévitablement, va continuer à croître dans les prochaines décennies. Cet état de choc force à limiter les coûts sans affecter la qualité des services, introduisant de la sorte l'exigence d'efficacité au coeur même des réformes du secteur public.

Le second défi est **le vieillissement démographique** qui touche plus directement la fonction publique. En Belgique 40% des fonctionnaires au niveau fédéral ont plus de 50 ans.² C'est le plus élevé de l'OCDE et c'est deux fois plus que dans le secteur privé avec 20% de travailleurs de plus de 50 ans. Dans certaines administrations, la perte du personnel se chiffrera jusqu'à 30% ces prochaines années. En même temps la population active commence depuis cette année 2010 à baisser et cela pour la première fois de notre histoire. Ce phénomène est général à l'Europe avec une baisse attendue de la population active de 15% à l'horizon 2050 et un doublement du nombre de pensionnés. Ceci place l'Etat dans une situation beaucoup plus concurrentielle avec le secteur privé et les autres pays pour recruter des agents de qualité. La guerre des talents est ouverte et ses effets se font déjà sentir sous forme de pénuries sur le marché du travail. Pour mener à bien ce renouvellement, également perçu comme une opportunité, il est clair que l'Etat devra faire un effort considérable pour

¹ Voir Laurence Laloy (2009), *Emploi public belge dans une perspective internationale*, Bureau fédéral du Plan, working paper 4-09

² Voir OCDE (2007), *Vieillesse et le service public: Les défis des ressources humaines*. OCDE. Paris.

donner à ses fonctionnaires des salaires compétitifs et des perspectives de carrières intéressantes.

Le troisième défi, fondamental lui aussi, est **la révolution digitale**, qui reconfigurent à deux niveaux l'organisation de la fonction publique. Premièrement, les rapports hiérarchiques fondés sur l'ancienneté sont remis en question dans la mesure où ce sont les plus jeunes qui sont le plus souvent les mieux formés à ces nouvelles technologies; ce qui conduit éventuellement à un hiatus entre compétence réelle et autorité hiérarchique. D'autre part, les modalités de production du service public ne sont plus les mêmes, suite à la diffusion des nouvelles technologies, ce qui n'est pas sans effet sur la structure et l'organisation des administrations publiques. Le renouvellement démographique doit permettre de faciliter la diffusion des nouvelles technologies dans la fonction publique. Aujourd'hui la Belgique est le pays de l'OCDE qui utilise le moins les nouvelles technologies pour la production des services publics à destination des citoyens et des entreprises.

Le quatrième défi est **la pression démocratique** croissante des citoyens, qui se pensent de plus en plus comme des usagers exigeants qui paient pour les services utilisés: ils exigent une qualité du service public, une plus grande différenciation, et n'hésitent pas à faire jouer la concurrence (par comparaison). Dans de nombreux cas, la perte de légitimité de l'administration aux yeux de l'opinion, est une force importante de changement. Des mesures sont alors nécessaires pour remédier rapidement et directement à cette perte de légitimité.

Le cinquième défi est **la globalisation et la mobilité** qui impose au gouvernement plus de flexibilité et réactivité. Cette exigence se résume souvent par le concept-clé de compétitivité. Dans cette optique, l'efficacité du secteur public est considérée comme un facteur clé de compétitivité d'un pays, ce qui explique l'ouverture du secteur public-auparavant un peu replié sur lui-même- à cette exigence de performance. Derrière les réformes du secteur public, il y a un enjeu qui porte sur la création de richesse. Améliorer les fonctionnements du service public, et renforcer l'adhésion de notre société à son service public, cela implique aussi de faire en sorte que le service public contribue au maximum à la création de richesse du pays.

Dans un environnement de plus en plus globalisé et ouvert, la réactivité des institutions est cruciale. La réactivité s'observe à chaque fois qu'une organisation est confrontée à une situation inhabituelle : c'est la capacité de cette organisation à réagir rapidement et correctement aux sollicitations et stimulations qu'elle reçoit de son environnement. Les organisations publiques se caractérisant souvent par la complexité de leurs circuits de décision, leur défi est d'arriver à une véritable réactivité au quotidien, généralisée à tous les niveaux de l'organisation. Cela suppose la mise en oeuvre de modes de fonctionnement responsabilisant, donc des délégations clairement identifiées et maîtrisées, et des systèmes d'évaluation des performances individuelles et collectives.

2. LES DIX ACTIONS

Action 1 : Dégressif ... sans nuire

Aligner les effectifs sur les pays voisins en ne remplaçant qu'un fonctionnaire sur deux pendant 10 ans à tous les niveaux (y compris les communes) avec augmentation de services en profitant du renouvellement démographique dans la fonction publique pour accélérer l'utilisation des nouvelles technologies de l'information. Soumettre chaque renouvellement de poste à une justification fonctionnelle. Gel pendant cinq ans des dépenses publiques en travaillant à budget constant en n'autorisant une nouvelle dépense que si elle est « gagée ». Mobiliser les gains du renouvellement démographique des effectifs pour rehausser les salaires de début carrière, en moyenne deux fois inférieur aux salaires de fin carrière. Imposer une norme de gains de productivité annuels de 5 % à chaque département pendant 5 ans. Ces gains de productivité doivent être démontrables soit en termes d'augmentation de services ou de baisse des coûts. Adopter des mesures fiscales et budgétaires claires qui ne changent pas continuellement. Instaurer un budget qui finance des résultats et pas seulement des besoins. Adopter un plan de prise en compte des attentes des usagers. Améliorer la comptabilité pour mieux apprécier les coûts des programmes.

Action 2 : Simplification et coordination

Rendre les structures de décision et d'organisation beaucoup plus lisibles. Rationaliser les institutions. Supprimer des hiérarchies administratives encombrantes telles que les conseils provinciaux et le système bicaméral actuel (suppression du Sénat). Mettre en place une task force pour toute action publique pour laquelle la collaboration et la transmission d'information entre services est vitale. Mieux harmoniser les services fiscaux et sociaux. Relier les banques de données entre elles et assurer l'échange effectif et approprié d'informations. Remplacer les hiérarchies décisionnelles par une structure en réseau. Clarifier les comptes de l'Etat pour en assurer la transparence et lisibilité, et pour en faciliter le contrôle démocratique. Il est crucial de valoriser une facette positive des projets de réforme comme l'amélioration de la qualité du service public, grâce par exemple au rapprochement entre des services distincts, et ceci dans l'intérêt fondamental du citoyen.

Action 3 : Clarifier les objectifs: Pour apprécier la performance des programmes, trois axes de performance correspondant à trois points de vue sur l'action publique sont à définir. Il s'agit du point de vue du citoyen qui exprime des objectifs d'efficacité socio-économique, du point de vue de l'utilisateur qui exprime des objectifs de qualité de service, du point de vue du contribuable qui exprime des objectifs d'efficacité de la gestion.

Afin d'atteindre une amélioration équilibrée de la performance, il importe que chaque axe de la performance soit représenté dans les objectifs retenus. Il ne servirait à rien d'avoir des politiques très bien gérées, mais inefficaces ou sans impact réel, ou d'avoir des politiques qui ont des effets positifs, mais à des coûts démesurés. Pour chaque programme, il convient de fixer simultanément des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficacité de la gestion.

Action 4: Clarifier les résultats. Entreprendre une véritable politique d'évaluation des politiques publiques, en constituant une ou des structures vraiment indépendantes, dont la compétence est reconnue par tous et au sein desquelles toutes les sensibilités politiques et intellectuelles puissent être représentées. Doter chaque ministère d'un budget spécifique pour évaluer les réformes. Recourir plus intensivement aux enquêtes de satisfaction auprès des

usagers. Rendre accessible gratuitement les données publiques, dont la collecte mobilise l'argent public. Impliquer les universités dans l'évaluation et assurer la pluralité des évaluations. Le caractère décentralisé de notre fédéralisme belge offre des perspectives d'évaluation intéressantes en permettant de comparer les effets de mesures différentes prises dans des juridictions différentes comme les analystes le font de manière routinière dans d'autres systèmes fédéraux. Si nos Régions ont des compétences de plus en plus larges (et le transfert des compétences ne semble pas être achevé), elles devraient être encouragées, au besoin par une dotation *ad hoc*, à lancer des expérimentations locales sur les politiques publiques.

Action 5: Clarifier les coûts. Abandonner la pratique rétrograde d'une comptabilité budgétaire pour basculer vers une comptabilité en partie double. Instaurer des systèmes de contrôle interne uniformes et performants des processus d'achat et des marchés publics.

Basculer d'une comptabilité de trésorerie vers une gestion moderne axée sur les objectifs et les résultats en pratiquant le prix vérité des politiques publiques. Mettre en place rapidement la réforme budgétaire et comptable inscrite dans la loi du 16 et 22 mai 2003. Renforcer la nouvelle comptabilité budgétaire Fédérale FedCom et régionale WalComfin sur base des transactions pour en faire une véritable comptabilité en partie double qui reflète plus fidèlement la situation patrimoniale de l'Etat.³ Intégrer les processus de dépenses et le budget de chacun des départements dans le projet pour permettre le suivi et l'exécution. Instaurer des systèmes de contrôle interne uniformes et performants des processus d'achat sous la coordination centrale d'un département Budget et Contrôle avec enregistrement intégré permettant de suivre les achats de manière centralisée depuis la commande jusqu'au paiement.

Action 6 : Obligation de résultats. Imposer le principe de la responsabilité des mandataires et des fonctionnaires dans le domaine de la gestion publique. Cela implique de clarifier les missions et objectifs, d'adapter les structures d'organisation pour limiter les conflits de responsabilités, d'octroyer une véritable autonomie de pouvoir pour limiter les diffusions de responsabilités, d'imposer une obligation de rendre des comptes et de communiquer les résultats, de mettre en place des indicateurs de performance et d'objectiver les résultats, de répartir les ressources en fonction des résultats pour encourager ce que l'on souhaite vraiment et décourager ce que l'on ne souhaite pas. Le principe de reddition des comptes, pour porter ses fruits, doit bien sûr s'appuyer sur des informations objectives, pertinentes et non-manipulables.

Action 7: Oser déléguer. Donner un statut d'agence à toutes les fonctions administratives d'exécution et réserver aux ministères les fonctions de conception, d'aide à la décision et d'évaluation.

Responsabilisation « empowerment » des agents tenus par des objectifs concrets et mesurables et non pas par des procédures imposées ; avec encadrement de cette autonomie accrue pour garantir l'impartialité des décisions prises. Etablir l'autonomie de gestion sur une relation contractuelle qui incite l'agent à utiliser de manière appropriée l'autorité qui lui a été déléguée.

³ Voir 164^{ème} Cahier de la Cour des comptes

Action 8: Mobilisation et satisfaction au travail. Promouvoir la satisfaction et la motivation des fonctionnaires par l'orientation du travail vers des objectifs auxquels les fonctionnaires puissent souscrire. Intégrer les fonctionnaires dans la formulation des objectifs. Les fonctionnaires doivent avoir une idée claire de ce qu'on attend d'eux et percevoir leur travail comme ayant une signification. Soutenir les innovateurs dans chaque administration et leur donner les marges de manoeuvre.

Action 9: Oser l'excellence. Assurer le développement des compétences nécessaires à la réalisation des objectifs. Mettre en place une formation exigeante et prestigieuse au sein d'une véritable Ecole d'Administration Publique. Création d'une structure commune chargée de coordonner et professionnaliser la gestion des cadres supérieurs de l'Etat. Aligner l'effort de formation sur le secteur privé. Mieux cibler la formation sur les moins qualifiés. Mise en place d'un programme « *Knowledge lift* » comme en Suède pour permettre aux fonctionnaires qui le souhaitent de reprendre des études et se faire remplacer par des jeunes en attente de travail.⁴

Action 10: Objectiver les recrutements et promouvoir la mobilité. Favoriser la promotion interne dans les administrations publiques. Etablir une équivalence entre la promotion sur base des examens de compétence et sur base des prestations professionnelles. Rendre plus transparents et objectifs les processus de nomination et de promotion. Respecter nos engagement concernant la Convention des Nations-Unies contre la corruption en matière des codes de conduites, des organes préventifs, des conflits d'intérêt et d'information du public. Harmoniser les statuts des fonctionnaires. Eliminer les obstacles statutaires à la mobilité des fonctionnaires entre services et niveaux de gouvernement. Créer un véritable marché interne de la fonction publique. Imposer un quota d'ouvertures de postes pour des fonctionnaires issus d'autres administrations.

Conclusion: Face à la crise le secteur public doit être solidaire et montrer l'exemple !

⁴ Voir Hindriks (2009) « Place aux jeunes » Itinera nota 17 juillet 2009. et Albrecht et al (2005) « Knowledge lift : The swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels » IZA DP no 1503.

3. L'EXPOSE DES MOTIFS

1. Clarifier les objectifs

Simplifier les plans de management autour de quelques priorités et objectifs clairs et stratégiques.

Constat : Lors de la réunion gouvernance publique de l'OCDE de septembre 2006, les experts nationaux ont relevé que les plans de management avaient donné lieu à l'élaboration de volumineux documents dont il n'est généralement plus fait usage une fois que le ministre les a approuvés. Il ne s'agit donc pas de documents actifs et leur utilité peut paraître douteuse. Les objectifs stratégiques et opérationnels sont flous et difficiles à évaluer.⁵

Dans leur souci de rencontrer les souhaits des partenaires de la coalition et de plaire aux électeurs, les responsables politiques ont tendance à assigner aux organismes publics qu'ils chapeautent quantité de missions supplémentaires sans jamais fixer les priorités ni attribuer les moyens financiers et humains nécessaires. Entre l'effet d'annonce propre au discours politique et la contrainte administrative, le fossé grandit ainsi inexorablement, plaçant les managers publics devant l'alternative de la désobéissance ou de l'ambiguïté. Les accords de gouvernement, les contrats de gestion ou d'administration abondent ainsi en vœux pieux dont chacun sait qu'ils n'ont été repris que pour satisfaire l'une ou l'autre partie prenante et qu'ils ne manqueront pas d'évoluer au gré des circonstances. Du coup s'installe dans l'administration un scepticisme général sur les objectifs qui lui sont assignés. Les objectifs, quand ils existent, perdent leur valeur contraignante, ils sont vécus comme des intentions générales plutôt que des impératifs d'action. On note par exemple que le tout nouveau système des « cercles de développement » qui vient remplacer l'ancienne pratique de l'évaluation dans les services publics fédéraux ne prévoit la fixation d'objectifs que de manière facultative. Ainsi, les grandes orientations ne font pas l'objet d'une traduction systématique, au niveau des agents, sous la forme d'objectifs opérationnels.

Action: Pour apprécier la performance des programmes, trois axes de performance correspondant à trois points de vue sur l'action publique sont à définir. Il s'agit du point de vue du citoyen qui exprime des objectifs d'efficacité socio-économique, du point de vue de l'utilisateur qui exprime des objectifs de qualité de service, du point de vue du contribuable qui exprime des objectifs d'efficience de la gestion.

Afin d'atteindre une amélioration équilibrée de la performance, il importe que chaque axe de la performance soit représenté dans les objectifs retenus. Il ne servirait à rien d'avoir des politiques très bien gérées, mais inefficaces ou sans impact réel, ou d'avoir des politiques qui ont des effets positifs, mais à des coûts démesurés. Pour chaque programme, il convient de fixer simultanément des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience de la gestion.

⁵ OECD (2007) Working Papers public governance, 2007/5.

2. Clarifier les résultats

Entreprendre une véritable politique d'évaluation et de suivi des politiques publiques par des structures indépendantes au moyen d'indicateurs de performances

Constat : Il n'y a pas de responsabilité dans la gestion publique sans une obligation de rendre des comptes. Le principe de reddition des comptes, pour porter ses fruits, doit bien sûr s'appuyer sur des informations objectives : le seul témoignage des responsables évalués ne saurait suffire. S'étend ici un vaste champ qui va de la définition d'objectifs quantifiés, la conception d'indicateurs de performance au niveau des services, les comparaisons de services publics comparables en Belgique ou à l'étranger (benchmarking), l'amélioration des statistiques, l'exercice effectif et transparent du contrôle par les autorités de tutelle, les commissaires du gouvernement et les réviseurs, jusqu'à l'évaluation des politiques publiques, un domaine où la Belgique accuse un retard sérieux. L'exemple des politiques de l'emploi est frappant. Primo, il n'y a pour ainsi dire aucune évaluation *ex ante*. Secundo, les évaluations des effets *ex post* sont bien rares. Lorsqu'elles existent, les évaluations sont pour la plupart souvent écrites par des partisans affirmés de la politique adoptée. Ces études reposent sur un dénombrement des bénéficiaires du programme. Cette façon de faire est inacceptable, car le succès d'une politique ne se mesure pas aux nombres de bénéficiaires. Il importe en effet de savoir combien de bénéficiaires auraient été de toute façon embauchés sans cette politique (effet d'aubaine) et le nombre de bénéficiaires qui trouvent un emploi à l'issue du contrat de première embauche (taux d'insertion). En fait pour évaluer l'effet d'une politique de l'emploi, il faut se demander si les perspectives d'emploi des bénéficiaires sont en moyenne meilleures que celles des non-bénéficiaires. Cette pauvreté de l'évaluation des politiques publiques est à la fois le reflet du désintérêt des universités et le manque de demande d'évaluation de la part de l'Etat. Les administrations ont le plus souvent leurs propres services d'études qui gardent jalousement leurs données. Chaque service est en rivalité avec les autres administrations, pour conserver le contrôle sur des données qu'ils assimilent à une forme de pouvoir dans le rapport de force politique. Enfin la formation générale des élites de l'administration est peu propice à la consommation de travaux d'évaluation de politique publique de qualité.

On s'en doute, les résistances à l'objectivation des résultats sont nombreuses. Les assemblées démocratiques sont aujourd'hui trop souvent dans l'incapacité d'exercer le moindre contrôle sur l'efficacité des services publics et les résultats effectifs des politiques mises en oeuvre. Elles peuvent certes s'enquérir des réalisations, mais rarement du rapport entre les coûts et les réalisations, et elles dépendent pour l'essentiel des informations fournies par ceux-là mêmes qu'elles cherchent à évaluer, en l'absence d'expertises externes.

Action : Entreprendre une véritable politique d'évaluation des politiques publiques, en constituant une ou des structures vraiment indépendantes, dont la compétence est reconnue par tous et au sein desquelles toutes les sensibilités politiques et intellectuelles puissent être représentées. Doter chaque ministère d'un budget spécifique pour évaluer les réformes. Recourir plus intensivement aux enquêtes de satisfaction auprès des usagers. Rendre accessible gratuitement les données publiques, dont la collecte mobilise l'argent public. Impliquer les universités dans l'évaluation et assurer la pluralité des évaluations. Le caractère décentralisé de notre fédéralisme belge offre des perspectives d'évaluation intéressantes en permettant de comparer les effets de mesures différentes prises dans des juridictions différentes comme les analystes le font de manière routinière dans d'autres systèmes fédéraux. Si nos Régions ont des compétences de plus en plus larges (et le transfert des compétences ne semble

pas être achevé), elles devraient être encouragées, au besoin par une dotation *ad hoc*, à lancer des expérimentations locales sur les politiques publiques.

3. Clarifier les coûts

Basculer d'une comptabilité de trésorerie vers une gestion moderne axée sur les objectifs et les résultats en pratiquant le prix vérité des politiques publiques.

Constat : Il est de la responsabilité de l'Etat d'assurer la transparence de ses comptes et objectifs budgétaires pour permettre un contrôle démocratique efficace de ceux-ci ainsi que les ajustements nécessaires. Dans notre système actuel c'est le Parlement pour chacun des gouvernements qui définit le bon niveau de dépenses, sauf qu'il ne sait le calculer parcequ'il ne dispose pas instruments d'évaluation des coûts des programmes. C'est ensuite le devoir de la fonction publique que d'engager cet argent parce qu'il définit, par un vote démocratique, l'objectif de service public. Mais à la suite de ce qu'on pourrait appeler une confusion des sujets, on assimile systématiquement plus de dépenses à plus de services publics.

Action: Mettre en place rapidement la réforme budgétaire et comptable inscrite dans la loi du 22 mai 2003. Renforcer la nouvelle comptabilité budgétaire Fédérale FEDCOM sur base des transactions pour en faire une véritable comptabilité en partie double qui reflète plus fidèlement la situation patrimoniale de l'Etat. Intégrer les processus de dépenses et le budget de chacun des départements dans le projet FEDCOM pour permettre le suivi et l'exécution. Instaurer des systèmes de contrôle interne uniformes et performants des processus d'achat sous la coordination centrale du SPF Budget et Contrôle avec enregistrement intégré permettant de suivre les achats de manière centralisée depuis la commande jusqu'au paiement.

4. Obligation de résultats

Basculer d'une logique de moyens à une obligation de résultats. Fixer une norme annuelle de gains d'efficacité attendus.

La succession des « affaires » soulève bien sûr la question du respect de la légalité. Les motifs des inculpations de mandataires publics sont multiples : abus de biens sociaux, faux et usages de faux, infractions à la loi sur les marchés publics, infractions à la loi sur la comptabilité, entraves à la liberté des soumissions, prise d'intérêt dans des actes publics, et ainsi de suite. Cependant ces infractions ne sont qu'une petite partie du problème, car **il est possible de gaspiller l'argent public de manière parfaitement légale. A vrai dire il n'existe presque aucune sanction officielle appliquée en cas de mauvaise performance.**

De fait, les enquêtes et les audits révèlent, de façon quasi-systématique, des déficiences qui, si elles ne sont pas formellement punissables indiquent en tout cas de graves lacunes en matière de gestion : conflits de loyauté, confusion d'intérêts, organisation déficiente, absence de contrôle de gestion, recrutements arbitraires, compétences inadaptées, comptabilité déficiente, manque de productivité, absence d'évaluation, déficit de communication, informatique obsolète ou inexistante, etc..

La résistance à l'évaluation des résultats est spectaculaire. Encore aujourd'hui, la simple évocation du mot « performance » suffit à provoquer des crispations chez de nombreux fonctionnaires ! La majorité, sinon la totalité, des systèmes d'évaluation mis en place se sont soldés par des échecs. On peut même se demander si, vu les risques de démoralisation des fonctionnaires, des conséquences perverses, des pressions injustifiées et d'allégations de

tricherie que cela peut entraîner, il ne faut pas abandonner le principe de mesure des performances. Faut-il renoncer à recourir à des objectifs et à des tableaux de performance afin de permettre aux personnes visées au premier chef par ces objectifs de travailler sans être contraintes par des directives centrales ? Cette perspective n'est attrayante qu'en apparence. Elle est en fait irréaliste et elle n'est pas souhaitable. En effet, les 20 dernières années au cours desquelles on a mesuré la performance à l'étranger ont entraîné une plus grande responsabilisation et une plus grande transparence, et cela a de la valeur. On dispose désormais d'informations qui ne peuvent pas et ne doivent pas être ignorées. L'ouverture de l'administration publique exige que les citoyens puissent être informés sur la qualité des services qui leur sont fournis. Les fonctionnaires et leurs responsables doivent être tenus de rendre des comptes. Il s'agit de tirer parti de ces évolutions tout en atténuant toute conséquence négative en construisant avec prudence des indicateurs de performance qui encouragent ce que l'on souhaite vraiment et décourage ce que l'on ne souhaite pas. Des indicateurs qui valorisent le travail de groupe plus que le travail individuel et qui favorisent la participation des usagers du service public.

Action : Imposer le principe de la responsabilité des mandataires et des fonctionnaires dans le domaine de la gestion publique. Cela implique de clarifier les missions et objectifs, d'adapter les structures d'organisation pour limiter les conflits de responsabilités, d'octroyer une véritable autonomie de pouvoir pour limiter les diffusions de responsabilités, d'imposer une obligation de rendre des comptes et de communiquer les résultats, de mettre en place des indicateurs de performance et d'objectiver les résultats, de répartir les ressources en fonction des résultats pour encourager ce que l'on souhaite vraiment et décourager ce que l'on ne souhaite pas. Le principe de reddition des comptes, pour porter ses fruits, doit bien sûr s'appuyer sur des informations objectives, pertinentes et non-manipulables.

5. Oser Déléguer

Donner un statut d'agence à toutes les fonctions administratives d'exécution et réserver au SPF les fonctions de conception, d'aide à la décision et d'évaluation. Déléguer pour redonner le pouvoir à l'administration.

La séparation globale de l'administration publique et de l'action politique constitue l'un des fondements des réformes en matière de gestion des performances. Lorsqu'il s'avère impossible de maintenir la distinction entre tâches administratives et politiques, les efforts ne sont plus axés sur la mise en œuvre des objectifs de performance, mais visent plutôt à influencer sur la sélection de ces objectifs. Le fonctionnement des exécutifs semble souvent aller à rebours des principes de gestion élémentaires : au lieu de se réserver le pouvoir d'impulsion, de définition des axes politiques et des grandes options en matière d'allocation de ressources, on voit les ministres et leurs cabinets brouiller constamment les cartes, empiéter sur les domaines formellement réservés à l'administration, exclure les fonctionnaires des choix stratégiques et parfois accaparer au niveau des cabinets une partie du travail proprement administratif. Que penser d'un « manager public » qui se voit privé de presque tout pouvoir dans l'allocation et la motivation des ressources humaines ? Les recrutements de contractuels et les promotions sont souvent contrôlés, directement ou indirectement, par les partis. Quant aux possibilités de gratification et de sanction, elles restent très limitées, pour ne pas dire inexistantes. En bref, les hauts fonctionnaires ne disposent pas des marges d'autonomie et de pouvoir suffisantes pour atteindre les objectifs d'efficience qu'on prétend pourtant leur assigner.

La réforme des cabinets ministériels et du top management sont inséparables. La confusion des

rôles et la duplication des responsabilités entre cabinets et le reste de l'administration publique sont non seulement frustrantes pour les employés, mais aussi inefficace, et rendent presque impossible l'évaluation des top managers, rendant le système de mandat presque caduque. Cela réduit aussi la confiance publique dans le gouvernement quand les services publics sont perçus comme sous la gestion non pas de professionnels neutres, mais de fonctionnaires choisis sur base de critères politiques et non pas de compétences spécifiques à la fonction exercée.

L'autre problème concerne l'absence de continuité : l'alternance politique conduit souvent à une remise en cause radicale des choix passés, à une modification des règles du jeu ou à la juxtaposition de mesures visant un même objectif. Ces stratégies rendent l'action publique illisible et inefficace sur le long terme et accentuent les effets d'aubaine.⁶ A l'heure actuelle, les entreprises ne connaissent pas ou mal le montant exact des allègements dont leur entreprise bénéficie, et ils ont du mal à en tenir compte dans leurs calculs économiques. Plus qu'un système de règles stable et cohérent, ces aides sont alors appréhendées comme des « cadeaux » occasionnels dont il faut « profiter » limitant de fait leur influence sur les choix économiques des agents. Cette opacité est d'autant plus inquiétante que les sommes en jeu sont extrêmement élevées.

Action : responsabilisation « empowerment » des agents tenus par des objectifs concrets et mesurables et non pas par des procédures imposées ; avec encadrement de cette autonomie accrue pour garantir l'impartialité des décisions prises. Etablir l'autonomie de gestion sur une relation contractuelle qui incite l'agent à utiliser de manière appropriée l'autorité qui lui a été déléguée.

6. Promouvoir la satisfaction au travail

Les fonctionnaires doivent percevoir leur travail comme ayant une signification. Ils doivent avoir l'impression de travailler pour une « cause ». Ils tirent leur motivation moins de la perspective d'une carrière que de l'orientation de leur travail vers des objectifs auxquels ils souscrivent

La productivité n'est pas le tout de la performance. Celle-ci s'apprécie aussi et peut-être même surtout par les taux de participation et d'emploi et la satisfaction au travail ainsi que par le degré d'engagement des salariés dans leur emploi. Nos administrations publiques souffrent avant tout du manque de dynamisme de son environnement qui ne favorise pas assez "l'élan vital". Nombre de fonctionnaires ont l'impression que leur administration publique n'est pas bien dirigé et administré, qu'elle est mal structurée sur le plan organisationnel, qu'elle est rétrograde, qu'elle freine les prestations, qu'elle répond de façon insuffisante aux besoins des citoyens, et qu'elle est peu encline à accepter les idées nouvelles. Si l'on souhaite donc changer la perception des fonctionnaires, il va falloir s'attaquer à ces aspects. L'image du service dans lequel on travaille doit être positive, de sorte que l'on puisse dire avec fierté dans quel service on travaille.

Finalement, les fonctionnaires doivent percevoir leur travail comme ayant une signification. Ce défi est d'autant plus important que nombre de fonctionnaires se trouvent dans une situation de carrière bloquée. Ils tireront dès lors leur motivation moins de la perspective d'une carrière que

⁶ On parle d'effet d'aubaine lorsque l'Etat subsidie des choix économiques qui se seraient produits même en l'absence de cet incitant fiscal.

de leur travail actuel. L'orientation du travail vers les objectifs implique que fonctionnaires doivent avoir une idée claire de ce qu'on attend d'eux. Comme il importe également qu'ils puissent souscrire aux objectifs de leur travail, les fonctionnaires doivent dès lors être impliqués dans le processus de formulation des objectifs. Ceci cadre dans la conception actuelle du management en matière de responsabilité, de responsabilisation et d'auto-gestion.

Action : Promouvoir la satisfaction et la motivation des fonctionnaires par l'orientation du travail vers des objectifs auxquels les fonctionnaires puissent souscrire. Intégrer les fonctionnaires dans la formulation des objectifs. Les fonctionnaires doivent avoir une idée claire de ce qu'on attend d'eux et percevoir leur travail comme ayant une signification. Soutenir les innovateurs dans chaque administration et leur donner les marges de manoeuvre.

7. Oser l'excellence

Créer une Grande Ecole d'Administration Publique. Clarté et transparence des nominations et recrutements

La formation des fonctionnaires, au lieu d'accompagner les réformes, s'y substitue trop souvent. Soucieux d'éviter les conflits inhérents aux changements de structures, aux rapports de pouvoir, à la gestion des ressources humaines, les responsables préfèrent investir dans la formation professionnelle – un domaine moins conflictuel. Une telle approche est vouée à l'échec : les fonctionnaires sont mieux formés, mais faute de changements structurels, ils n'ont pas les moyens d'appliquer les nouvelles méthodes enseignées. La formation est alors instrumentalisée : au lieu de servir la stratégie de l'institution, elle ne fait parfois que rencontrer les objectifs individuels de carrière barémique et pécuniaire.

Ensuite, les hauts fonctionnaires restent peu formés aux disciplines du management public. Soit désir de garder la main, soit résistance de certains fonctionnaires, soit enfin difficultés d'ordre juridique, les gouvernements reculent devant la possibilité d'imposer des contraintes de compétences dans les nominations. C'est ainsi que le système imposant la détention d'un brevet de management pour occuper les postes de direction a été suspendu en Communauté française. Et que les programmes de formation en management public à destination des responsables publics sont pour l'heure également suspendus en Région wallonne.

Enfin, on observe un déficit global de formation des mandataires politiques – même si la situation commence à s'améliorer. S'il n'est pas question de contester le droit de tout citoyen de se présenter aux suffrages, et par suite d'accéder à un mandat public ; il n'est pas pour autant judicieux de prétendre d'assumer la responsabilité de programmes complexes sans consentir aucun effort de formation ne serait-ce que pour maîtriser le domaine de compétences qu'on s'apprête à gérer. Les responsables politiques ne peuvent à la fois échapper aux exigences de compétence et concentrer l'essentiel du pouvoir de décision.

Toutes tranches d'âges confondues, seuls 3 % des peu qualifiés ont eu accès à une formation en 2006, ce chiffre montre toutefois une progression par rapport aux 2,2 % enregistré en 2000. Par contre si les travailleurs moyennement qualifiés étaient plus nombreux à suivre une formation, soit 6,5 % d'entre eux, on observait aucune progression par rapport à l'année de référence. Enfin, les hautement qualifiés étaient 13,3 % à participer à une formation en 2006 contre 11,9 % en 2000 mais ce chiffre se trouve en régression par rapport aux 15,3 % encore enregistrés en 2005.

Action : Assurer le développement des compétences nécessaires à la réalisation des objectifs. Mettre en place une formation exigeante et prestigieuse au sein d'une véritable Ecole d'Administration Publique. Création d'une structure commune chargée de coordonner et professionnaliser la gestion des cadres supérieurs de l'Etat. Aligner l'effort de formation sur le secteur privé. Mieux cibler la formation sur les moins qualifiés.

8. Objectiver les nominations et recrutements

La Belgique a signée la Convention des Nations-Unies contre la corruption entrée en vigueur en 2005. Cette convention recouvre sous le vocable très large de corruption un ensemble très large de dispositions concernant les organes préventifs, les codes de conduite des agents publics, les conflits d'intérêt, l'information du public. En matière de nomination et promotion, l'article 7 recommande que « les agents publics soient recrutés et promus selon des principes d'efficacité et de transparence et sur des critères objectifs tels que le mérite, l'équité ou l'aptitude ».

Dans l'ensemble des entités de gouvernement, les systèmes de gestion de la performance accordent une grande attention à la formation des agents. Il est cependant crucial que les évaluations des agents servent également au moins partiellement aux promotions, récompenses et sanctions. Jusqu'à présent les systèmes d'évaluations de performance sont largement développés dans les administrations publiques, mais restent trop faiblement liés aux systèmes de promotion. Cette situation est même plus prononcée pour les contractuels qui ne bénéficient pas de parcours de carrière dans les administrations publiques. L'administration publique fédérale a introduit les primes au mérite, mais elles sont basées sur l'acquisition de compétences et non sur l'obtention de résultats de performance.

En outre il n'existe aucune sanction officielle en cas de mauvaise performance.

Les évaluations de la performance doivent non seulement être utilisées pour valoriser les bonnes performances, mais aussi en vue de mieux former les agents qui manifestent des carences et de modifier l'allocation des responsabilités des agents peu performants.

Action : Favoriser la promotion interne dans les administrations publiques. Etablir une équivalence entre la promotion sur base des examens de compétence et sur base des prestations professionnelles. Rendre plus transparents et objectifs les processus de nomination et de promotion. Respecter nos engagements concernant la Convention des Nations-Unies contre la corruption en matière des codes de conduites, des organes préventifs, des conflits d'intérêt et d'information du public.

9. Promouvoir la mobilité

Harmoniser les statuts des fonctionnaires. Moderniser et uniformiser les systèmes de congé-maladie

Depuis les années 1990, le processus de fédéralisation s'est accompagné du renforcement de l'autonomie des régions et des communautés pour l'organisation et la gestion de leur personnel. Dotées à l'origine d'un système rigide de carrière imposé par le statut Camus, les entités fédérées sont aujourd'hui libres d'organiser leur système de gestion des ressources humaines dans le cadre des Principes généraux établis par l'AR sur les principes généraux du

22 décembre 2000.⁷ La responsabilité de fixer les conditions de travail a dans une large mesure été dévolue aux six gouvernements individuels. Le résultat est non seulement une asymétrie dans les échelles barémiques, mais aussi des différences structurelles qui entravent la mobilité des fonctionnaires. La Belgique se trouve dans une situation hybride en matière de marché du travail pour la fonction publique avec des obstacles statutaires à la mobilité des fonctionnaires.

Une régulation uniforme du marché du travail dans la fonction publique pourrait assurer une plus grande mobilité. Cependant, la mobilité qui pourrait provenir d'un statut unique du fonctionnaire pour l'ensemble des gouvernements ne s'applique pas puisque l'Arrêté Royal sur les Principes Généraux n'offre qu'une base commune trop faible qui en plus est controversée et contournée par les gouvernements.

On sait pourtant que la performance d'une administration dépend directement de la mobilité interne, c'est-à-dire de la possibilité de réallouer les ressources humaines en fonction des besoins des services : en 2005, selon le SELOR cette mobilité interne n'a concerné que... 0,3% des fonctionnaires fédéraux⁸ ! La même situation prévaut aux autres niveaux. Et nous ne parlons même pas, ici, de la mobilité entre niveaux de pouvoir ou entre le privé et le public.

Action : Harmoniser les statuts des fonctionnaires. Eliminer les obstacles statutaires à la mobilité des fonctionnaires entre services et niveaux de gouvernement. Créer un véritable marché interne de la fonction publique. Imposer un quota d'ouvertures de postes pour des fonctionnaires issus d'autres administrations.

10. Abolir la dualité des fonctionnaires

La Belgique est un cas unique dans l'OCDE en ce qui concerne l'ampleur et l'importance croissante du recours au personnel contractuel (dénommé « temporaire » ou de « mission ») par les administrations publiques. En effet, la plupart des pays de l'OCDE ont modifié leurs statuts d'emploi pour que tout leur personnel soit employé dans le cadre d'un contrat de droit public ou de droit privé. La Belgique est un cas spécifique dans la mesure où l'on retrouve une dualité de personnels. Le personnel contractuel y est employé conformément à des règles différentes de ce que devrait être le cadre d'emploi général du personnel des administrations publiques.

L'augmentation du nombre de contractuels semble ne pas avoir été planifiée. De l'aveu des dirigeants, le personnel contractuel est souvent utilisée comme substitut des agents statutaires. Cette pratique permet de contourner les conditions d'utilisation des contractuels définies par l'AR de 2000 sur les principes généraux. De plus le personnel contractuel ne fournit pas la flexibilité annoncée, car la plupart bénéficient de contrats à durée indéterminée et les cas de licenciements ou non renouvellements de contrats sont très rares.

⁷ Principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des régions et communauté. Cet arrêté fixe les droits et devoirs des fonctionnaires (statutaires et contractuels) en matière de loyauté, d'information, de liberté d'expression, d'intégrité; il fixe aussi les principes d'un recrutement objectif, les dispositions disciplinaires etc.

⁸ Même si le SELOR se propose d'œuvrer à la construction d'un marché de l'emploi interne aux administrations fédérales.

De plus ces recrutements échappent à la certification de qualité du recrutement par le SELOR. Ils sont donc souvent plus sujet à l'influence politique. Enfin avec un taux d'externalisation le plus faibles d'Europe, les administrations publiques doivent recourir à une forte proportion d'agents contractuels pour remplir certains postes parmi les moins qualifiés (chauffeurs, personnel de nettoyage ou de restauration...).

Une telle situation est insatisfaisante tant du point de vue de la gouvernance que de l'équité. Une solution assez évidente consiste à externaliser plus de fonctions à faible qualification pour dégager des gains d'efficacité et de limiter l'emploi contractuel au minimum à savoir des agents temporaires de remplacement ou pour faire face à des surcharges ponctuelles de travail. Cette voie nécessite cependant un format d'emploi statutaire beaucoup plus flexibles associé à une simplification et allègement des procédures relatives à la création/suppression des postes et au recrutement.

Action : Réduire l'emploi contractuel aux simples agents temporaires et recourir l'externalisation de l'action publique pour les fonctions à faibles qualifications.

4. BONNES PRATIQUES A L'ETRANGER

L'observation des réformes menées à l'étranger peut être instructive et offre des enseignements utiles à la modernisation du secteur public en Belgique. Avant de discuter de quelques unes de ces réformes, trois précautions liminaires s'imposent :

1. Les pays qui se sont lancés les premiers dans les réformes ont tous constaté la difficulté de maintenir les valeurs et la cohérence de l'administration. En effet il est souvent difficile de gagner en réactivité et souplesse (via la décentralisation et l'autonomie) sans perdre en cohésion et en gouvernance globale de l'action publique.
2. Il existe peu de données comparatives permettant d'évaluer les progrès dans la gestion publique. Les politiques relatives à la modernisation des administrations sont en général soutenues par des discours forts, mais on constate que ni les actions ni les résultats ne sont évalués. Il est donc difficile de relever véritablement les bonnes pratiques applicables à d'autres situations.⁹Cette lacune, laisse à penser qu'il est plus important de lancer des réformes que de vérifier leur impact concret. Savoir quoi mesurer, identifier les données pertinentes, suivre les progrès réalisés et communiquer les résultats au public, restent un défi pour de nombreux gouvernements, même ceux qui sont à l'avant-garde du changement.
3. Toutes les expériences ont largement démontré qu'il est essentiel de tenir compte du contexte, de l'histoire et de la culture dans chaque tentative de réformer la fonction publique. En dépit des similitudes entre pays il est nécessaire de prendre en compte les spécificités de chaque pays et comprendre les dynamiques à l'œuvre. Cela permet de mieux saisir les raisons historiques ou culturelles qui ont guidé les différentes réformes dans les différents pays.¹⁰

LE SYSTEME DES AGENCES

Le système des agences pour plus d'autonomie et de responsabilité.

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 (ou SPF) qui disposent d'un portefeuille de compétences, le système d'agences permet d'associer UNE responsabilité à UN service. Il existe des raisons déterminantes pour transférer les compétences ministérielles en matière de gestion.

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...

En Suède, les agences sont les premières à avoir été créées. Elles disposent d'une grande autonomie garantie dans la Constitution de 1809. Dans les années 90 la Suède a connu une grave crise financière. Cette crise 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 qui abritent quelques centaines d'agents. L'opérationnel est

⁹ Voir OCDE (2005) « Evaluer les réformes », Observateur OCDE Novembre.

¹⁰ Voir OCDE (2005) « La modernisation du secteur public », Synthèse OCDE Novembre.

délégué à une centaine d'agences indépendantes, qui recrutent et rémunèrent comme elles le souhaitent, et imposent une rigueur budgétaire nécessaire à la pérennité du service public. Le système des « agences gouvernementales » a permis de remettre les finances publiques en équilibre. Le principe est fondé sur l'efficacité : « une agence pour une mission ». 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. Les autres pays nordiques ont aussi largement transféré des activités des ministères au profit des agences.

Au Royaume Uni les agences existent depuis 1988. Mais les agences britanniques ne sont autonomes que en matière de gestion des ressources humaines et financières ; Les orientations stratégiques dépendent du ministère de rattachement et depuis 1998 des contrats de performance « Public Service Agreements »

Les Pays-Bas ont utilisés les agences pour rationaliser les dépenses publiques et introduire la notion de performance dans l'administration. Enfin, l'Italie a profondément assoupli le ministère des finances en créant quatre agences à partir de la réunification des ministères du Trésor, des Finances et du Budget.

Ce qui est important dans ces dynamiques qui se mettent en place est la nécessité de repenser voire de séparer les fonctions de production de services de celle de la définition des grandes stratégies de politiques publiques.

LES SYSTEMES CHOICE & VOICE

En Australie, le gouvernement a décidé de rompre le monopole de l'Agence pour l'emploi en 1998. Désormais, le gouvernement est un acheteur de services d'emplois auprès d'un réseau de services d'emplois regroupant près de 100 prestataires. Ces prestataires sont classés de une à cinq étoiles selon le nombre de demandeurs d'emplois reclassés, en tenant compte de critères comme la durée de chômage, le niveau d'éducation, le pays d'origine, parent isolé ou non,. Les demandeurs d'emplois choisissent eux même (CHOICE) leur prestataire qui est rémunéré par le gouvernement. Les contrats passés avec les prestataires prévoient une garantie de qualité sur la nature et la fréquence des services fournis. En 2004, on a comptabilisé un nombre record de 630.000 placements pour un coût inférieur.

Au Danemark, le programme du gouvernement « Citizens at the Wheel (Citoyens à la barre) développé depuis 2002 marque aussi ce changement dans la conception de l'administration en mettant au centre des préoccupations la liberté de choix du citoyen.

Au Royaume-Uni dans un rapport intitulé « Putting people at the heart of public services » du Cabinet Office en juin 2004, il est clairement établi que l'utilisateur devient aussi celui qui choisit le mode de délivrance du service. Les services publics doivent être gérés à partir de la

demande des utilisateurs (VOICE) qui doivent aussi pouvoir choisir en toute connaissance l'opérateur du service au niveau de l'administration, du monde associatif ou du secteur privé (CHOICE).

Dans ce même esprit, au Canada les enquêtes « Citizen First » cherche à obtenir une évaluation de l'opinion des citoyens concernant les différents services publics et proposent des solutions pour améliorer la satisfaction des utilisateurs. Les enquêtes « Citizens first » en 1998, 2000 et 2002 ont porté sur 28 services municipaux et territoriaux. Le Canada s'est appuyé sur un panel de 9000 personnes pour recueillir des propositions et suggestions pour améliorer la qualité du service. Les résultats des enquêtes entre 1998 et 2002 montrent une amélioration significative de la satisfaction des usagers.

LE STATUT DU FONCTIONNAIRE

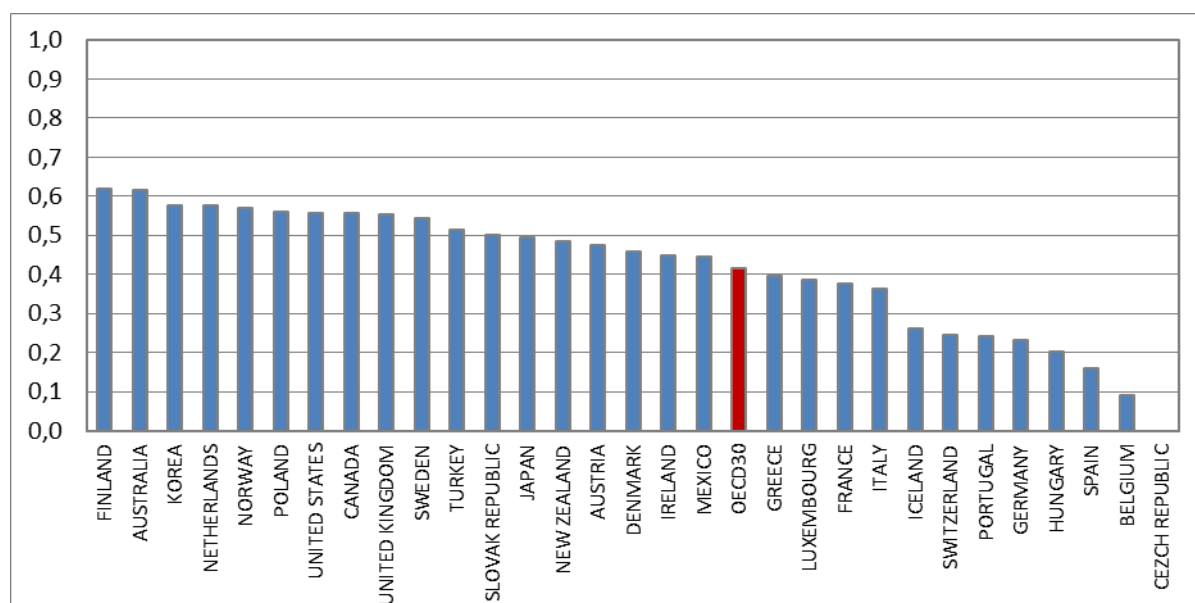
Les Pays-Bas ont depuis 1989, gommé progressivement les spécificités liées au statut de fonctionnaire. Pour rendre le secteur public plus attractif, les fonctionnaires ont la possibilité de négocier les termes et les conditions de leur emploi. Cette flexibilisation du marché du travail pour les fonctionnaires permet aux employés de mieux concilier vie privée et professionnelle. Elle permet aussi aux employeurs de mieux ajuster les heures travaillées aux processus de production et aux besoins des usagers des services publics. Le système public de pension a été aboli pour s'aligner sur celui des salariés du secteur privé, et la réglementation relative aux conditions de travail a été alignée sur le secteur privé. Depuis Janvier 2001, la sécurité sociale est la même pour tous, agents publics et salariés du secteur privé. Cette réforme été acceptée, négociée et même souhaitée par les syndicats qui y voyaient un moyen de réunifier les fonctionnaires et les salariés du privé. Dorénavant les uns comme les autres bénéficient des mêmes structures de négociation. L'harmonisation des statuts a facilité la mobilité et la flexibilité dans un marché du travail intégré. Il a aussi assuré l'égalité de traitement entre des personnels qui exercent la même fonction dans des structures publiques ou privées.

L'Italie a mis fin en 1993 au statut de fonctionnaire et institue la contractualisation des relations de travail (à l'exception d'un petit noyau régaliens comme la police, la diplomatie, l'armée et la magistrature). Les fonctionnaires sont devenus des salariés de droit commun. Il existe cependant toujours une séparation entre le système d'entrée dans la fonction publique qui se fait par concours (pour garantir la neutralité) et la carrière qui doit suivre les règles du droit privé définis par les conventions collectives ;

LOGIQUE DE RESULTATS

Dans la pratique, la réorientation vers une gestion fondée sur les résultats n'a pas été facile. Sur un plan technique, il est difficile de définir les bonnes méthodes pour mesurer les performances et évaluer les résultats ; et ensuite pour lier ces résultats à une action publique déterminée. Progressivement les pays recueillent davantage de données de meilleure qualité sur les résultats et les intègrent dans leur processus budgétaire. En fait cette forme de budgétisation axée sur la performance reste souvent confiné à des domaines précis. En outre ces informations ne sont souvent pas utilisées par les responsables politiques pour élaborer les politiques afin d'en améliorer progressivement l'efficacité.

Utilisation d'un système budgétaire lié à la performance (2007)



source : OECD Government at Glance 2009.

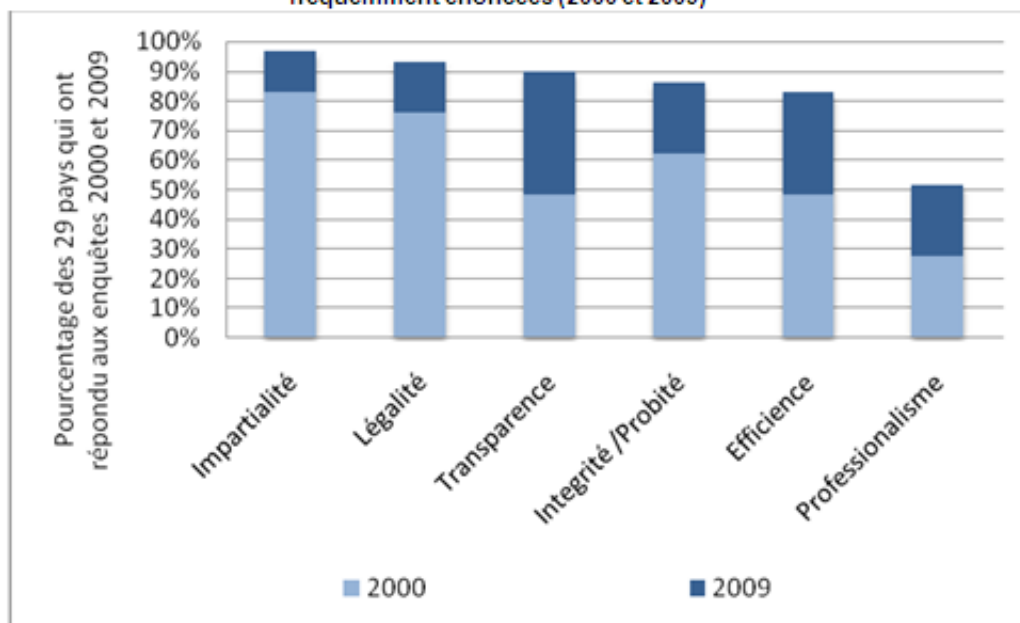
NOUVELLE CULTURE ET VALEURS

L'émergence des 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 mais également en réaction à une intervention de grande ampleur des États et de leurs dépenses publiques –, 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 centrales qui identifient la transparence et l'efficience comme des valeurs fondamentales a ainsi presque doublé entre 2000 et 2009 pour atteindre le même degré d'importance que les valeurs classiques de légalité et d'impartialité.¹¹ (Voir le graphique).

¹¹ Voir OCDE 2010 « Panorama des administrations publiques en 2009 ».

Les valeurs fondamentales du service public les plus fréquemment énoncées (2000 et 2009)



Source : OCDE Government at Glance 2009

La LOLF – une nouvelle culture budgétaire 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. Il établit un processus budgétaire axé sur deux éléments clés : i) la logique de la gestion de la performance publique, et ii) 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, ce qui constituait l'une des plus grandes pierres d'achoppement dans la réglementation de 1959. Ainsi les administrateurs doivent rendre compte de l'utilisation des ressources financières qui leur sont affectées pour fonctionner.

La LOLF représente le passage d'une culture de procédures à une culture de résultats. Les autorités françaises ont donc dû instituer un concept original de la performance qui donnait plus d'importance à l'efficacité, la qualité et l'impact sur la société. L'adoption de la LOLF a également introduit de nouveaux thèmes dans le service public tels que le contrôle de la performance et de la qualité. Il a fallu modifier l'inspection, qui est passée d'un contrôle ex ante à un contrôle ex post.

La réforme a prévu une période d'expérimentation de 5 ans. Il s'agissait de tester les nouveaux concepts et les nouvelles procédures pour 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.

La LOLF est entrée pleinement en vigueur en 2006. La mise en œuvre de la LOLF a constitué un défi et 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.

Aujourd’hui La difficulté que rencontre la LOLF est de passer de l’expérimentation à la généralisation. Lorsqu’elle fonctionnait sous forme de programme pilote dans certains domaines, la LOLF était considérée favorablement et la plupart des acteurs approuvaient le nouveau cadre conceptuel, mais au moment de la rendre applicable à tous, elle a suscité une résistance et certains se sont efforcés de la bloquer.

L’expérience de la LOLF montre combien il est important d’avoir une vision ou une idée claire de l’avenir souhaité et d’être en mesure de la faire connaître pour obtenir un soutien politique. Le fait qu’il s’agisse d’une proposition de réforme bipartisane et qu’elle soit approuvée par une majorité des membres de l’Assemblée nationale lui a apporté légalité et, plus important, légitimité. Ce que les réformateurs voulaient était clair : un meilleur équilibre des pouvoirs par le biais du contrôle du Parlement sur le budget et les finances publiques. Tous les acteurs publics étaient conscients de la nécessité de changement.

5. BONNES PRATIQUES EN BELGIQUE

En Belgique aussi, certains changements ont été amenés permettant d'améliorer la qualité et l'efficacité des services publics. Ci-dessous, quelques exemples de réformes sont présentés :

Projet NoVo : une nouvelle approche des ressources humaines

Le 18 septembre 2006, le Comité de Direction du SPF Sécurité sociale lançait NoVo, le processus par lequel le service public fédéral de la sécurité sociale allait s'adapter et se transformer pour mieux répondre aux défis des années à venir. Le projet est en fait concomitant au déménagement du SPF dans la tour des finances. Le comité de direction a alors choisi d'en profiter pour ne pas simplement déplacer des agents, des dossiers et du mobilier mais, plutôt, donner un souffle nouveau au fonctionnement de l'administration.

Le projet Novo est arrivé sous le feu des projecteurs par la volonté du SPF sécurité social d'attirer et retenir des jeunes talents, marquant un changement d'approche dans la gestion des ressources humaines d'une administration. Pour atteindre ces objectifs, le projet Novo s'articule autour de 6 grands axes :

1. NovoClient : Augmenter la qualité et l'accessibilité des services et la réactivité de l'organisation dans son ensemble et ce, afin d'accroître la satisfaction du public.
2. NoVoResult : Cet axe regroupe tous les moyens mis en œuvre pour encourager la prise d'initiatives, l'esprit d'équipe, le développement personnel, la responsabilisation des managers pour développer et intégrer la notion d'objectifs individuels et communs.
3. NoVoDO : création d'espaces de travail modulaires et non plus attribué par personne ; ce qui permet une gestion 'dynamic office' (le personnel utilise le bureau qui convient en fonction de sa tâche) et 'cleandesk' (les bureaux sont toujours en état parfait puisqu'un autre agent l'utilisera peut-être le lendemain).
4. NoVoDIG : a pour objectif de mettre à la disposition des collaborateurs du SPF des outils ergonomiques, fiables et performants leur permettant de collaborer efficacement entre eux.
5. NoVoRecord : vise à accroître la digitalisation des documents pour créer un meilleur partage entre les documents papiers et électroniques. Cela permet de rendre la collaboration des travailleurs plus efficace et de diminuer les coûts de fonctionnement.
6. NoVoCOM : Cet axe vient en chapeau de tous les autres et en accroissant la communication, la transparence et la participation dans le SPF afin d'assurer la bonne implémentation du projet dans son ensemble.

Près de 5 ans après le lancement du projet, NoVo répond aux attentes avec des résultats, somme toute, significatifs :

- Une multiplication par 3 ou 4 du télétravail au SPF sécurité social
- Plus de trois quart du personnel n'enregistre plus son temps de travail
- Une rotation du personnel deux fois moindre que la moyenne des administrations fédérales
- Un taux d'absentéisme également plus faible que dans les autres administrations
- Plus de 90% du personnel est évalué annuellement
- La satisfaction au travail entre 5 et 10% plus élevé que dans les autres administrations

- Une réduction de près de moitié des surfaces de bureau occupés, permettant d'économiser près de 12 millions d'euros par an
- Une diminution de 55% de l'utilisation de papier, de 60% du mobilier et de près de 90% du nombre d'imprimantes, fax et photocopieuses !

A l'aune du fonctionnement interne du SPF, le projet NoVo apparaît comme un franc succès tel que semble l'indiquer les premiers résultats chiffrés. Une mesure objective de la satisfaction du public serait cependant une valeur ajoutée pour pleinement confirmer la réussite du projet.

L'AFSCA : déléguer pour plus d'efficacité

Comme expliqué ci-dessus, la création d'une agence peut amener une plus grande efficacité et qualité en séparant le caractère politique du caractère administratif d'un service public, la conception stratégique de la mise en œuvre. L'idée est de déléguer une responsabilité précise à un service – une agence en l'occurrence – qui sera clairement évalué suivant cette responsabilité circonscrite. Il ne faut cependant pas tomber dans le travers inverse consistant à déléguer des responsabilités en perdant tout contrôle sur la gestion et les coûts y afférant. Le but n'est évidemment pas ici de créer des états dans l'état, sans contrôle aucun du législateur. Il importe donc d'appliquer des règles claires telles que la transparence dans les procédures de nomination, une limitation dans le temps, un audit externe du fonctionnement, etc.

En Belgique, l'AFSCA et l'agence de la dette sont des exemples d'un transfert de certaines missions précises d'un ministère vers des agences autonomes. L'AFSCA – Agence pour la sécurité alimentaire – met bien en évidence la manière dont un service au public peut s'améliorer en définissant clairement les responsabilités et mettant en place des critères objectifs pour les évaluer.

En 1999, lors la première crise de la dioxine, la gestion de la situation par le ministère compétent avait été vertement critiquée, obligeant même deux ministres à remettre leur démission. Une destruction massive de denrées alimentaires et d'élevage s'était déroulée, équivalente à une perte de 250 millions d'euros. Le préjudice financier total se rapprocherait des 450 millions d'euros, sans compter l'image désastreuse que cela a pu donner aux produits belges à l'étranger. Suite à ces manquements, la responsabilité de la sécurité alimentaire a été détachée du ministère et confiée à une agence, l'AFSCA. Comme expliqué plus haut, cette délégation de responsabilité entraîne une meilleure évaluation et, de là, une plus grande qualité et efficacité. A ce titre, l'AFSCA a induit l'application d'une série de réformes :

1. Objectivation et uniformisation des contrôles
2. Simplification informatique
3. Explication, vulgarisation et annonce des contrôles aux professionnels concernés
4. Implémentation d'un système d'autocontrôle et de bonus-malus calculés par rapport à la contribution des professionnels à l'AFSCA
5. L'organisation d'audit interne et externe de l'agence
6. La mise en place d'un baromètre de la sécurité alimentaire reprenant 30 mesures objectives

Ces changements ont indéniablement amené une plus grande efficacité et qualité dans la gestion de la sécurité alimentaire. D'une part, les différentes crises survenues depuis (crise aviaire de 2003, deuxième crise de la dioxine en 2006, etc.) ont été bien davantage contenues. D'autre part, la perception des stakeholders est clairement positive :

1. 85% des consommateurs estiment que la sécurité alimentaire a augmenté ces dernières années et considèrent l'AFSCA comme le principal acteur en termes de sécurité alimentaire.
2. 75% à 90% des professionnels du secteur alimentaire considèrent l'AFSCA comme professionnel, utile et les aide à l'amélioration de leurs activités.
3. Les premiers scores du baromètre laisse entendre des résultats positifs

Enfin, une plus grande transparence des coûts est également perceptible puisque les moyens financiers de l'agence sont clairement délimités. Ceux-ci se répartissent entre des dotations de l'état de 107 millions d'euros (en baisse depuis 2008) et les autres recettes (contribution des organisations professionnelles, etc.) de 67 millions d'euros.

Banque Carrefour de la Sécurité Sociale : les nouvelles technologies au service du citoyen

De nos jours, une administration publique efficace et moderne se doit d'utiliser les nouvelles technologiques, entre autres informatiques, pour délivrer un service de la meilleure qualité possible au citoyen. Le principe d'e-gouvernement, référant au fait que les services publics soient accessibles en ligne, a connu certaines belles réussites en Belgique. Le meilleur exemple en est probablement la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale.

Le concept de banque carrefour existe en Belgique depuis plus de 15 ans. Comme son nom le laisse entendre, il s'agit d'un rassemblement de données électroniques venant d'administration et de services autonomes et indépendantes les unes des autres. Ce rassemblement d'information évite des redondances dans la collecte d'information et permet une plus grande efficacité dans la gestion de celle-ci. Depuis quelques années, ce modèle a progressivement été mis en place dans un nombre croissant de domaines et, entre autres, trouve une de ses applications dans la sécurité sociale.

Etant donné le nombre d'acteurs travaillant dans le domaine, les échanges d'informations et la complexité du système sont énormes. L'application du système banque carrefour a donc amené de grandes simplifications ;

- 1) Une clé d'identification unique pour chaque citoyen, lisible de façon électronique à partir de la carte d'identité sociale (carte SIS) et de la carte d'identité électronique. Les informations sont alors homogènes entre le citoyen, les mutuelles, les hôpitaux et l'ensemble des intervenants dans le domaine des soins de santé,
- 2) collecte unique et une réutilisation multifonctionnelle des informations dans l'ensemble du secteur social.

Ces changements ont permis des améliorations spectaculaires dans certains domaines. Par exemple, les modalités et le nombre des étapes nécessaires au remboursement des patients se sont considérablement simplifiés. Au passage, cela induit une économie considérable

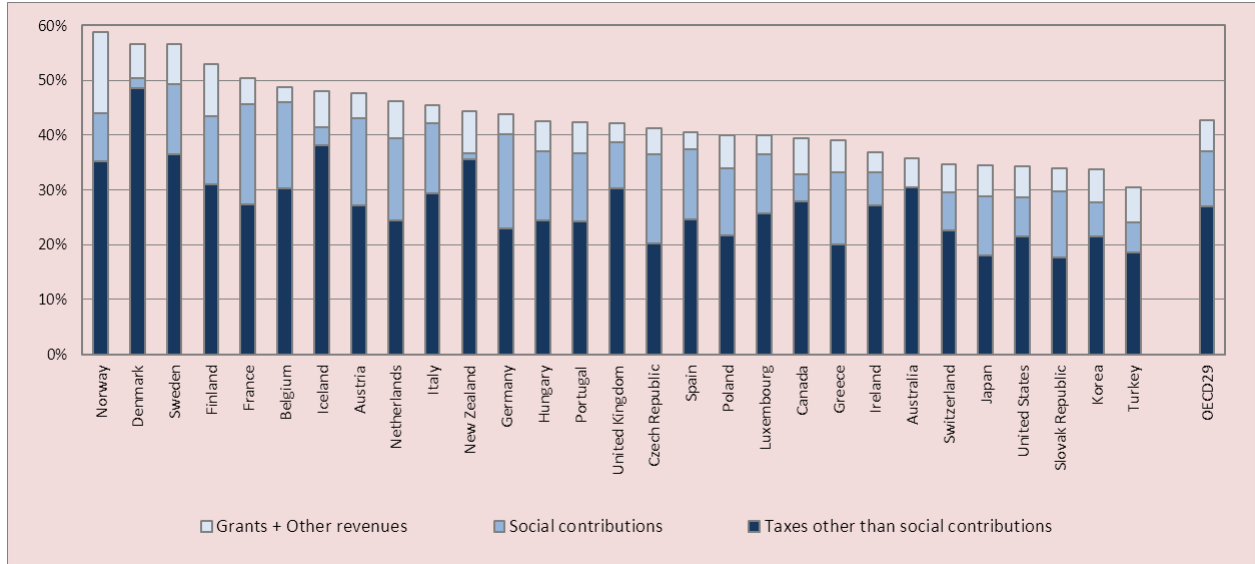
de temps et de papier. En 2007, 656 millions de message électroniques ont été échangés entre les différents intervenants ce qui représente autant d'échanges précédemment transmis sur support papier !

En marge des soins de santé, ce système est également appliqué à d'autres pans de la sécurité sociale. Ainsi, les déclarations d'engagements, de licenciements, déclaration trimestrielle de salaires, etc. sont aujourd'hui intégralement transféré par voie électronique. Une enquête réalisée par le Bureau fédéral belge du plan a révélé que les charges pour les entreprises suite à des formalités administratives dans le secteur social ont diminué à raison d'1,7 milliard d'euros par an depuis 2002 ;

Le succès du système n'empêche pas de se rappeler les dangers qu'il peut présenter. En effet, la centralisation de l'information amène des interrogations légitimes sur les garde-fous mises en place pour protéger le respect de la vie privée. Un système de sécurisation des données a bien entendu été mis en place mais les données à caractère personnel sont uniquement utilisées à des fins conciliables avec les fins pour lesquelles elles ont été recueillies et uniquement accessibles aux utilisateurs mandatés à cette fin en fonction des besoins de l'organisation, de l'application de la politique ou de la réglementation. Il n'en reste pas moins nécessaire que le législateur garde un œil attentif et compétent à ce sujet.

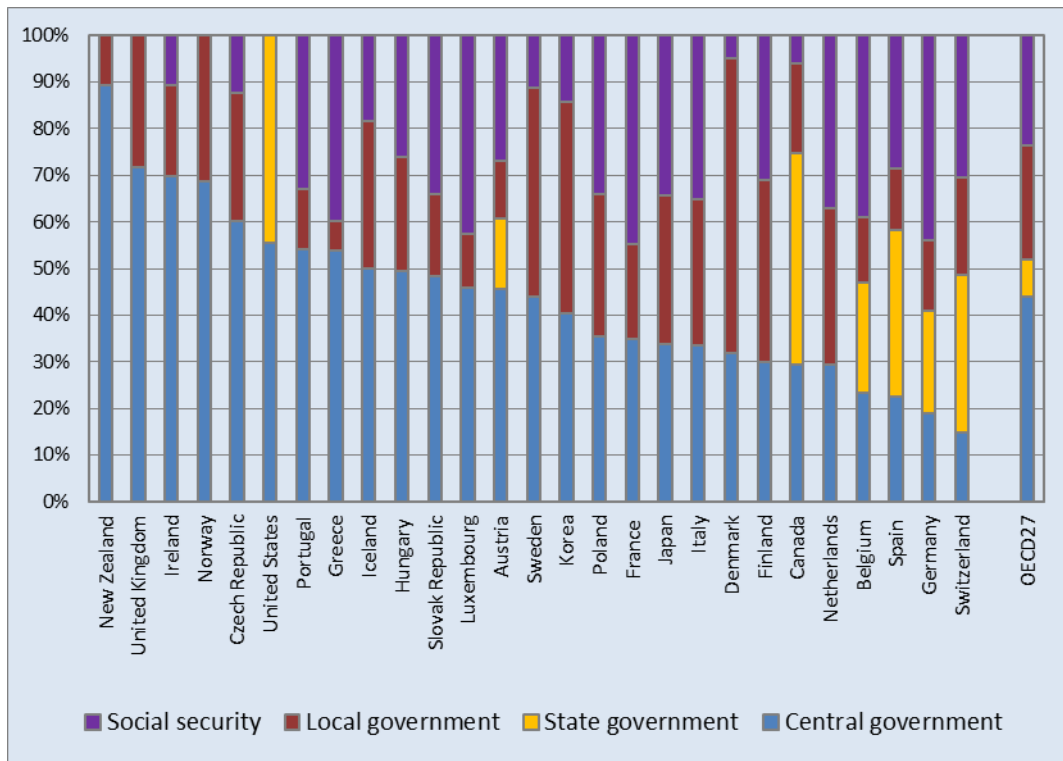
6. FAITS ET CHIFFRES

1. Structure of general government revenue in % GDP (2008)



Source: OECD National Accounts

2. General government expenditure by level of government (2008)



Source: OECD National Accounts

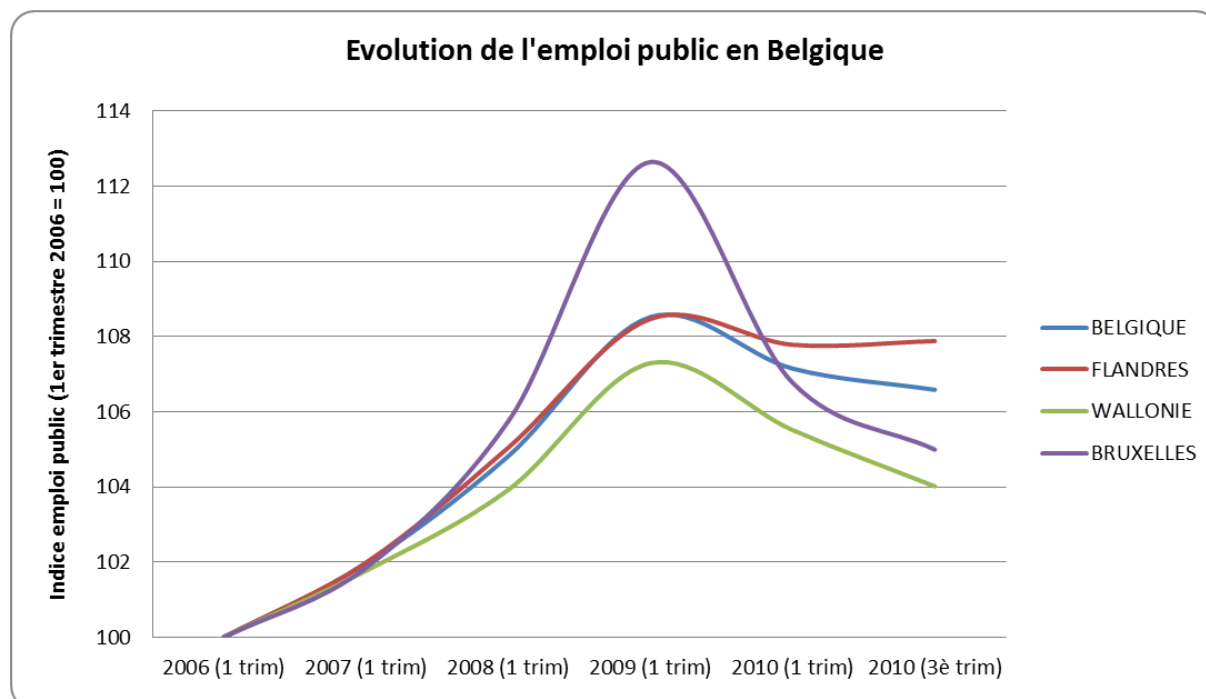
3. Evolution de l'emploi public par région (2006-2009)

| EVOLUTION DE L'EMPLOI PUBLIC EN BELGIQUE ET SES REGIONS* | | | | |
|--|----------|----------|----------|-----------|
| en % de l'emploi total | BELGIQUE | FLANDRES | WALLONIE | BRUXELLES |
| 2006 (1 trim) | 29,08% | 27,78% | 34,03% | 25,35% |
| 2007 (1 trim) | 29,08% | 27,86% | 33,96% | 25,48% |
| 2008 (1 trim) | 29,28% | 28,16% | 34,00% | 25,67% |
| 2009 (1 trim) | 30,35% | 29,16% | 35,07% | 27,20% |
| 2010 (1 trim) | 29,89% | 28,93% | 34,46% | 25,68% |
| 2010 (3è trim) | 29,39% | 28,67% | 33,71% | 25,15% |

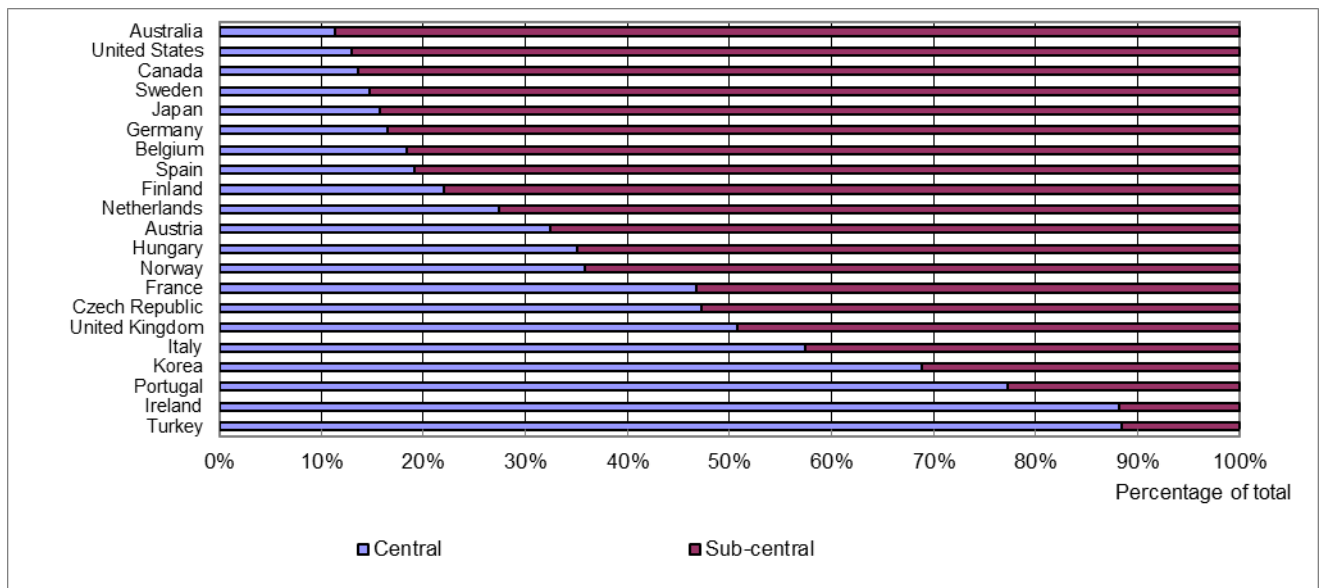
*Sources: ONSS, Travailleurs occupés par résidence principale

Note: l'emploi public inclus l'administration public et l'enseignement et sont également ajoutés l'activité pour la santé humaine et les activités médico-sociales et sociales

| | BELGIQUE | FLANDRES | WALLONIE | BRUXELLES |
|------------------------|----------|----------|----------|-----------|
| 2006 | 936210 | 557360 | 310137 | 63032 |
| 2010 (3è trim) | 997889 | 601301 | 322592 | 66180 |
| Growth (abs terms) | 61679 | 43941 | 12455 | 3148 |
| Growth (as %) | 6,59% | 7,88% | 4,02% | 4,99% |
| Contribution to Growth | | 71,24% | 20,19% | 5,10% |

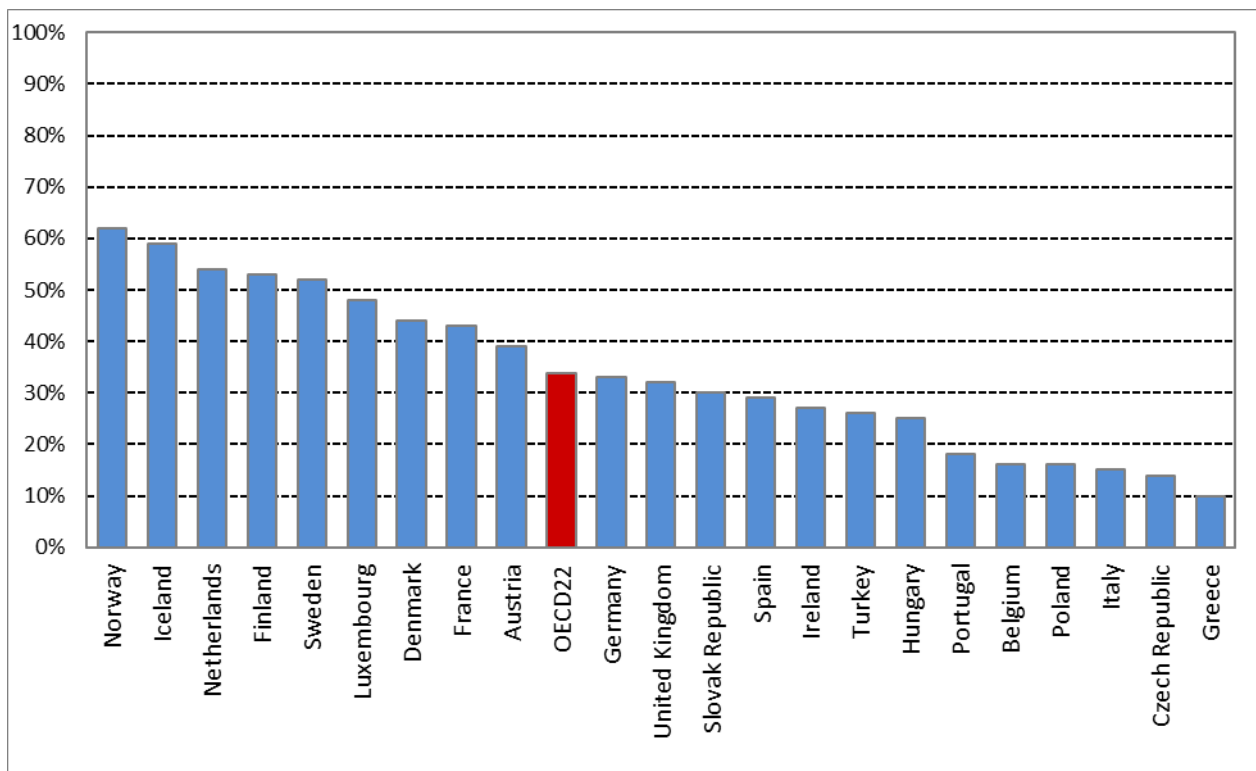


4. Répartition des emplois publics par niveau de gouvernement (2008)



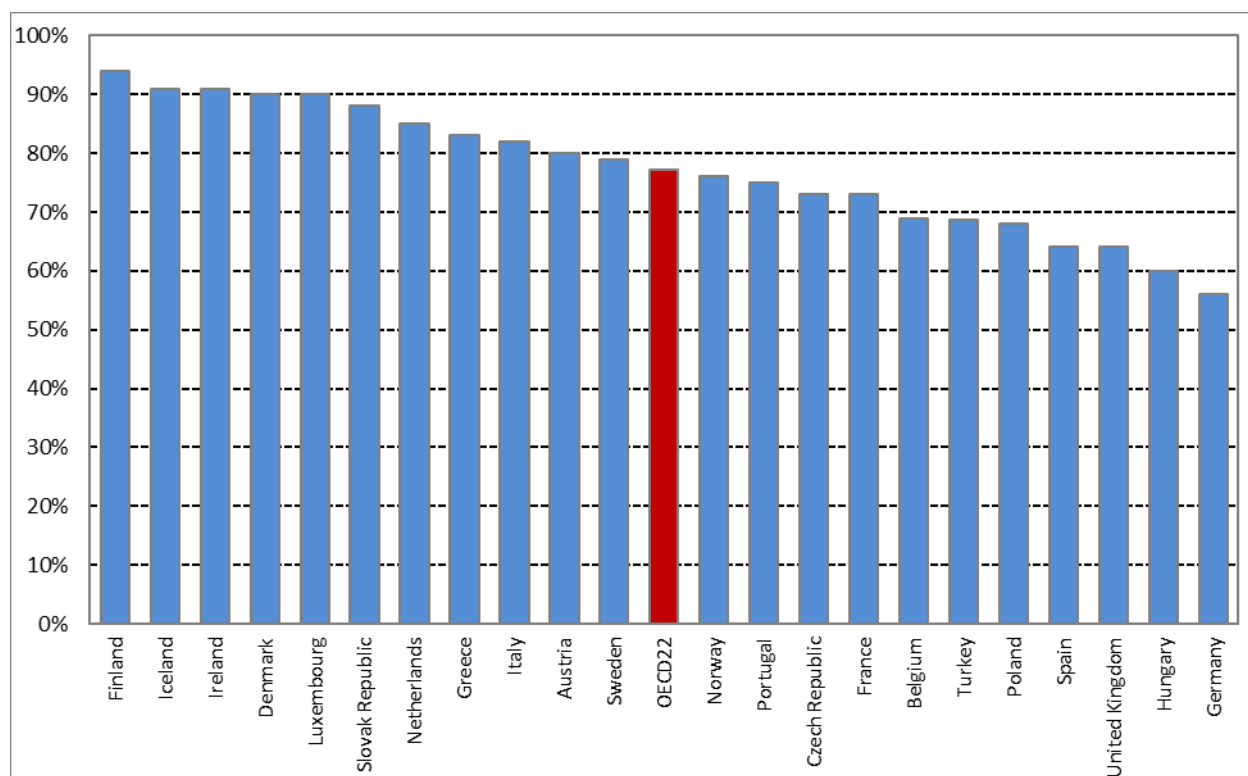
source: OECD Government at Glance 2009

5. Pourcentage des citoyens utilisant les e-gouvernement services (2008)



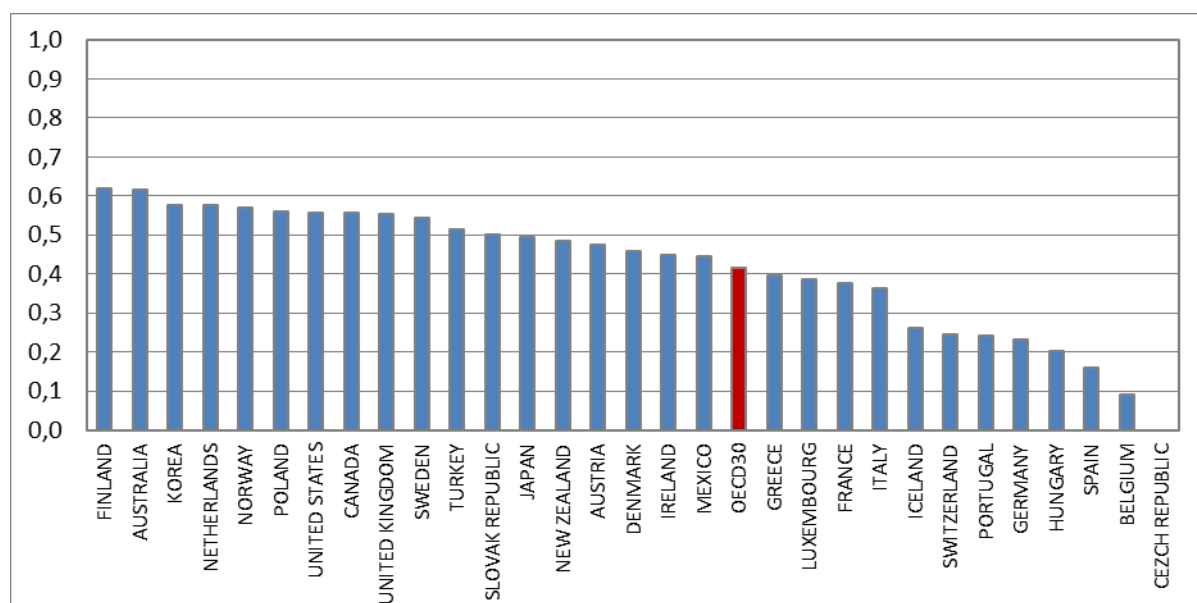
Source: OECD Government at Glance 2009

6. Pourcentage des entreprises utilisant e-government services (2008)



Source: OECD Government at Glance 2009

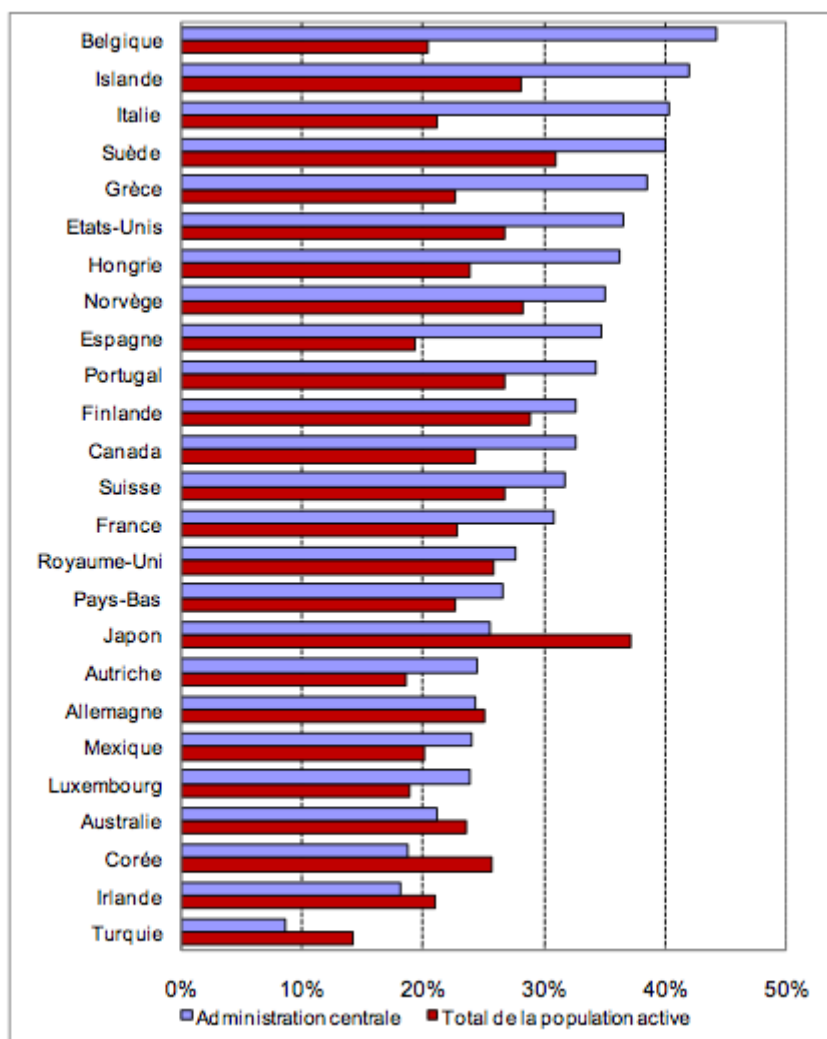
7. Utilisation d'un système budgétaire lié à la performance (2007)



Note : index = 0 lien à la performance faible, index=1 lien à la performance élevé

Source : OECD Government at Glance 2009

8. Pourcentage des + 50 ans au gouvernement central et dans l'emploi total



Source: OECD Government at Glance 2009

Jean Hindriks

Senior Fellow

Pour une croissance économique
et une protection sociale durables

 **ITINERA
INSTITUTE**
THINK TANK INDÉPENDANT
DES IDÉES, DES ACTIONS

Itinera Institute ASBL
Boulevard Leopold II 184d B-1080 Bruxelles
T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

info@itinerainstitute.org
www.itinerainstitute.org

Editeur responsable: Marc De Vos, Directeur