

# AU-DELÀ DE COPERNIC: DE LA CONFUSION AU CONSENSUS ?

Jean Hindriks



GOUVERNEMENT  
& FISCALITÉ

AU-DELÀ DE COPERNIC:  
DE LA CONFUSION  
AU CONSENSUS ?



# AU-DELÀ DE COPERNIC: DE LA CONFUSION AU CONSENSUS ?

Jean Hindriks

Senior Fellow à l'Itinera Institute

Professeur d'économie à l'Université Catholique de Louvain (UCL)

Professeur visiteur à la Katholieke Universiteit Leuven KUL

ASP

Couverture: Stipontwerpt, Antwerpen  
Image de la couverture: Leo Timmers  
Mise en page: Stipontwerpt, Antwerpen  
Imprimé par: Flin Graphic Group, Oostkamp  
Imprimé sur Olin, Offset, blanc, sans bois, 120g/m<sup>2</sup>,  
FSC Credit Material

© 2008 Uitgeverij ASP sa  
(Academic and Scientific Publishers sa)  
Galerie Ravenstein 28  
B-1000 Bruxelles  
Tel. 0032 (0)2 289 26 50  
Fax 0032 (0)2 289 26 59  
info@aspeditons.be  
www.aspeditons.be

ISBN 978 90 5487 519 2  
NUR: 740 / 741  
Dépôt légal D/2008/11.161/063

Tous droits réservés. Aucun extrait de cet ouvrage ne peut être reproduit, ni saisi dans une banque de données, ni communiqué au public, sous quelque forme que ce soit, électronique, mécanique, par photocopie, film ou autre, sans le consentement écrit et préalable de l'éditeur.

## PARTIE 1

### LES CONSTATS 9

01 | Les enjeux de la gouvernance publique 11

02 | Taille et poids du secteur public 19

03 | Performance et efficacité du secteur public 31

04 | Dégrossir sans nuire, c'est possible 53

## PARTIE 2

### LES ACTIONS 63

05 | Un vrai « saut qualitatif » dans la gestion publique 65

06 | Clarifier les objectifs et objectiver les résultats 79

07 | Rationaliser les choix budgétaires et le contrôle interne 101

08 | Délimiter les domaines de délégation 113

09 | Développer les compétences et valoriser le travail 123

10 | Simplifier les structures et coordonner les actions 139

## PARTIE 3

### NOS PROPOSITIONS 149



## PRÉFACE

*Mankind makes a poorer performance of government than of almost any other human activity.*

Barbara Tuchman

Ce livre a pour véritable ambition de contredire cette citation. « Contredire », c'est bien de cela qu'il s'agit, car les pouvoirs publics en Belgique riment encore trop rarement avec qualité. Chiffres à l'appui et sur la base de diverses comparaisons internationales, Jean Hindriks démontre le fossé qui sépare les coûts, d'un côté, et les réalisations ou l'efficacité, de l'autre. Le constat de beaucoup de dépenses pour peu de résultats s'applique à nombre de secteurs qui se cachent sous la bannière de « pouvoir public ».

Le fait que les autorités ne satisfont pas aux attentes légitimes ne peut laisser personne indifférent. Car l'ampleur de l'intervention publique en Belgique est trop importante ; que ce soit dans le secteur de l'enseignement, des soins de santé ou des administrations publiques. Car les aspirations de centaines de milliers de fonctionnaires qui veulent, via les pouvoirs publics, servir la population et le pays sont trop importantes. Car le besoin d'une intervention publique efficace et efficiente face au tourbillon de la globalisation et à la lutte concurrentielle est trop important. Car, dans la perspective du vieillissement de la population, les défis budgétaires et démographiques sont trop importants.

L'intérêt et le mérite du présent ouvrage est de poser le diagnostic tout en proposant des remèdes. Jean Hindriks offre un large éventail de propositions et de solutions concrètes et novatrices à des problèmes spécifiques. Il présente au lecteur des principes et des réformes essentielles qui doivent conduire à un « saut qualitatif » et à l'amélioration des performances des autorités publiques.

Ce livre n'est donc en rien un discours contre les autorités ou contre les fonctionnaires. Il n'a aucun à priori sur la quantité et se préoccupe avant tout de la qualité des pouvoirs publics. La Belgique ne pourra pas répondre de manière satisfaisante aux défis socio-économiques des décennies à venir sans une autorité plus efficace. Un meilleur potentiel de croissance et de meilleures marges budgétaires nécessitent également un meilleur fonctionnement des pouvoirs publics. Pour cela, aucune révolution n'est nécessaire, mais bien une évolution de l'esprit et des pratiques des parties concernées, des politiques aux gestionnaires en passant par les syndicats et les fonctionnaires.

Tout qui se préoccupe du bien-être dans nos régions trouvera dans ces pages une lecture indispensable et une inspiration claire. Que ce livre soit le point de départ d'un débat pragmatique qui dépasse les slogans et tienne aussi bien compte de la nécessité que de l'obligation de mener des réformes.

Marc De Vos  
Directeur de l'Itinera Institute



PARTIE 1

**LES CONSTATS**



01

# LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE



## 1.1 LES FORCES DU CHANGEMENT

La gouvernance publique est un phénomène général qui s'impose dans tous les pays de l'OCDE avec comme mot-clé des réformes la notion de performance. La Belgique ne fait pas exception. Les forces de changements sont partout les mêmes.

Le vieillissement démographique impose un renouvellement moyen de 40% de la fonction publique dans les dix ans à venir.

### Le renouvellement démographique

Le changement démographique a une influence fondamentale sur les réformes du secteur public en agissant à deux niveaux: premièrement, il y a dans tous les pays le spectre d'une crise budgétaire majeure liée au vieillissement démographique. Il y a prise de conscience de plus en plus forte que cette crise budgétaire sera à l'avenir permanente. Les Etats 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. Deuxièmement, le vieillissement démographique touche plus directement la fonction publique en imposant un renouvellement moyen de 40% de la force de travail dans les dix ans à venir.<sup>1</sup> Ceci place l'Etat dans une situation beaucoup plus concurrentielle avec le secteur privé pour recruter des agents de qualité. Pour mener à bien ce renouvellement, également perçu comme une opportunité, il est clair que l'Etat devra faire un effort considérable pour donner à ses fonctionnaires des salaires compétitifs et des perspectives de carrières intéressantes. L'Etat se doit donc de devenir un bon employeur.

Les citoyens exigent plus de qualité au moindre coût.

### L'exigence démocratique

Le deuxième facteur du changement est l'attente 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 pays, la perte de légitimité de l'administration aux yeux de l'opinion, a aussi été un motif important de réformes. Des mesures ont souvent été prises pour remédier rapidement et directement

<sup>1</sup> Voir OCDE (2007), Vieillesse et le service public: Les défis des ressources humaines. OCDE. Paris.

à cette perte de légitimité. En Belgique, la crise de la Dioxine et l'affaire Dutroux ont été à l'origine de la réforme Copernic et de la réforme de la police.

La révolution digitale change les modalités de production du service public.

### La révolution digitale

Le troisième facteur du changement, fondamental lui aussi, est la diffusion des nouvelles technologies de l'information, 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. Deuxièmement, 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.

La globalisation et la mobilité imposent au gouvernement plus de flexibilité et de réactivité.

### L'intégration économique

Le dernier facteur fondamental du changement est la globalisation qui impose à nos Etats d'être infiniment plus réactifs et flexibles. Cette exigence se résume souvent par le concept-clé de compétitivité. Le clivage entre Etat et marché disparaît pour faire place à la notion d'un secteur public complémentaire au secteur privé. Dans cette optique, l'efficacité du secteur public est considérée comme un facteur 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. Cette pression du marché n'est pas l'apanage des pays anglo-saxons; elle est générale. 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. La réactivité (ou la non-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 responsabilisants, donc des délégations clairement identifiées et maîtrisées, et des systèmes d'évaluation des performances individuelles et collectives.

## 1.2 LES FACTEURS DE LA RÉUSSITE

Les ingrédients essentiels de la réussite des réformes du secteur public sont la participation, l'autonomie, le temps, l'expérimentation et la communication.

Insister sur le rôle et la mission du service public pour obtenir l'adhésion interne et externe.

### La participation

Dans tous les pays, l'adhésion interne des agents concernés par la réforme – le personnel – est une condition essentielle de la réussite de cette dernière. Or pour obtenir cette adhésion, certaines stratégies s'imposent. En premier lieu, il faut tenir compte du fait que les fonctionnaires tiennent aux valeurs du service public; elles font sens pour eux, ce qui signifie que le secteur public a un avantage considérable par rapport aux entreprises privées<sup>2</sup> – quand bien même cette valeur du service public est parfois dévoyée pour masquer des corporatismes. Il est donc plus habile d'insister sur le rôle et mission du service public, dans la présentation des mesures de réforme, que de mettre en avant l'argument des économies financières en guise de justification. Si on dit aux fonctionnaires qu'il faut réformer parcequ'ils coûtent trop cher; ce faisant on insiste d'abord sur le fait que l'on va réduire le nombre de fonctionnaires. Mais on attrape pas des mouches avec du vinaigre. Il est préférable de valoriser une facette plus intéressante et 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. Il faut aussi s'assurer l'adhésion externe des citoyens pour un soutien démocratique large aux réformes. Pour donner une légitimité à des réformes, il est important de clarifier ce que l'Etat fait bien et ce qu'il ne fait pas bien pour, dans un deuxième temps, abandonner les domaines dans lesquels l'Etat n'a pas, de toute évidence, d'avantage comparatif. Les processus de décentralisation, de déconcentration, de délégation répondent à un souci d'efficacité nécessaire. Il est donc important d'organiser au préalable un débat démocratique pour (re)définir quels doivent être les postes concernés.

<sup>2</sup> Voir T. Besley and M. Ghatak (2005). 'Competition and incentives with motivated agents.' *American Economic Review* 95, no. 3, pp. 616-636; et T. Besley and M. Ghatak (2003). 'Incentives, choice and accountability in the provision of public services.' *Oxford Review of Economic Policy* 19, no. 2 (2003), pp. 235-249

Donner les moyens d'exécuter les responsabilités.

### L'autonomie

Le responsable d'unité a à la fois la responsabilité du management opérationnel et celle de la gestion des ressources financières et humaines. Tant que l'on maintient un système bipolaire, avec d'un côté, en amont, la gestion centralisée des ressources (humaines et financières) et de l'autre en aval un responsable local chargé du management opérationnel qui n'a pas la maîtrise des ressources à sa disposition, on sera inefficace. Si le but est de donner des responsabilités aux cadres locaux, il faut leur donner les moyens d'exécuter ces responsabilités. Il est important de définir un budget réaliste fondé sur des projets à réaliser et non sur des procédures à respecter, de sorte que la stratégie et les résultats priment sur la règle et le respect des procédures. Les pays qui sont le mieux parvenus à réformer sont ceux qui ont mis en oeuvre une organisation des ressources de ce type. Il est important de veiller à ce que la méthode de changement soit en phase avec le résultat voulu; ainsi si le but est de donner des responsabilités aux cadres locaux, il faut en faire les acteurs du changement; si ce dernier est décidé d'en haut, il est voué à l'échec. Pour qu'une réforme passe, il faut qu'elle soit jugée "gagnant-gagnant" ce qui exige de libérer des ressources suffisantes.

Respecter le rythme long de la réforme sans chercher à passer en force..

### Le temps

Les réformes qui marchent sont longues, elles s'étalent sur plusieurs années. Il faut respecter le rythme de la réforme, qui à chacune de ses étapes comprend trois phases distinctes: d'abord on prépare les gens, on informe, discute et négocie; puis il y a la phase de prise de décision; enfin l'étape où l'on évalue les effets des décisions prises. Donc il faut un calendrier de la réforme. Ce respect du timing et le besoin de se donner du temps pour réformer sont impératifs car elles conditionnent la réussite de la réforme. Si on précipite la réforme ou si on veut la faire passer en force, on risque de faire échouer une réforme pourtant excellente dans son principe. Se pose alors la question centrale: des réformes de long-terme intéressent rarement le pouvoir politique; et surtout celui-ci dure peu par rapport à la durée qu'exige un processus de changement. Les pays qui ont le mieux réussi à affronter ce dilemme sont ceux qui ont créés des postes de responsables des administrations qui ne changeraient pas systématiquement à chaque alternance.

Tester localement et évaluer avant de vouloir réformer l'ensemble d'un coup.

“Mettre dans le coup” la hiérarchie, les partenaires sociaux, et les utilisateurs; “Prendre les gens dans le sens du poil”.

## L'expérimentation

Il est important d'avoir recours à une phase d'expérimentation dans la mise en oeuvre d'une réforme; un protocole expérimental, puis un suivi rigoureux de l'expérimentation et enfin une évaluation sérieuse des résultats obtenus au sein de zones pilotes. Parfois l'idée de tester localement la réforme est rejetée, au nom du principe d'égalité de traitement et de non discrimination. Pourtant, dans beaucoup de pays où l'administration est si imposante, il est vain de vouloir réformer d'un coup l'ensemble de l'administration.

## La communication

Il y a à la base de toute réforme un réel besoin d'information, de communication, d'explication et de recherche de l'adhésion. Il est important que les dirigeants exposent clairement aux personnels le projet de réforme, les méthodes envisagées, et il est non moins essentiel que les directeurs se montrent attentifs à leurs réactions. Il est bien évidemment crucial que la hiérarchie, étant donné sa position, soit elle-même convaincue par le projet de réforme, pour pouvoir convaincre à son tour le personnel. Le premier maillon stratégique est donc de “mettre dans le coup” la hiérarchie. Le deuxième maillon stratégique est la négociation avec les organisations professionnelles. Tous les pays qui ont réussi une réforme de l'administration étaient dotés d'organisations syndicales suffisamment unies pour qu'elles constituent une force homogène de contestation et de négociation face aux dirigeants. Il est impossible de négocier avec des organisations qui n'arrivent pas à se mettre d'accord sur une position commune. Le troisième maillon stratégique, le plus précieux sans doute, est la communication externe, car dans un système démocratique et dans l'esprit de missions de services publics, le consommateur (client, usager ou administré) doit “être mis dans le coup”. Cela signifie non seulement qu'il doit être informé, mais aussi qu'il faut prendre les gens “dans le sens du poil”. D'où l'importance de travailler avec la presse comme avec les élus.



02

# TAILLE ET POIDS DU SECTEUR PUBLIC



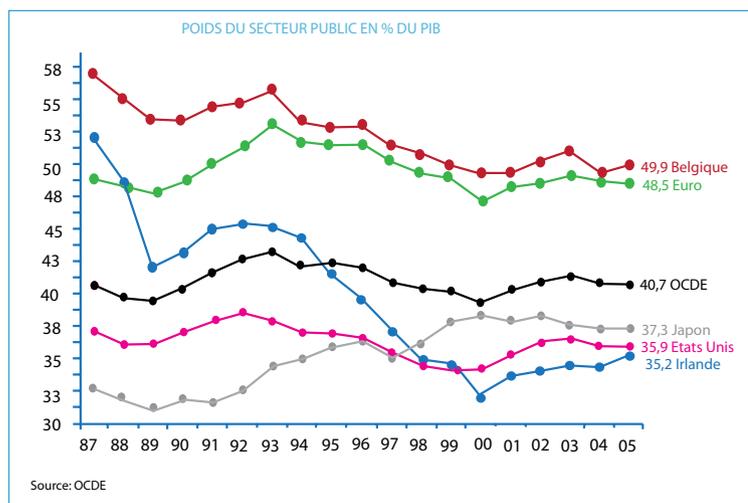
Notre approche consiste à “laisser parler les chiffres” pour objectiver l’ampleur de l’intervention publique

L’objectif de ce chapitre est de montrer l’importance du secteur public en Belgique à la fois en valeur absolue, en valeur comparée et en évolution. L’approche adoptée consiste à « laisser parler les chiffres » autant que possible avec un minimum de commentaires pour éviter les risques d’interprétation. Le verdict est clair. La Belgique occupe une place de leader mondial en matière d’importance des dépenses publiques dans l’économie. Ce qui donne une pertinence particulièrement forte à la qualité de la gestion publique dans notre pays. Nous abordons cette question dans le chapitre 3 en regardant sur la base des chiffres si les résultats sont à la hauteur de l’ampleur des moyens déployés.

## 2.1 DÉPENSES PUBLIQUES TRÈS ÉLEVÉES EN VALEUR ABSOLUE ET COMPARÉE

Le secteur public représente plus de la moitié du revenu national.

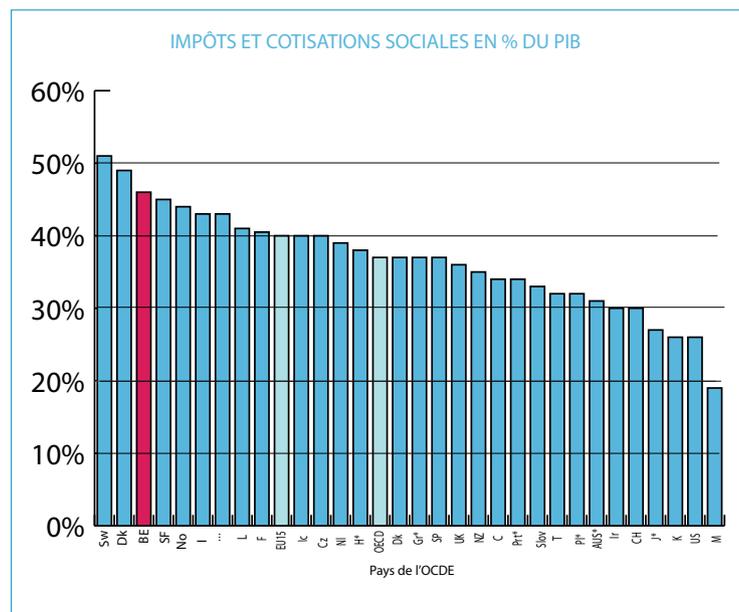
Dans tous les pays la tendance est à un ralentissement de la croissance des dépenses publiques qui continuent à augmenter mais moins vite que le revenu national. La Belgique reste cependant encore largement au-dessus du niveau de dépenses publiques de 40% en 1970.



## 2.2 PRESSION FISCALE TOTALE TRÈS ÉLEVÉE EN VALEUR ABSOLUE ET COMPARÉE

Pression fiscale la plus élevée avec les pays scandinaves.

La Belgique est le pays de l'OCDE qui taxe le plus avec le Danemark et la Suède. Dans tous les pays la fiscalité totale est en hausse depuis 1970. La hausse entre 1970-2004 est de 10 pp pour la Belgique (comparable à celle du Danemark ou de la Suède) contre 4.6 pp en Irlande et 3.2 pp aux Pays-bas.<sup>3</sup> La Belgique a donc réussi à diminuer son taux d'endettement (de 40% sur les 15 dernières années, plus forte réduction après l'Irlande) davantage en augmentant sa fiscalité qu'en réduisant ses dépenses (surtout grâce à une baisse du service de la dette).

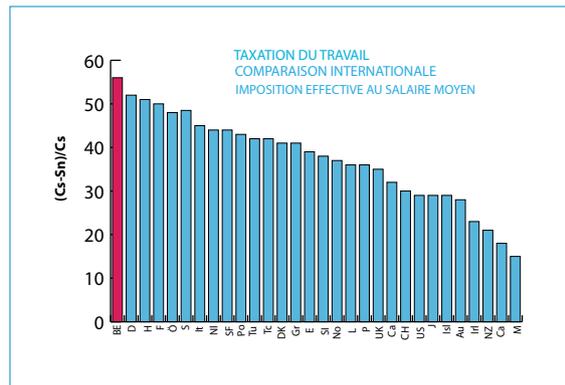


<sup>3</sup> Source AMECO Database 2005

## 2.3 UNE FISCALITÉ DU TRAVAIL LA PLUS ÉLEVÉE DE L'OCDE

Leader mondial de la taxation effective et implicite du travail.

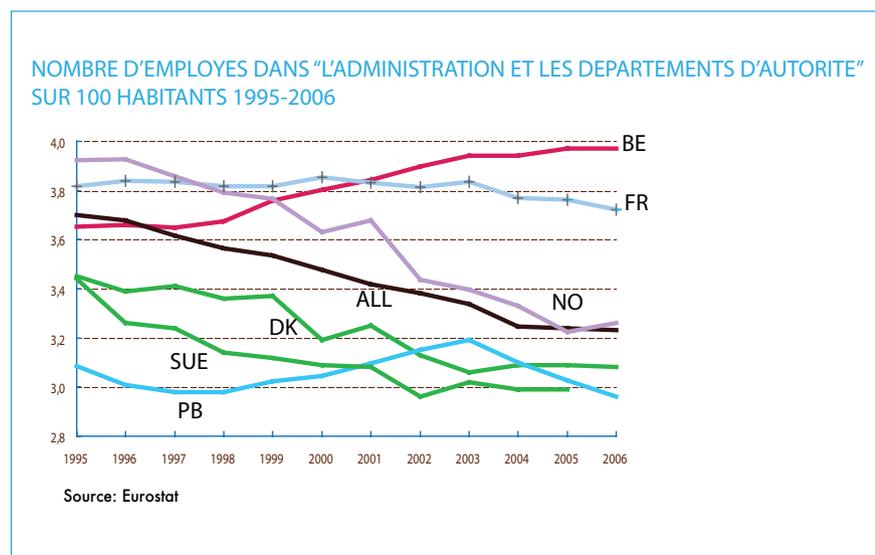
La Belgique est championne olympique de la taxation du travail (avec un taux d'activité le plus faible d'Europe). Le taux d'imposition effectif mesuré comme l'écart entre salaire-net et salaire-coût moyen y est le plus élevé d'Europe. Le taux d'imposition implicite moyen du travail sur les dix dernières années y est aussi le plus élevé d'Europe. La Belgique exporte son travail en le taxant relativement plus tandis que d'autres pays préfèrent exporter leurs taxes en taxant la consommation.



## 2.4 UN EMPLOI PUBLIC LE PLUS ÉLEVÉ D'EUROPE ET TOUJOURS EN HAUSSE

La fonction publique la plus importante d'Europe et qui continue à croître.

Les effectifs occupés dans l'administration publique (y compris enseignement et soins de santé) exprimés par habitant sont les plus élevés d'Europe et sont toujours en hausse malgré une tendance générale à la baisse en Europe (y compris dans les pays scandinaves).

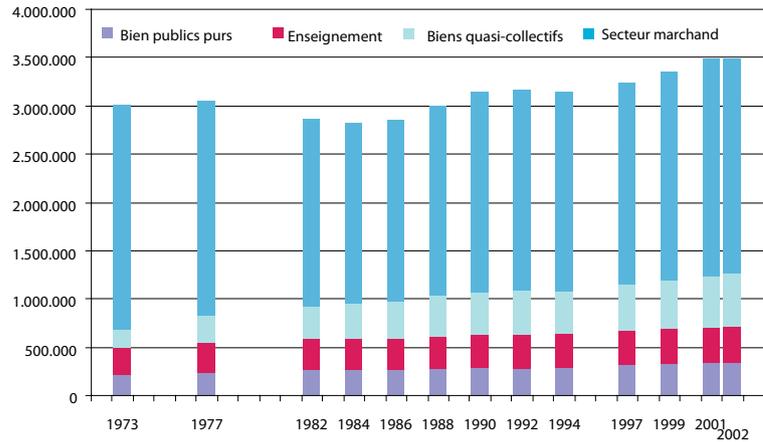


## 2.5 UN EMPLOI SUR TROIS EN DEHORS DU SECTEUR PRIVÉ

1 sur 3 dans la fonction publique (au sens large) contre 1 sur 5 dans l'UE-15

En 2002, un emploi sur trois est dans le secteur public ou non-marchand et deux emplois sur trois sont dans le secteur privé. En Scandinavie, le nombre de fonctionnaires est comparable. La fonction publique représente 33,5 % des emplois salariés en Suède et 32,9 % au Danemark. En moyenne 32,7 % des salariés sont fonctionnaires, contre 18,5 % dans l'UE-15. En Allemagne, seuls 12,2 % des salariés sont fonctionnaires. (Voir Chapitre 3).

### Evolution emploi public total en Belgique 1973-2002



Source: HIVA 2007

## 2.6 AUGMENTATION DE L'EMPLOI PUBLIC DANS TOUTES LES RÉGIONS

Augmentation plus rapide en Flandre pour rattraper et dépasser le niveau de la Wallonie.

Entre 2001 et 2007, l'emploi public (y 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.

## EMPLOI PUBLIC EN POURCENTAGE POPULATION REGIONALE 2001-2007

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
2001	7,76%	9,15%	9,30%
2002	7,78%	9,33%	9,36%
2003	7,87%	9,57%	9,51%
2004	7,95%	9,79%	9,89%
2005	7,98%	9,93%	10,00%
2006	7,94%	10,00%	10,06%
2007	7,83%	10,08%	9,94%

Source J. Albrecht (2008) Itinera Memo Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007

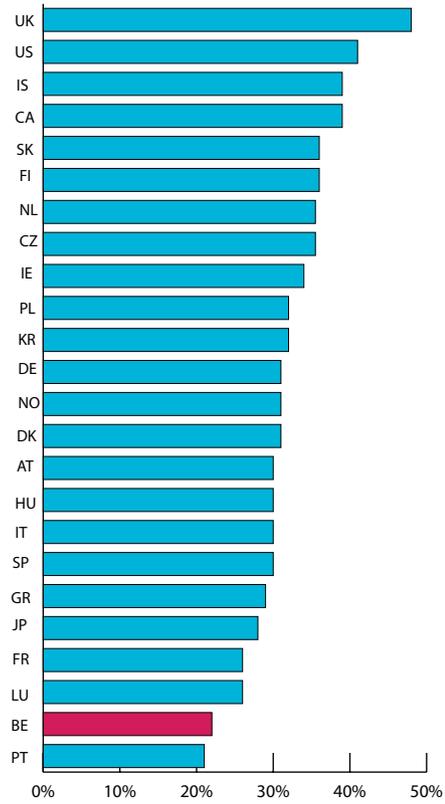
## 2.7 UN GOUVERNEMENT QUI FAIT TOUT LUI-MÊME

Peu d'externalisation des services, et utilisation massive des contractuels.

On dit souvent d'un bon gouvernement qu'il ne doit ni laisser faire, ni tout faire ; mais qu'il doit faire faire. Si beaucoup de pays ont adopté le principe de l'externalisation des services pour réduire les coûts et augmenter l'efficacité, la Belgique continue à faire exception avec un recours aux services externes inférieur à 20% de son activité (soit le plus bas d'Europe, juste après le Portugal). Cette faible externalisation des services « périphériques » se traduit par un recours massif au personnel contractuel qui, dans certaines administrations, représente presque la moitié des effectifs.<sup>4</sup> Ce personnel échappe au cadre d'emploi général des agents de l'Etat et les recrutements ne sont pas soumis à l'obligation de certification de qualité du SELOR.

<sup>4</sup> Voir OECD, Reviews of human resource management in government: Belgium, 2007.

PART DE LA CONSOMMATION INTERMEDIAIRE DANS LA PRODUCTION GOUVERNEMENTALE (2004)

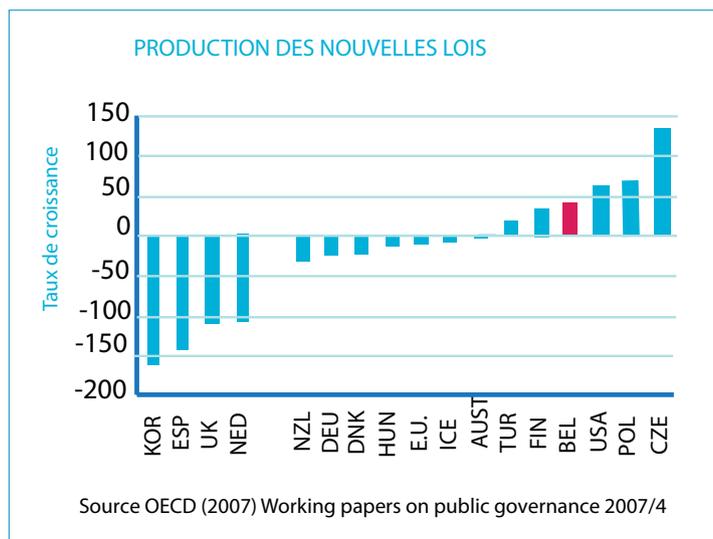


Source : National Accounts (OECD).

## 2.8 UNE SURPRODUCTION DE NOUVELLES LOIS

Une inflation de lois et règlements parmi la plus élevée d'Europe.

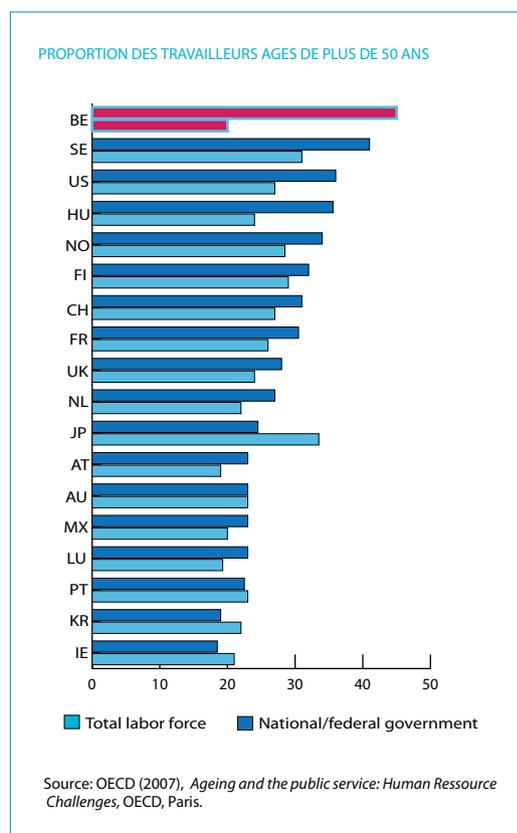
La régionalisation en Belgique a donné lieu à une véritable inflation de nouvelles lois et règlements (+ 40%) alors que la plupart des pays ont réduit le nombre de nouvelles lois sur la même période. En Europe seules la Pologne et la République tchèque ont produit plus de lois que la Belgique, mais cela s'explique par une obligation d'harmoniser leurs législations aux normes européennes.



## 2.9 UNE FONCTION PUBLIQUE LA PLUS VIEILLE D'EUROPE

Une fonction publique deux fois plus vieille que dans le privé.

En Belgique, presque un travailleur sur deux dans la fonction publique a plus de 50 ans. C'est le taux le plus élevé de l'OCDE et c'est deux fois plus que dans le secteur privé, où il y a seulement 20% de travailleurs de plus de 50 ans. Selon le Rapport du SELOR (2007), dans 10 ans 40% des fonctionnaires seront partis en retraite et 20% des fonctionnaires flamands prendront leur pension entre 2008 et 2011. Dans certaines administrations, la perte du personnel se chiffrera jusqu'à 50% ces prochaines années. Depuis 2008, les plus de 50 ans ont dépassé en nombre les moins de 30 ans dans la population flamande.





03

# PERFORMANCE ET EFFICACITÉ DU SECTEUR PUBLIC



## 3.1 UN SECTEUR PUBLIC QUI PÈSE SUR LA CROISSANCE

Croissance et dépenses publiques évoluent en sens inverse...

Dans le groupe des pays de l'EU-15 on trouve une relation inverse entre la croissance du PIB par habitant et la part des dépenses publiques dans le PIB. La Belgique se caractérise par une faible croissance et des dépenses publiques élevées (comme les pays scandinaves). En comparaison, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Pologne ont une forte croissance et moins de dépenses publiques. Ce constat empirique suggère qu'une baisse des dépenses publiques serait bénéfique à la croissance. Certains auteurs vont même jusqu'à suggérer qu'il y aurait un niveau optimal de dépenses publiques qui maximise la croissance.<sup>5</sup> Selon Pevein (2004), la Belgique devrait réduire les dépenses publiques de 13.68% pour maximiser la croissance.<sup>6</sup> Dans la même logique, selon Dewitte et Moesen (2007) il faudrait réduire les dépenses publiques de 5.4% du PIB pour maximiser la croissance en Belgique.<sup>7</sup>

Mais difficile d'en conclure qu'une baisse des dépenses publiques pourrait augmenter la croissance, en particulier en période de récession.

Ce type de raisonnement fait une confusion classique entre corrélation et causalité. Par exemple, il est statistiquement facile de vérifier que la grosse majorité des gens qui voient fréquemment le médecin sont en moins bonne santé. Faut-il en conclure qu'il est dangereux de voir un médecin ? Ou encore faut-il en conclure qu'il existe un niveau de fréquentation optimal du médecin qui optimise notre état de santé ? Il est en fait extrêmement délicat de savoir si les dépenses publiques sont élevées en réponse à une croissance faible, ou si la croissance est affaiblie par des interventions publiques intempestives.<sup>8</sup> En définitive la réponse à cette question dépend de l'opinion que l'on a de la qualité des interventions publiques. Ainsi on peut se poser la question de savoir si le gouvernement américain a raison ou tort d'intervenir massivement pour juguler la crise du marché hypothécaire. Quelle que soit notre réponse, cette crise va faire baisser la croissance américaine et l'intervention publique va augmenter. On retrouve donc bien cette relation inverse entre croissance et intervention publique.

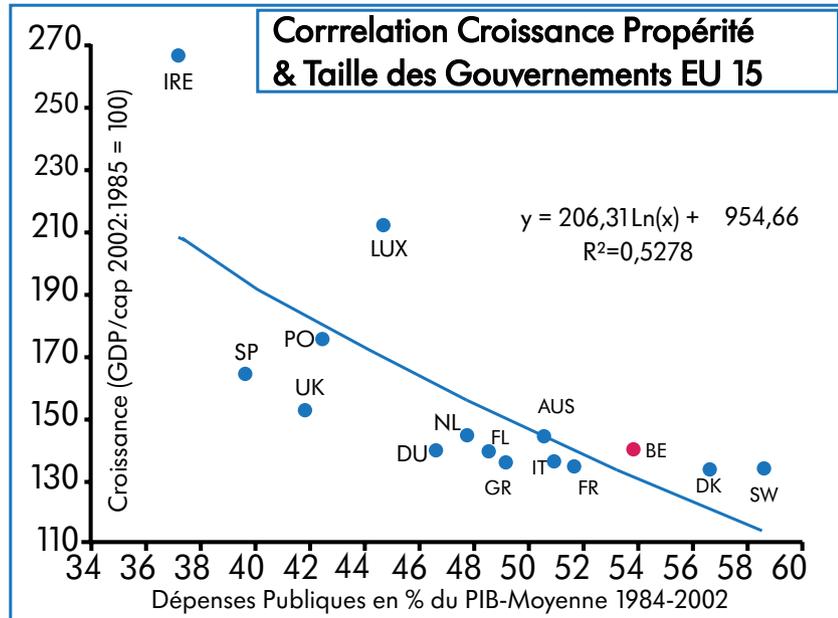
5 Cette proposition se base sur l'hypothèse d'une courbe d'Armey qui relie la croissance à la taille du secteur public avec un seuil unique au-delà duquel la croissance du secteur public devient défavorable à la croissance économique. Dick Armey est l'instigateur de cette hypothèse. Il est aujourd'hui président de FreedomWorks. Cette hypothèse est à bien distinguer de l'effet Laffer selon lequel, au-delà d'un certain seuil de fiscalité, plus d'impôt tue l'impôt.

6 Voir Primoz Pevcin (2004) « Does Optimal size of government spending exist? » U of Ljubljana.

7 Voir K. DeWitte and W. Moesen (2007) *Sizing the Government*, KULeuven Mimeo. Voir aussi le rapport Voka (juillet 2008).

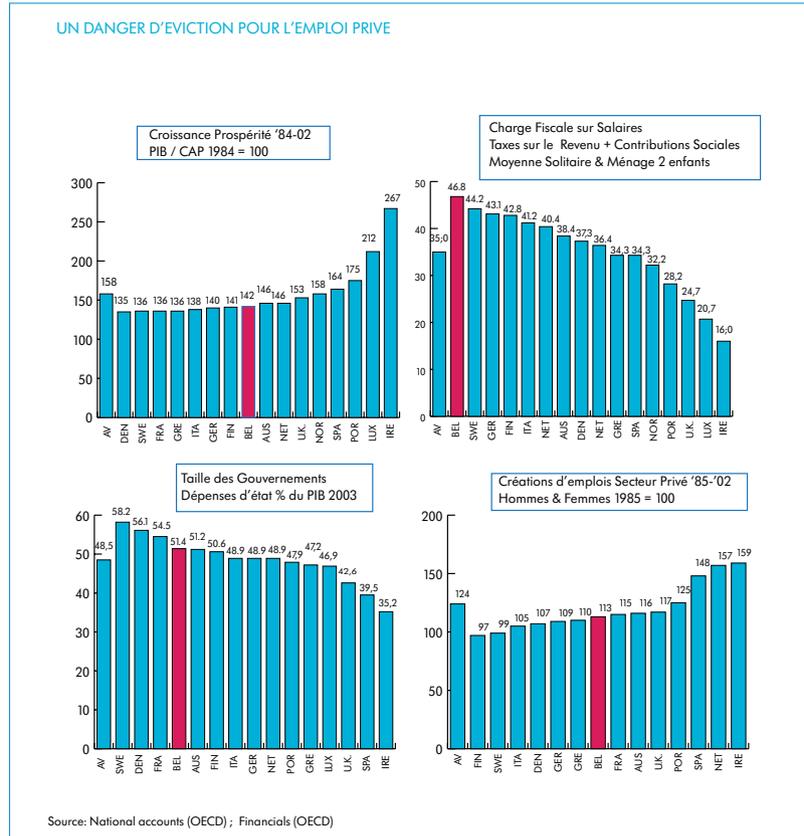
8 Voir D. Rodrik (2005) *Why we learn nothing from regressing economic growth on policies*, Harvard mimeo.

## TAILLE SECTEUR PUBLIC ET CROISSANCE



Source : National accounts (OECD)

## 3.2 UN DANGER D'ÉVICTION POUR L'EMPLOI PRIVÉ



## 3.3 UNE EFFICACITÉ FAIBLE EN VALEUR ABSOLUE ET COMPARÉE

Sur la base d'un indicateur global de performance (qualité gouvernance, soins santé, enseignement, infrastructure, social, stabilité économique), la Belgique se classe 16ème sur 23.

Un Working paper de la BCE a cherché à construire un indice global d'efficacité de l'action publique défini comme un rapport classique coût-bénéfice.<sup>9</sup> L'objectif de ce

<sup>9</sup> Voir A. Afonso, L. Schuknecht and V. Tanzi (2003), Public sector efficiency: an international comparison ECB working paper n°242. Voir aussi B. Eugène (2008) La méthode d'efficacité comme méthode d'évaluation des performances en matière de dépenses publiques: une application à la Belgique, NBB working paper n°138.

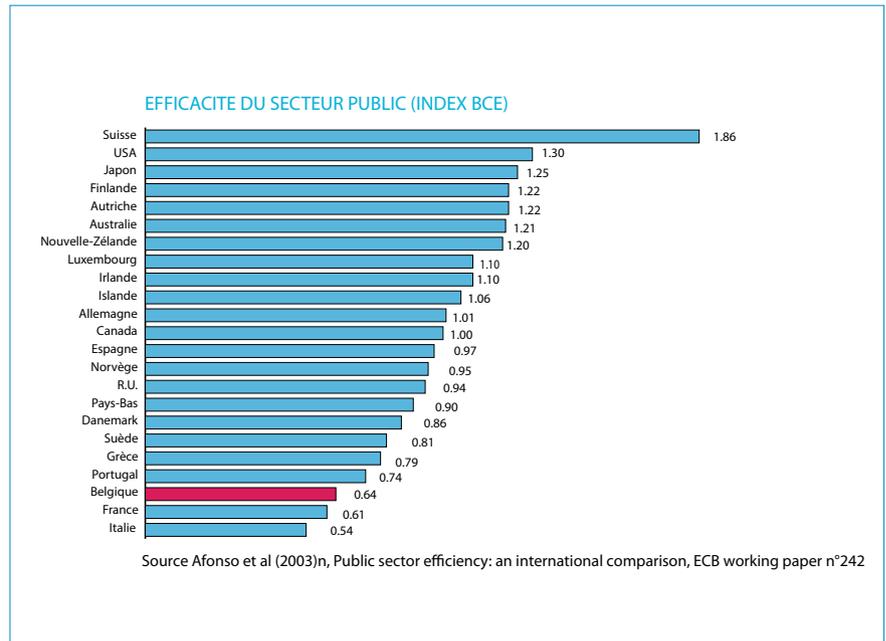
Working Paper est d'évaluer l'efficacité globale des administrations publiques en ce qui concerne les soins de santé, l'enseignement et la qualité de la gouvernance et des considérations macroéconomiques telles que l'inflation, la croissance ou l'emploi. Dans cette perspective, on se borne à mesurer l'efficacité en termes de production, sans aborder directement les questions d'équité ou de pertinence de l'action publique (choix des priorités ou évaluation des politiques publiques). Les raisons de la relative efficacité ou inefficacité des administrations publiques ne sont pas non plus abordées. Le coût de l'action publique est défini comme les dépenses publiques en % du PIB. La performance de l'action publique est plus complexe à définir (voir plus loin les chapitres 5 et 6). Elle est mesurée comme une moyenne simple des indicateurs suivants : (1) qualité de la gouvernance (corruption, réglementation, qualité du système judiciaire, fraude fiscale et sociale) ; (2) santé (mortalité infantile, espérance de vie) ; (3) enseignement (Pisa score en math et science, taux d'abandon scolaire) ; (4) infrastructure (télé-communication, transports) ; (5) économie (chômage, croissance) ; (6) social (coefficient inégalité de Gini) ; (7) stabilité (inflation, coefficient variation PIB). L'indicateur de performance est normalisé à 100 pour la moyenne des 23 pays étudiés. Le max est de 121 pour le Luxembourg et le min est de 80 pour le Portugal. La Belgique obtient un score de 95, ce qui la place en 16<sup>ème</sup> position. Cette indicateur globale de performance semble peu lié à l'importance des dépenses publiques : la performance moyenne des pays à faible dépense publique (<40 % PIB) est identique à celle des pays à forte dépense publique (>50% PIB).

Le taux d'efficacité d'un pays est mesuré comme la distance par rapport à la frontière des "meilleurs pratiques". La Belgique se classe 19<sup>ème</sup> sur 23 avec une efficacité-coût de 66% et une efficacité-résultat de 79%.

L'efficacité des administrations publiques fait ensuite l'objet d'une comparaison internationale, en termes de ressources déployées et des performances obtenues. Ainsi, un pays dont l'indice global de performance est élevé et les coûts limités est considéré comme plus efficace qu'un pays dont la l'indice de performance est plus faible et les coûts plus élevés. L'ensemble des pays efficaces forme une «frontière d'efficacité» (ou des meilleurs pratiques) qui constitue l'objectif d'efficacité à atteindre par les autres pays. La distance d'un pays par rapport à cette frontière détermine son taux d'efficacité qui selon l'orientation input ou output donne un indice d'efficacité coût ou résultat. Le tableau ci-dessous indique l'indice d'efficacité-coût pour les 23 pays étudiés. La Belgique obtient 66% et se classe 19<sup>ème</sup>. Si on regarde l'indice efficacité-résultat la Belgique obtient 79% et se classe 18<sup>ème</sup>.

La performance est mesurée trop globalement pour pouvoir estimer les gains d'efficacité par secteur. Une approche spécifique au secteur est nécessaire.

La position relative de la Belgique suggère clairement qu'il y a gaspillage de ressources publiques et que d'autres pays arrivent à faire mieux avec moins. Mais il est abusif d'utiliser ces résultats pour affirmer qu'on pourrait réduire de 33% les dépenses publiques sans nuire à la qualité des services publics.<sup>10</sup> Primo parce qu'en matière de santé et d'éducation il importe autant d'améliorer les résultats que de réduire les coûts. Ensuite la mesure de la performance publique est abordée par le trou de la serrure. Enfin, comme déjà mentionné, le lien entre l'indice de performance utilisé et le niveau des dépenses publiques est trop faible. En matière de services publics, les performances ne dépendent pas seulement des dépenses mais aussi et surtout de la participation des usagers. Cela est particulièrement vrai pour l'enseignement et la santé pour lesquels aucun résultat tangible n'est envisageable sans la participation des élèves dans l'effort scolaire et celles des patients dans l'hygiène de vie.



<sup>10</sup> Voir R. Aernoudt (*De Kost van niet-belgie* septembre 2008) qui sur la base de l'indice efficacité-coût de 66% pour la Belgique estime qu'on peut économiser 11 milliard d'euros sans réduire l'offre de services publics.

### 3.4 UNE PROTECTION SOCIALE DÉCEVANTE

Sur la base des indicateurs de Laeken relatifs à la qualité de la protection sociale (Pauvreté, Inégalité, Chômage, Echec scolaire, Espérance de vie), la Belgique se classe 8ème sur 15.

L'Union européenne a développé la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) qui vise à fixer des indicateurs d'exclusion sociale clairs et uniformes entre les pays membres. Le but affiché est de pouvoir identifier des bonnes pratiques en positionnant les pays les uns par rapport aux autres (benchmarking). Les indicateurs sont les suivants: POV : pourcentage de la population avec un revenu disponible (après taxes et transferts) inférieur à 60% du revenu disponible médian; INE : rapport entre le revenu disponible des 20% les plus riches et des 20% les plus pauvres; UNE : chômage de long terme (>12mois) en % population active; EDU: proportion des 18-24 ans avec un diplôme du secondaire inférieur ou sans diplôme et hors des circuits scolaires ou de formation; EXP: espérance de vie à la naissance. La valeur de chaque indicateur est normalisée entre 0 (le plus mauvais score) et 1 (le meilleur score). Ces indicateurs sont ensuite agrégés au moyen d'une moyenne arithmétique pour obtenir un indice synthétique SPI1. Sur la base de cet indice synthétique on peut comparer la performance entre pays. Comme l'indique le tableau, la performance belge n'est pas très bonne puisque la Belgique se classe 8ème sur 15.

TABLE : INDICATEURS DE LAEKEN - 2004

	POV	INE	UNE	EDU	EXP	SPI1	Rank
AT	0.80	0.87	0.93	0.99	0.57	.83	2
<b>BE</b>	<b>0.60</b>	<b>0.82</b>	<b>0.33</b>	<b>0.89</b>	<b>0.53</b>	<b>0.63</b>	<b>8</b>
DE	0.50	0.72	0.04	0.88	0.58	0.54	10
DK	1.00	0.97	0.96	1.00	0.07	0.80	4
ES	0.10	0.54	0.48	0.25	0.91	0.46	13
FI	1.00	0.95	0.76	0.99	0.00	0.74	6
FR	0.70	0.77	0.37	0.82	0.87	0.70	7
GR	0.10	0.31	0.00	0.79	0.51	0.34	14
IE	0.00	0.56	0.87	0.86	0.35	0.53	11
IT	0.20	0.41	0.35	0.55	1.00	0.50	12
LU	1.00	0.90	0.98	0.86	0.35	0.82	3
NL	0.90	0.82	0.87	0.82	0.54	0.79	5
PT	0.00	0.00	0.57	0.00	0.00	0.11	15
SE	1.00	1.00	0.96	1.00	0.90	0.97	1
UK	0.30	0.49	1.00	0.79	0.47	0.61	9
Mean	0.55	0.68	0.63	0.77	0.51	0.63	

Source Coelli, Lefebvre et Pestieau 2008

Le taux d'efficacité, mesuré comme la distance par rapport aux meilleures pratiques, est de 81% pour la Belgique, si on prend en compte les moyens déployés, ce qui la classe 12ème sur 15

Comme pour l'indice d'efficacité de la BCE, il est possible de comparer les indicateurs d'exclusion sociale entre pays pour estimer une frontière des meilleures pratiques. En incluant ou non les dépenses sociales dans l'analyse, on peut ainsi mesurer respectivement l'efficacité et la performance relatives de notre système de protection sociale par rapport aux meilleures pratiques dans l'UE-15.<sup>11</sup> Dans les deux cas la Belgique se classe 12ème avec un indice de performance de 89,2% et un indice d'efficacité de 80,9%. L'interprétation de ces résultats est soumise aux mêmes précautions que celles données pour l'indice d'efficacité de la BCE.

TABLE:  
SCORE D'EFFICIENCE DEA AVEC ET SANS LES DEPENSES SOCIALES  
COMME OUTPUT, 2004

DEA1			DEA1		
Scores	rank		Scores	rank	
AT	0.995	7	AT	0.917	8
<b>BE</b>	<b>0.892</b>	<b>12</b>	<b>BE</b>	<b>0.809</b>	<b>12</b>
DE	0.886	13	DE	0.769	13
DK	1.000	1	DK	0.824	11
ES	0.939	8	ES	1.000	1
FI	1.000	1	FI	0.943	6
FR	0.937	9	FR	0.924	7
GR	0.795	14	GR	0.752	14
IE	0.900	10	IE	1.000	1
IT	1.000	1	IT	0.988	5
LU	1.000	1	LU	1.000	1
NL	0.900	10	NL	0.864	9
PT	0.565	15	PT	0.444	15
SE	1.000	1	SE	1.000	1
UK	1.000	1	UK	0.825	10
Mean	0.921		Mean	0.871	

Source: Coelli, Lefebvre et Pestieau 2008

<sup>11</sup> Voir T. Coelli, L Lefebvre and P. Pestieau 2008 *Social protection performance in the European Union: comparison and convergence*, ECOPE dp 2008/12.

### 3.5 SOINS SANTÉ SATISFAISANT MAIS RELATIVEMENT COÛTEUX

Une bonne qualité des soins de santé, mais à un prix assez élevé.

La Belgique a opté pour des dépenses relativement élevées afin d'atteindre des performances elles aussi élevées. Sous ces réserves, une étude récente de la BNB montre que la Belgique est relativement efficace dans le domaine des soins de santé si on la compare aux autres pays considérés – UE15, Japon, États-Unis et Pologne. Outre le Japon, seuls quatre pays européens – l'Espagne, la Suède, le Luxembourg et l'Autriche – sont plus efficaces que la Belgique.<sup>12</sup> Si on limitait l'indicateur de résultats synthétique à des données objectives – espérance de vie (en bonne santé) et mortalité infantile – on obtiendrait cependant une image moins favorable.

Il existe une marge d'amélioration dans le domaine des soins de santé, qui sont un peu plus coûteux que la moyenne dans l'UE15.<sup>13</sup> Cette marge est toutefois probablement plus réduite que dans les autres services rendus par les administrations publiques.

TABLE : INDICE DE SATISFACTION DANS LE DOMAINE DES SOINS DE SANTE

Questions	Belgium	EU-27	Rank
<b>Hospitals</b>			
Quality	<b>93%</b>	71%	1
Availability and access	<b>87%</b>	76%	2
Affordability	<b>69%</b>	79%	19
<b>Dental Care</b>			
Quality	<b>95%</b>	74%	1
Availability and access	<b>87%</b>	74%	8
Affordability	<b>66%</b>	49%	7
<b>Medical and Surgical</b>			
Quality	<b>93%</b>	74%	1
Availability and access	<b>75%</b>	62%	2
Affordability	<b>62%</b>	65%	13
<b>Family doctors and GP's</b>			
Quality	<b>95%</b>	84%	2
Availability and access	<b>97%</b>	88%	1
<b>Affordability</b>	<b>86%</b>	89%	17
<b>Care services for dependent people in their home</b>			
Quality	<b>77%</b>	42%	1
Availability and access	<b>74%</b>	41%	1

<sup>12</sup> Voir B. Eugène (2008) La méthode d'efficacité comme méthode d'évaluation des performances en matière de dépenses publiques: une application à la Belgique, NBB working paper n°138.

<sup>13</sup> Voir D. Crainich et F. Daue (2008) *Etat de santé de notre système de soins de santé*, Itinera monographie.

Questions	Belgium	EU-27	Rank
Affordability	55%	27%	1
<b>Nursing homes</b>			
Quality	75%	41%	2
Availability and access	61%	39%	2
Affordability	39%	21%	2

SOURCE EUROBAROMETER ON HEALTH CARE AND LONG TERM CARE, EUROPEAN COMMISSION, SEPTEMBER 2007. NOTE, COUNTRY RANKING IS BY DECREASING ORDE OF SATISFACTION.

### 3.6 ENSEIGNEMENT: LE GRAND ÉCART

L'enquête PIRLS pour le primaire est deux fois plus exhaustive que l'enquête PISA pour le secondaire.

Sur la base de PIRLS 2001, la Flandre se classe 13eme et la Communauté française 34eme sur 45 en compréhension à la lecture à l'âge de 10 ans.

Sur la base de PISA, la Flandre a 20% de "bons" élèves en plus que la Communauté française en mathématiques et en lecture à l'âge de 15 ans.

L'étude PIRLS 2006 est la suite de la première enquête PIRLS, réalisée en 2001. L'acronyme PIRLS signifie en anglais Progress in International Reading Literacy Study. Son objectif est d'évaluer la compréhension de lecture des élèves âgés de 9 et 10 ans (correspondant à 4 ans d'enseignement de lecture), issus de 40 pays (dont 21 pays de l'Union européenne) et de 5 provinces canadiennes. Cette étude est plus exhaustive que l'étude PISA car elle touche deux fois plus d'élèves et deux fois plus d'écoles.

La compréhension de lecture est basée sur des textes de 600 à 1000 mots, soit informatifs, soit narratifs. Les compétences en compréhension de lecture sont multiples: prélever des informations explicites, faire des déductions directes (ou inférences directes), interpréter et assimiler des idées et informations (ou inférences indirectes) , examiner le contenu, la langue et les éléments textuels.

Quel est le classement général et où se situe la Belgique ? Tous pays confondus, la Russie arrive en tête avec un score moyen de 565 (moyenne PIRLS de 500). Suivie de près par le Luxembourg (557) et l'Italie (555). Donc difficile de suspecter un biais anglo-saxon. La Flandre se situe à la 13ème place sur 45 (score 547), et la Communauté française se situe à la 34ème place (500).

En mathématiques, l'étude Pisa (élèves de 15 ans) comprend six niveaux. Dans les trois niveaux supérieurs, la Flandre totalise 53% d'élèves contre 33 % en Communauté française. Pour les bons élèves, il existe donc un écart de 20 % entre la Flandre et la Communauté française. En lecture, les écarts sont à peu près équivalents, avec 43 % des élèves pour la

Les rémunérations des enseignants d'abord, les infrastructures scolaires ensuite.

Flandre et 25 % seulement pour la Communauté française dans les niveaux supérieurs. D'après l'étude PIRLS, l'écart est encore plus grave puisqu'on y voit qu'en Flandre, 90 % des élèves arrivent au niveau intermédiaire contre 66 % en Communauté française. (Voir Tableau)

En Belgique, la part des dépenses consacrées à la rémunération des enseignants est très élevée<sup>14</sup> : 74,8 % en Belgique contre 58,8 % en moyenne dans l'OCDE. Autres catégories de personnel 10,2 % en Belgique contre 15,1 % dans l'OCDE. Equipement scolaire 12,7 % en Belgique et 17,7 % dans l'OCDE. Bâtiments scolaires 2,3 % en Belgique et 8,4 % dans l'OCDE. En d'autres mots, on enseigne dans des bâtiments mal entretenus, quasi sans matériel ni personnel de soutien (entretien, transport, surveillance, puériculture, administration), mais on multiplie le nombre d'enseignants.

TABLE : POURCENTAGE DES ÉTUDIANTS QUI ATTEIGNENT LE NIVEAU DE REFERENCE DANS LE DOMAINE DE LA LECTURE

	Advanced (>625)	High (>550)	Intermediate (>475)	Low (>400)
International median	7	41	76	94
Canada-Quebec	6	41	83	97
<b>Belgium-Flemish</b>	<b>7</b>	<b>49</b>	<b>90</b>	<b>99</b>
<b>Belgium-French</b>	<b>3</b>	<b>23</b>	<b>67</b>	<b>91</b>
England	15	48	78	93
Luxembourg	15	56	89	99
Italy	14	52	87	98
Denmark	11	52	85	97
Netherlands	6	49	91	99
France	5	35	76	96
Romania	4	27	61	84
Spain	5	31	72	94

SOURCE : IEA-PIRLS 2006

NOTE : BOTH PARENTS BORN IN COUNTRY : 79% BELGIUM-FLEMISH AND 56% BELGIUM-FRENCH. EITHER PARENTS SPEAK LANGUAGE OF THE TEST AT HOME : 94% BELGIUM-FLEMISH AND 93% BELGIUM-FRENCH.

<sup>14</sup> OECD Education outlook.

Des élèves relativement insatisfaits de l'encadrement scolaire.

Le tableau suivant montre que les étudiants jugent la qualité de l'encadrement scolaire moins bonne en Belgique comparée à l'ensemble des pays de l'OCDE. Ce tableau est basé sur des calculs propres à partir des résultats d'une enquête de satisfaction auprès des étudiants de 15 ans concernant la qualité du travail des enseignants (qualité des cours, qualité d'écoute, qualité du soutien, qualité de traitement). Cette enquête de satisfaction n'est disponible que pour PISA 2000.

TABLE QUALITÉ ENCADREMENT SCOLAIRE

Questions	Belgique				OCDE			
	Jamais	Parfois	Souvent	Toujours	Jamais	Parfois	Souvent	Toujours
L'enseignant(e) veut que les élèves travaillent beaucoup	7,05%	38,36%	32,32%	19,70%	6,5%	24,6%	29,4%	39,4%
L'enseignant(e) s'intéresse à l'apprentissage de chaque élève	17,38%	36,97%	23,78%	18,26%	10,4%	27,8%	26,3%	35,5%
L'enseignant(e) aide les élèves avec leur travail	11,54%	41,58%	25,83%	17,69%	10,6%	30,8%	28,4%	30,2%
L'enseignant(e) continue d'enseigner jusqu'à ce que les élèves comprennent	7,59%	31,78%	30,04%	27,62%	8,1%	28,6%	28,7%	34,6%
L'enseignant(e) s'investit beaucoup pour aider les élèves	8,68%	34,11%	29,83%	24,08%	8,5%	29,9%	30,2%	31,4%
L'enseignant(e) aide les élèves dans leur apprentissage	20,31%	38,74%	22,68%	14,45%	7,8%	27,6%	30,1%	34,5%
	<b>Pas du tout d'accord</b>	<b>Pas d'accord</b>	<b>D'accord</b>	<b>Tout à fait d'accord</b>	<b>Pas du tout d'accord</b>	<b>Pas d'accord</b>	<b>D'accord</b>	<b>Tout à fait d'accord</b>
Les élèves s'entendent bien avec la plupart des enseignant(e)s	7,88%	28,71%	53,47%	7,00%	6,8%	23,2%	57,3%	12,7%
La plupart des enseignant(e)s s'intéressent au bien-être de leurs élèves	5,85%	26,06%	57,97%	6,99%	6,4%	22,3%	54,7%	16,7%
La plupart des enseignant(e)s sont réellement à l'écoute de ce que j'ai à dire	6,18%	24,47%	56,74%	9,27%	6,9%	25,6%	53,3%	14,2%
Si j'ai besoin d'aide supplémentaire, mes enseignant(e)s me l'apporteront	4,27%	17,20%	62,64%	12,25%	5,4%	17,1%	58,0%	19,5%
La plupart des enseignant(e)s me traitent avec justice	3,66%	13,91%	63,24%	15,80%	5,9%	16,3%	57,1%	20,6%

En Communauté française, le budget par élève du primaire a augmenté de 20 % (en réel) depuis dix ans, mais les retards scolaires sont repartis à la hausse sur la même période.

Un enseignement en Belgique très inégalitaire par rapport aux pays de l'OCDE.

En Communauté française en 2005-2006, en 5<sup>ème</sup> primaire, plus d'un élève sur cinq est en retard scolaire. En 4<sup>ème</sup> secondaire, plus d'un élève sur deux est en retard scolaire. La réforme de 1998-99 instaurant l'interdiction du redoublement en début de secondaire n'a pas eu d'effet sur le retard scolaire ! Pire, le retard scolaire est reparti à la hausse depuis cette période. La dépense moyenne par étudiant a augmenté de 20 % (à prix constants) dans l'enseignement fondamental entre 1996 et 2006. L'enseignement spécialisé coûte deux fois plus cher par étudiant que l'enseignement secondaire. En 2005-2006, le coût du retard scolaire s'élève à 335 millions d'euros (6% du budget global de l'enseignement).<sup>15</sup>

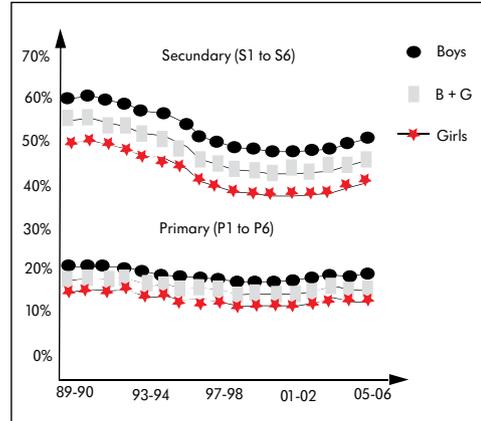
Notre enseignement s'avère aussi le plus inégalitaire des pays de l'OCDE. En Belgique l'écart moyen entre les scores extrêmes est supérieur à 100 points. Le seul autre pays à dépasser l'écart des 100 points est l'Allemagne. En communauté française ou flamande, un élève issu des 25% des familles les moins favorisées socio-économiquement (indice ESCS) a trois fois plus de chance de se retrouver parmi les 25% des étudiants les moins performants en mathématiques (le ratio moyen est de 2,7 dans l'OCDE).<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Voir ETNIC 2007

<sup>16</sup> Voir D. Lafontaine et A. Baye (2007) Au-delà du palmarès: quels enseignements tirer des enquêtes PISA? 17<sup>ème</sup> Congrès des Economistes belges de Langue française.

EVOLUTION DU TAUX DE RETARD SCOLAIRE PAR SEXE DANS L'ENSEIGNEMENT ORDINAIRE - ANNEE 1989-90 à 2005-06



En 2005-2006, dans le primaire, 20% des garçons et 16% des filles sont en retard scolaire d'au moins un an. Dans le secondaire ce sont 51% des garçons et 41% des filles qui sont en retard scolaire d'au moins un an.

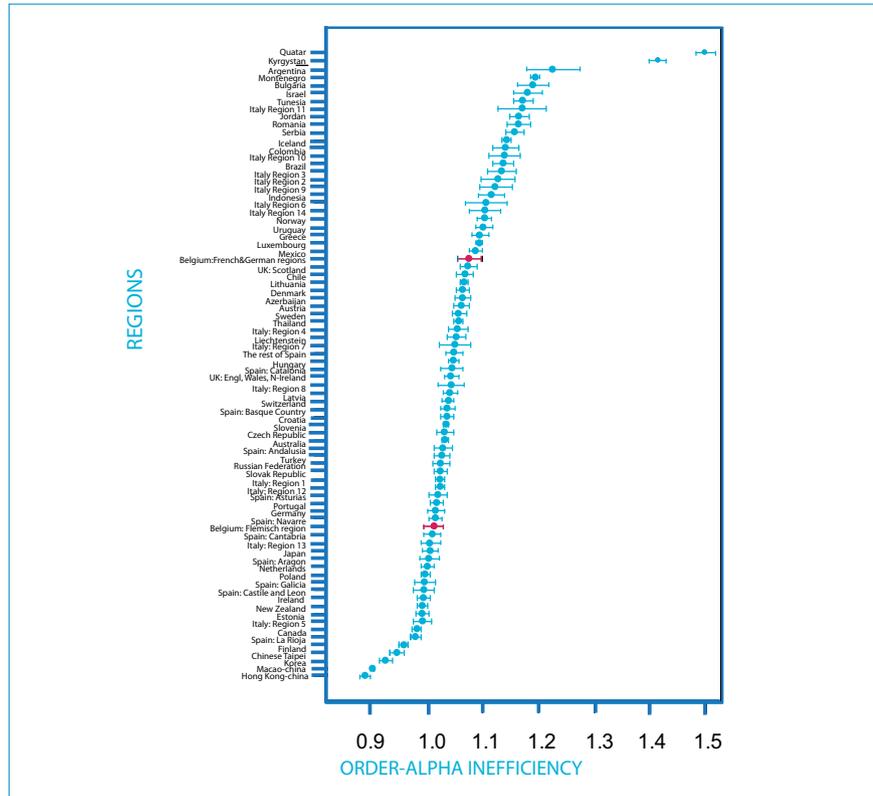
source : Ministère de la Communauté française de Belgique, ETNIC 2007.

SOURCE : MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE, ETNIC 2007.

Si l'on prend en compte les moyens déployés et l'environnement familial des élèves, la Communauté flamande se classe 20ème et la Communauté française 54ème sur 80 régions sur la base des résultats PISA2006.

Au-delà de cette analyse des indicateurs de résultats, il convient aussi d'analyser les indicateurs d'efficacité qui prennent en compte les moyens disponibles pour atteindre ces résultats. Verschelde (2008) a calculé le taux d'efficacité sur la base des résultats de PISA 2006 pour un échantillon de 346.603 élèves en prenant comme input le taux d'encadrement scolaire, les ressources éducatives de l'école et l'environnement familial (student economic socio-cultural background, ESCS).<sup>17</sup> Les estimations de l'indice d'efficacité par région avec l'intervalle de confiance à 95% sont données dans le tableau suivant. L'indice est normalisé à 1 pour une région qui est considérée comme efficace avec une marge d'erreur de 5%. Plus les régions s'écartent de 1 moins elles sont efficaces.

<sup>17</sup> Voir M. Verschelde (2008) Estimating and explaining efficiency of secondary education, Master thesis, Economics School of Louvain, UCL.



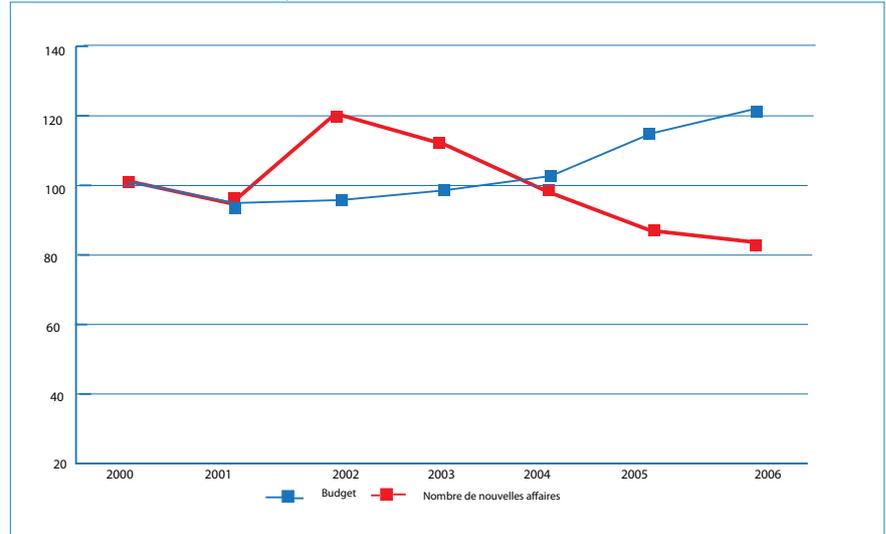
Les cinq régions les plus efficaces sont en bas de tableau Finland, China-Taipei, Korea, Macao-China et Hong-Kong. Les cinq régions les moins efficaces sont en haut de tableau Bulgaria, Montenegro, Argentina, Kyrgyzstan et Qatar. En Belgique, la Communauté flamande a un indice d'inefficacité de 1.014 qui est significativement plus faible que 1.078, l'indice d'inefficacité de la Communauté française. L'interprétation de cet indice d'inefficacité (orientation output) est qu'il faut augmenter de 1.4% les résultats PISA en Communauté flamande et de 7.8 % en Communauté française pour atteindre le groupe des régions les plus performantes. Sur la base de cet indice, la Communauté flamande est classée 20ème et la Communauté française se classe 54ème. Puisque l'environnement familial des élèves est pris en compte dans l'estimation de l'efficacité des systèmes scolaires, on ne peut pas attribuer la différence de performance entre les deux communautés à une différence d'environnement familial.

### 3.7 JUSTICE: BUDGET EN HAUSSE ET RÉSULTATS EN BAISSÉ

Le budget des parquets et tribunaux augmente de 20% pour une réduction des nouvelles affaires de 20% suite aux transactions à l'amiable.

L'arriéré judiciaire a longtemps été un problème pressant en Belgique. Sous la pression politique pour rattraper l'arriéré judiciaire, l'appareil judiciaire s'adapte. Désormais, certains parquets appliquent la méthode Lifo. A savoir last in, first out afin d'éviter une augmentation de l'arriéré judiciaire ! Pas très bon évidemment pour l'égalité de traitement. Une autre solution plus efficace a été le recours accru aux PV simplifiés pour faciliter les transactions à l'amiable et dégorger les parquets et tribunaux. Le résultat est frappant, avec une réduction de 20% des nouvelles affaires depuis 2000. La question est alors de savoir pourquoi augmenter sur la même période le budget des parquets et tribunaux de 20% !

ÉVOLUTION DU BUDGET DES COURS, TRIBUNAUX ET PARQUETS ET DU NOMBRE DE NOUVELLES AFFAIRES



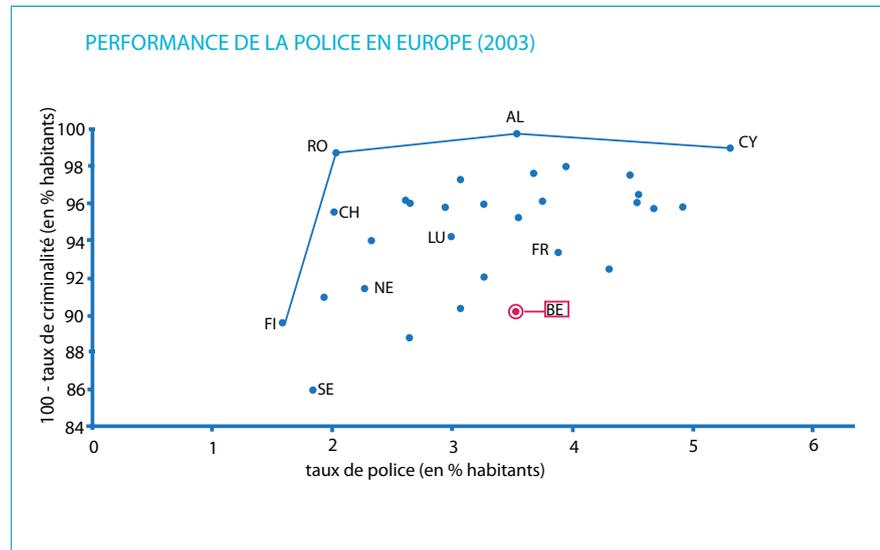
SOURCE : LA JUSTICE EN CHIFFRE 2008 ET CALCULS PROPRES.

### 3.8 POLICE: BEAUCOUP D'EFFECTIFS POUR PEU DE SÉCURITÉ

Une criminalité relativement plus élevée pour un effectif de police plus important que la moyenne européenne.

En ce qui concerne l'ordre public et la sécurité, des améliorations sont à la fois possibles et nécessaires, soit pour améliorer le service soit pour réduire les coûts.<sup>18</sup>

Une rapide comparaison des taux de criminalité et des taux de police en Europe révèle que si en Europe plus de police s'accompagne en moyenne d'une baisse de la criminalité, la Belgique se distingue par un taux de criminalité supérieur à la moyenne et un effectif de police aussi supérieur à la moyenne.



SOURCE : CALCULS PROPRES À PARTIR DU EUROPEAN SOURCEBOOK OF CRIME AND CRIMINAL JUSTICE STATISTICS 2007

<sup>18</sup> Voir B. Eugène (2008) "La méthode d'efficacité comme méthode d'évaluation des performances en matière de dépenses publiques: une application à la Belgique", NBB working paper n°138.

### 3.9 DIVISION ET QUALITÉ DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

Un mariage difficile entre la bonne gouvernance et les divisions.

Alesina et Zhuravskaya (2008) ont montré comment les divisions linguistiques, ethniques ou religieuses réduisent la qualité et l'efficacité des gouvernements.<sup>19</sup> Sur la base d'un échantillon de plus de 90 pays, ils ont calculé pour chaque pays le nombre de groupes distincts pour chacun des aspects de la diversité (religion, ethnicité ou langue) et le taux de fractionnement (probabilité que deux individus pris au hasard dans la population appartiennent à des groupes distincts). Sur la base de la distribution spatiale des groupes, ils ont aussi calculé le taux de ségrégation dans chaque pays (égale à 1 si chaque groupe est localisé dans une région distincte et 0 si les différents groupes sont également répartis sur les différentes régions). Ils ont ensuite montré que ces indices de ségrégation sont étroitement corrélés avec les indicateurs classiques de la qualité de la gouvernance développés par la Banque Mondiale (Voice and accountability, Political stability, Government effectiveness, Regulatory effectiveness, Rule of law, Control of corruption)<sup>20</sup>.

CORRELATION TABLE: SEGREGATION ET QUALITE DU GOUVERNEMENT

	Ethnic segregation	Language segregation	Religion segregation
Voice& accountability	-0.37	-0.36	-0.19
Political stability	-0.56	-0.54	-0.30
Govt effectiveness	-0.35	-0.32	-0.23
Regulatory quality	-0.35	-0.32	-0.23
Rule of law	-0.40	-0.38	-0.25
Control of corruption	-0.37	-0.36	-0.27

Source: Table 2 in Alesina and Zhuravskaya (2008)

19 Voir A. Alesina et E. Zhuravskaya (2008) "Segregation and the quality of government in a cross-section of countries" CEPR DP n° 6943.

20 voir <http://govindicators.org> . Voir aussi Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi (2006) « Governance matters V : Aggregate and individual governance indicators for 1995-2006 » World Bank policy research working paper n° 4012.

### 3.10 L'EMPLOI PUBLIC N'EST PAS LA PANACÉE

Alors que la plupart des pays développés ont de plus en plus de difficultés à faire face à la mondialisation et à la concurrence des pays à bas salaires, la Scandinavie - Danemark, Finlande, Norvège et Suède - semble avoir tiré son épingle du jeu. La croissance est médiocre : 2,2 % en moyenne par an entre 1995 et 2005, contre 2,8 % pour les pays non scandinaves de l'Europe des 15. Mais la Scandinavie est bien placée pour le PIB par habitant et le chômage. En 2005, le PIB par habitant excédait de 39 % celui des autres pays de l'UE et le taux de chômage était de 6,7 % contre 8 % dans le reste de l'UE. Quel est le secret du succès scandinave ?

Le fonctionnariat est parfois la solution facile pour maintenir les gens au travail.

Le faible taux de chômage et le niveau élevé du PIB par habitant s'expliquent aussi bien plus simplement, par le nombre élevé de fonctionnaires. En Scandinavie, le nombre de fonctionnaires est étonnamment élevé. La fonction publique représente 33,5 % des emplois salariés en Suède et 32,9 % au Danemark. En moyenne 32,7 % des salariés sont fonctionnaires, contre 18,5 % dans les pays non scandinaves de l'Europe des 15. En Allemagne, seuls 12,2 % des salariés sont fonctionnaires. Quand les emplois dans le secteur privé ne sont plus concurrentiels, le fonctionnariat est la solution facile pour maintenir les gens au travail.

Puisque la production des emplois publics est mesurée par leur coût ; cela élève la productivité, mais seulement en apparence, parce que ces activités ne valent pas nécessairement ce qu'elles coûtent.

Ensuite, la plus forte proportion d'emploi public dans les pays scandinaves tend à surévaluer la productivité. Il s'agit d'un problème de mesure statistique. D'après les règles comptables, en l'absence d'une valeur fixée par le marché, la contribution du secteur public au PIB correspond au montant des salaires des postes de fonctionnaires, indépendamment de leur productivité ou de leur utilité. Supposons un pays dans lequel il y a un fort chômage : si le gouvernement verse aux chômeurs une indemnité, celle-ci apparaît comme un coût. Mais, si le gouvernement leur verse l'équivalent de ces indemnités pour les recruter afin d'accomplir un service non fourni par le marché (parce que non rentable), alors la totalité de ces indemnités ne sera plus considérée comme un coût, mais comme une production (puisque la production des emplois publics est mesurée par leur coût). Cela élève la productivité, mais seulement en apparence, parce que ces activités ne valent pas ce qu'elles coûtent.

L'emploi public des faiblement qualifiés n'est pas non plus la seule réponse face à la concurrence des pays à bas salaires.

On peut aussi subventionner les bas salaires et investir dans la formation.

Le rôle de l'Etat contribue donc au faible taux de chômage de la région. Il explique aussi en grande partie le montant élevé du PIB par habitant, pour la simple raison que la valeur ajoutée créée par ces emplois gouvernementaux est comptée dans le PIB, alors qu'elle n'aurait jamais pu être produite dans l'économie de marché. Hormis cette astuce comptable qui contribue au « succès » scandinave, l'emploi public des faiblement qualifiés n'est pas non plus la seule réponse face à la concurrence des pays à bas salaires.

La meilleure réponse consiste à améliorer la formation, mais c'est un processus lourd et lent. Aussi, il ne reste que deux solutions à court terme. La première est de protéger les travailleurs non qualifiés au moyen d'un salaire minimum ou d'un revenu social de remplacement. C'est la stratégie choisie par la plupart des pays de l'UE. Elle conduit au chômage de masse, elle est inefficace et financièrement intenable. La deuxième consiste à subventionner les salaires au lieu de fournir des revenus de remplacement. C'est la stratégie proposée de longue date par Edmund Phelps, prix nobel d'économie 2007, dans son livre revaloriser le travail.<sup>21</sup> Cela consiste en des aides publiques versées soit aux employés, sous forme de crédit d'impôts comme aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne, soit aux employeurs. Cette dernière solution semble être la meilleure, car elle incite à embaucher et conduit donc à augmenter les taux d'emploi.<sup>22</sup>

21 Voir E. Phelps (1997) *Rewarding work*, Harvard University Press; Voir aussi J.H Dreze, C. Figuières and J. Hindriks (2007) "Can federal grants mitigate social competition" *CEsifo Economic Studies* 53(4): 596-617

22 Voir B. Cockx, H. Snessens, et B. Vanderlinden (2005), "évaluations micro et macroéconomiques des allègements de la (para)fiscalité en Belgique" IRES, UCL.



04

DÉGROSSIR SANS NUIRE :  
C'EST POSSIBLE



## 4.1 LA RÉFORME GERSHON 2004 EN ANGLETERRE

Sir Peter Gershon, l'homme qui valait £20 milliards.

Sur la base d'un rapport relatif à l'efficacité des finances publiques qu'il avait lui-même confiée à Sir Peter Gershon, le gouvernement britannique a lancé en 2004 l'« efficiency programme ». Ce dernier avait pour objet, d'ici à Mars 2008 :

- De réaliser 21,5 milliards de livres sterling de gains d'efficacité ;
- de réduire le secteur public de 70.600 unités et de réallouer 13.500 postes en faveur des services publics « front line » ; et
- de développer une culture de l'efficacité au sein des services publics.

Un Programme d'efficacité d'une ampleur inégalée avec £21,5 milliards de gains d'efficacité attendu sur 4 ans, dont 60% en cash.

Si de nombreuses tentatives en faveur d'une amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des opérations gouvernementales ont déjà vu le jour dans le passé, l'« Efficiency Programme » se caractérise par une ampleur et des ambitions bien supérieures.

### L'étendue et la nature de l'« Efficiency Programme » :

- Les départements ne peuvent rapporter des gains d'efficacité que s'ils sont capables de prouver que la qualité des services publics n'a pas été négativement affectée par les réformes entreprises.
- La cible adoptée en matière de gains, d'efficacité s'étend à l'ensemble du secteur public, en ce compris les gouvernements locaux.
- Au moins 60 pourcent des 21,5 milliards de livres sterling de gains, d'efficacité sont attendu en cash. Cependant, étant donné la possibilité pour les départements de réinvestir cet argent dans d'autres services, le cash libéré ne se traduit pas nécessairement en termes de réduction budgétaire.
- Les départements peuvent également comptabiliser des améliorations de la quantité ou de la qualité lorsque les coûts sont restés les mêmes.
- Les départements peuvent choisir la répartition des cibles au sein de leurs activités. Ils peuvent inclure des projets qui étaient déjà en cours lorsque l'« Efficiency Programme » a démarré : 80 des 200 projets de gains, d'efficacité ont ainsi été lancés avant que la révision Gershon ne voit le jour. L'étendue de certains de ces projets a cependant été élargie par la suite.

La Gershon Review a établi des nouveaux objectifs d'efficacité pour chaque département

Département	Gains d'efficacité	
	Gains, en million de £	Réductions en postes
Soins de santé	6.470	720
Enseignement	4.350	1 960
Défense	2.83	15 000
Affaires Intérieures	1.970	2 700
Travail et Pensions	960	30 000
Transport	785	650
Communautés et Gouvernements Locaux	620	400
Environnement, Alimentation et Affaires Rurales	610	2 400
Départements de la Chancellerie	550	13 350
Autres départements	1.535	3 420
Gouvernements Locaux	6.450	-
Total	21.480*	70 600

\* Le total des gains d'efficacité est 5.650 millions de moins que la somme de tous les montants qui apparaissent dans la colonne « gains ». Ceci est du au fait que tous les gains escomptés des gouvernements locaux sont aussi inclus dans les objectifs départementaux.

## 4.2 DÉFINITIONS DES GAINS D'EFFICACITÉ

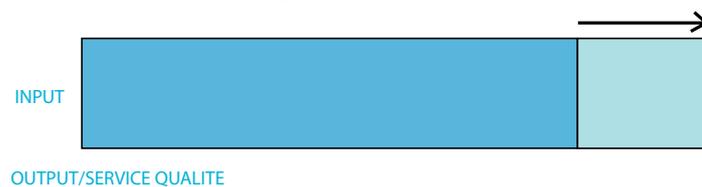
Les gains d'efficacité traduisent des améliorations durables de la manière avec laquelle l'argent public est dépensé :

- \* Ils doivent être garantis dans le futur.
- \* Ils ne peuvent pas affecter négativement la qualité des services.
- \* Ils peuvent traduire des réductions de coûts pour une même qualité de service  
ou une amélioration de la qualité à coût identique.

### A. GAINS D'EFFICACITÉ MONÉTAIRES



### B. GAINS D'EFFICACITÉ NON-MONÉTAIRES

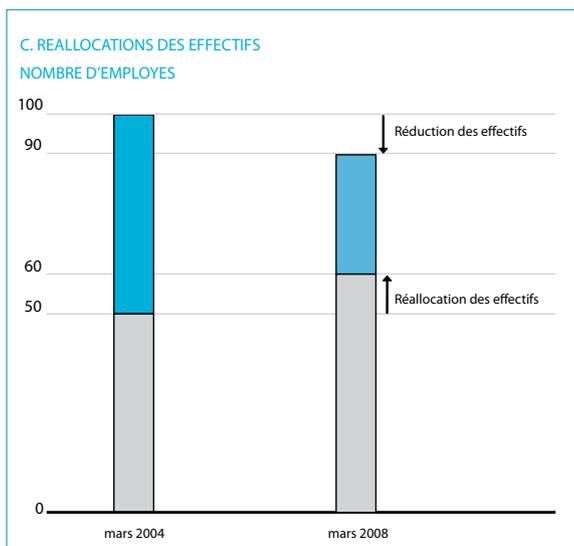


Les réductions d'effectifs correspondent à des suppressions de postes par les départements.

- Ils concernent uniquement les fonctionnaires et les militaires dans les fonctions administratives et de soutien.
- La date retenue pour l'enregistrement des réductions d'effectif est le 1er avril 2004.
- Les réductions d'effectifs s'appliquent aux postes équivalents temps-plein pourvus par des employés sous contrats permanents ou temporaires.

En plus de leurs cibles concernant les réductions d'effectifs, le département « for work and pensions » et « HM revenue & customs » se sont vu assigner des cibles afin d'opérer des réallocations de postes en faveur des activités de « premier rang ».

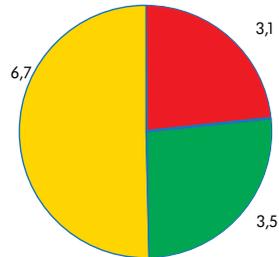
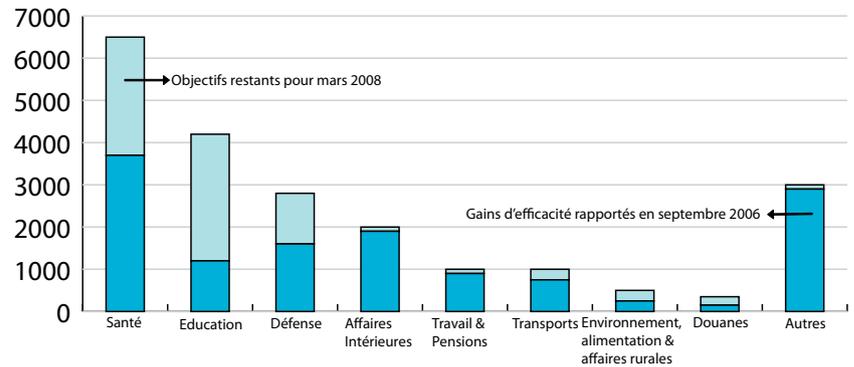
- Les réallocations d'effectifs correspondent à des nouveaux postes dans le but de remplir des rôles de premier rang dans la fonction publique.
- Etant donné que les réallocations concernent des postes plutôt que des individus, les employés affectés aux nouvelles missions peuvent-être des employés existants ou de nouvelles recrues.



## 4.3 LES CHIFFRES CLÉS

### LES DEPARTEMENTS RAPPORTENT DES PROGRESSIONS VARIABLES

Economies rapportées en millions de £



En milliards de £

**Vert** : Les chiffres rapportés reflètent fidèlement les gains d'efficience

**Or** : Les chiffres rapportés représentent des gains d'efficience, mais présentent certaines inexactitudes ou incertitudes.

**Rouge** : Soit il y a bien des gains d'efficience en cours, mais non encore mesurables, soit les gains rapportés sont substantiellement incorrects.

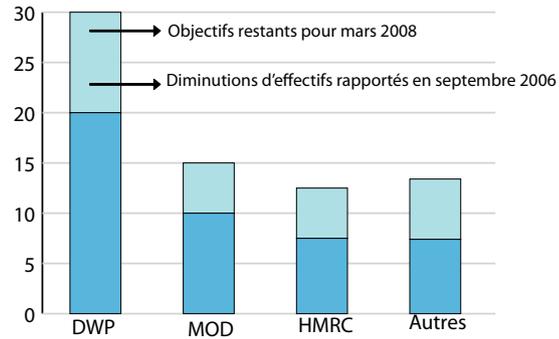
#### Notes

Notre analyse des 13,3 milliards de livres de gains rapportés jusqu'à présent est la somme de :

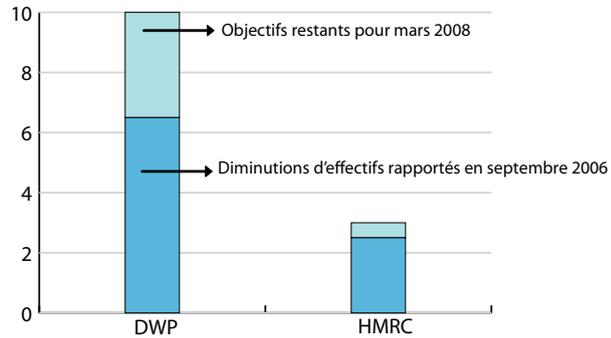
- La notation des gains des cinq plus grands projets en valeur (qui totalisent 4,1 milliards de livres sterling) ; et
- D'une extrapolation des notations de 20 projets supplémentaires sélectionnés de manière aléatoire dans le reste du programme (9,2 milliards de livres).

## LES DEPARTEMENTS ONT RAPPORTE DES PROGRESSIONS SIGNIFICATIVES VERS LES OBJECTIFS DE DIMINUTION ET DE REALISATION DES EFFECTIFS

Diminutions d'effectifs (en milliers)



Réallocations d'effectifs (en milliers)



La région est devenue le niveau déterminant de décision pour tous les services publics.

## 4.4 LES SOURCES DES GAINS D' EFFICIENCE

Des progrès en efficacité ont été obtenus de chaque ministère et des collectivités locales :

- par une priorité moindre accordée à certains ministères et agences, notamment en sous-traitant certaines de leurs tâches ;
- par le développement systématique de la sous-traitance pour les tâches sans valeur ajoutée de service public (mais en vérifiant que cette sous-traitance apporte des économies et une meilleure qualité) ;
- par des programmes massifs d'investissement dans l'informatisation (notamment au ministère de la Justice) ;
- par la régionalisation (la région est devenue le niveau déterminant de décision pour tous les services publics) ;
- par une meilleure gestion de l'immobilier ;
- par la standardisation des procédures, au moyen de l'informatique ;
- par la simplification des processus, ce qui suppose un travail sur les cultures professionnelles, jusque-là habituées à déterminer sans contrainte de ressources et de façon toujours spécifique la qualité de leur travail.



PARTIE 2

**LES ACTIONS**



05

UN VRAI « SAUT QUALITATIF »  
DANS LA GESTION PUBLIQUE



→ **ACTION 1** Faire basculer notre administration publique dans la gestion publique moderne. Valoriser et privilégier la satisfaction des usagers. Différencier et adapter les services aux besoins particuliers des usagers. Remplacer les réglementations prescrivant des procédures correctes à suivre par des relations contractuelles privilégiant les résultats. Remplacer le contrôle des ressources et les autres formes de contrôle ex ante autant que possible par l'obligation de rendre des comptes. Donner les moyens aux gestionnaires de promouvoir l'efficacité et l'efficacé en leur accordant une plus grande marge de manoeuvre quant à la structure et à la gestion de leur organisation.

Des institutions performantes et non pas un néolibéralisme naïf qui veut en finir avec l'Etat-providence.

Au terme d'une grande enquête, deux cents ans après celle d'Adam Smith, sur les causes de la richesse des nations, l'économiste américain Mancur Olson conclut : « les grandes différences de richesse entre les nations sont essentiellement dues à des différences dans la qualité de leurs institutions et de leurs politiques économiques ». <sup>1</sup>

Si la Belgique veut de bons emplois et de la prospérité, elle doit rendre ses institutions performantes et favorables à l'innovation, ce qui, n'a rien à voir avec le néolibéralisme naïf qui veut en finir avec l'Etat-providence.

## LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

La nouvelle gestion publique recouvre une vague de réformes du secteur public qui s'est étendue au monde entier.

Le modèle classique d'organisation et de gouvernance des administrations publiques est né en Europe au 17<sup>e</sup> siècle. Son émergence coïncide avec la transition de structures de gouvernance archaïques vers des mécanismes mieux adaptés à l'importance croissante des activités commerciales privées et à l'introduction de systèmes parlementaires démocratiques. Ses fondements sont les suivants :

- L'autorité publique doit se fonder sur le droit et être exercée conformément aux lois ;
- les citoyens doivent, en des circonstances similaires, bénéficier d'une égalité de traitement, sans que leur position sociale ou leurs idées politiques n'entrent en ligne de compte ;
- il doit exister une administration publique professionnelle et politiquement neutre, qui serait ainsi à même de servir avec la même compétence tous les gouvernements et;
- afin de garantir ces principes, la gestion des ressources humaines doit reposer sur un statut particulier, qui prévoit un emploi à vie au sein de l'administration publique.

<sup>1</sup> M. Olson (1996), Why some nations are rich, and other are poor, *The Journal of Economic Perspectives*, 10, 3-24.

La « nouvelle gestion publique » (« New Public Management ») désignait à l'origine un ensemble de mesures spécifiques introduites par le Royaume-Uni dans son administration publique. Cette méthode est rapidement devenue un véritable paradigme managérial de modernisation des services publics. Grand nombre de gouvernements l'utilisent depuis les années 1980. Le terme « nouvelle gestion publique » revêt une acception très large ainsi qu'une grande complexité.

Il recouvre une vague de réformes du secteur public qui s'est étendue au monde entier. La méthode se fonde, entre autres, sur les théories du « choix public » et principalement. Sa principale hypothèse est qu'accorder à la logique de marché une plus grande importance au sein la gouvernance publique permettra aux pouvoirs publics d'améliorer le rapport coût-efficacité de leur action, sans que ceci n'ait d'effet négatif sur les autres objectifs et considérations.

On pourrait dire, en le comparant au modèle classique, qu'il représente un mouvement des dispositions législatives et statutaires vers des objectifs, et des procédures établies vers des résultats et des gains d'efficacité. Pour cette approche, l'administration publique a bien plus besoin d'un management professionnel et performant que d'une nouvelle législation. Il lui faut donc des systèmes et des instruments de management appropriés.

La nouvelle gestion publique se compose de trois groupes de politiques distincts. Le premier vise à réduire l'intervention du gouvernement dans l'économie par l'intermédiaire de la déréglementation et de la réduction des effectifs. Le deuxième vise à accroître la concurrence : la sous-traitance et l'introduction de solutions axées sur les choix de consommation. Ces groupes ne rentrent pas dans le cadre de cette étude.

Le troisième ensemble, toutefois, sous-tend une nouvelle forme de gouvernance et de gestion des administrations publiques. Son hypothèse de base est que, pour être efficaces, l'organisation et la gestion de la production des services publics doivent être différentes du modèle traditionnel. Ces politiques se fondent principalement sur les principes suivants :

Il représente un glissement des dispositions législatives et statutaires vers des objectifs et des résultats.

Il s'agit d'une nouvelle forme de gouvernance basée sur la satisfaction des besoins, la différenciation des services, la responsabilité face aux résultats et l'autonomie de décision.

- L'agent qui rencontre le « client » doit répondre à ses besoins et demandes ;
- le « principe du service identique » doit faire place au « principe du service adapté », fondé sur une évaluation de la situation particulière du « client » ;
- à des réglementations prescrivant des procédures correctes, il faut préférer des relations de nature contractuelle privilégiant les résultats ;
- le contrôle des ressources et les autres formes de contrôle ex ante doivent autant que possible laisser place à l'obligation de rendre compte, et enfin ;
- il faut permettre aux gestionnaires de promouvoir l'efficacité et l'efficacités en leur accordant une plus grande marge de manœuvre quant à la structure et à la gestion de leur organisation.

Dans un rapport consacré à la réorganisation de l'administration centrale<sup>2</sup>, le gouvernement finlandais a souligné l'hétérogénéité de l'administration publique moderne et fait valoir que ses différentes missions possèdent chacune leur propre logique et leur propre rationalité. La forme appropriée de gouvernance et de gestion publique dépend ainsi des tâches qui doivent être administrées et gérées. Il en va donc un peu comme pour l'architecture où la forme épouse la fonction.

## LA RÉFORME COPERNICUS

Une réforme radicale en 2000, après la succession des "affaires" Dutroux et de la dioxine, qui devait renverser les valeurs et l'organisation de la fonction publique fédérale.

Au cours des années 1990, une série de scandales a ébranlé les institutions belges provoquant une défiance générale de la population (crise de la dioxine et l'affaire Dutroux). La coalition issue des élections législatives de 1999 a immédiatement entrepris une réforme radicale de l'administration publique fédérale, baptisée Copernic. Cette réforme radicale s'organise autour de quatre axes :

- une nouvelle structure organisationnelle (transformation des ministères en Services Publics Fédéraux),
- une nouvelle culture de management,
- une nouvelle vision des ressources humaines,
- une nouvelle méthode de travail.

<sup>2</sup> Kiviniemi, M. och Virtanen, T. (2000).

Les top managers sont à la fois le symbole et le vecteur de la modernisation.

Appelés top managers, les cadres supérieurs sont au cœur du dispositif; ils sont à la fois le symbole et le vecteur de la modernisation. C'est pourquoi, le gouvernement a estimé qu'il ne pouvait pas s'appuyer sur les anciens cadres, recrutés principalement sur des compétences techniques et très peu sur des compétences managériales, pour mettre en œuvre la réforme et donner vie à un nouveau modèle culturel. Il a donc mis en œuvre une procédure de re-recrutement des nouveaux managers, conduisant ainsi à un renouvellement profond de l'encadrement supérieur.

Un des principaux objectifs de la réforme est de nommer de réels managers responsables et disposant d'une grande marge de manœuvre dans la gestion de leur département. Pour cela, ils doivent faire preuve d'un certain nombre de qualités définies dans les profils de poste: leadership, planification et coordination, capacité à mener à bien des changements, gestion des ressources humaines...

La réforme met aussi l'accent sur la communication et l'évaluation. Les managers doivent être attentifs au développement de leur personnel et instaurer un véritable esprit d'équipe. Il s'agit de renforcer la compréhension réciproque avec leur personnel. Cette recherche de la performance se traduit dans tous les aspects de la gestion des cadres supérieurs.

## DES FONCTIONS MANDATÉES

Les top managers disposent d'une grande autonomie et sont responsables de la gestion. Ils sont mandatés pour six ans avec évaluation au terme du mandat.

Les managers reçoivent un mandat temporaire de six ans, délivré soit par le ministre soit par le président du Service public fédéral. Les fonctions mandatées à durée déterminée sont un élément central de la réforme. Elles ne concernent que les postes de présidents, directeurs généraux, directeurs des Services publics fédéraux et les responsables des fonctions d'encadrement, soit environ 450 personnes sur les 2 000 qui constituaient l'encadrement supérieur dans l'ancienne organisation.

Le système du mandat à durée déterminée n'est pas compatible avec une conception traditionnelle de la carrière. À l'expiration de son mandat, le manager est évalué et sauf mention «très satisfaisante» doit postuler à nouveau sur son poste ou sur un autre et repasser par la procédure de recrutement. Une évaluation insuffisante peut conduire à l'interruption du mandat et interdit de déposer une candidature pour une fonction de manager. Il n'existe aucune garantie de maintien dans la fonction. La rémunération,

alignée sur celle du privé, est liée au poste et non à la personne. Le mérite n'est pas pris en compte.

Une attention toute particulière est portée aux recrutements ouverts à des personnes venant du secteur privé. Des personnalités extérieures à l'administration (consultants, universitaires...) interviennent dans le processus de sélection.

Une fois nommés, les présidents de SPF doivent présenter au ministre un plan de management comportant: la définition des missions, les objectifs stratégiques et opérationnels et les moyens budgétaires. Sur cette base, les responsables de niveaux hiérarchiques inférieurs élaborent des plans opérationnels pour leurs propres services qui servent aux évaluations.

## DES INQUIÉTUDES TOUTEFOIS

La brutalité des changements a généré inquiétudes et crispations

La réforme Copernic s'est voulue une réforme radicale, tant dans sa mise en œuvre - réflexion entamée en juin 1999, annonce du plan de réforme en février 2000, début de mise en œuvre courant 2000 -, que sur le fond. Elle vise à un renversement des valeurs et de l'organisation de la fonction publique fédérale belge. Cependant, la brutalité et l'ampleur des changements ont généré mal-être, sentiment d'insécurité et de déclassement. De nombreux cadres ayant perdu leur fonction de direction se retrouvent sur des postes de chargés de mission.

Par ailleurs, l'ensemble du personnel a dû s'adapter à un environnement nouveau, suscitant inquiétudes et crispations. L'implication et l'effet d'entraînement des nouveaux managers devaient jouer un rôle majeur dans la réussite ou non de la réforme. La rapidité de la mise en œuvre devait rendre le changement irréversible. Qu'en est-il dix ans plus tard ?

Copernic en Belgique c'est un peu comme le capitalisme en Russie : il a fané avant d'avoir fleuri.

La gestion publique en Belgique et l'(in)action politique, font aujourd'hui l'objet d'une remise en cause profonde et durable. Sous la pression de l'institution judiciaire, des médias et de l'opinion publique, la classe politique commence à prendre la mesure des problèmes de fonctionnement de l'Etat. Jusqu'ici trop encline à réduire les scandales à des dérapages exceptionnels et le déficit de capacité d'action politique à des blocages institutionnels, elle se résout enfin à les reconnaître pour ce qu'ils sont fondamentalement : des effets de système et de (dés)organisation. La question de la gouvernance publique finit par s'imposer dans l'agenda politique ; elle n'est pas prête d'en ressortir.

→ **ACTION 2** Il faut faire sauter les verrous qui freinent la diffusion du principe de performance et de responsabilité dans les administrations publiques : la colonisation des administrations par le politique, la permanence des nominations politiques, une attention exclusive sur la légalité et la régularité des dépenses sans égard aux coûts d'opportunité, la réticence à objectiver les résultats et évaluer les performances, la répugnance à laisser entrer la concurrence dans la sphère publique.

Il est possible de gaspiller l'argent public de manière parfaitement légale...

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.<sup>3</sup>

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.. Au-delà du respect des prescrits légaux et de la promotion des valeurs essentielles du service public belge (impartialité, loyauté, probité, équité, etc.), la question de la *performance* des services publics est posée, et donc nécessairement la question de la *responsabilité* des mandataires sur la performance. Ces deux questions sont complexes, elles appellent des réponses nuancées, progressives, adaptées aux divers contextes institutionnels.

Nous ne voulons pas suggérer que les décideurs politiques belges sont restés sans rien faire. Les différentes entités de gouvernement ont récemment fait des efforts importants pour transmettre à leur personnel dans les codes et processus de gestion les nouvelles valeurs essentielles d'efficacité, de qualité et d'orientation vers l'utilisateur. Il serait injuste de sous-estimer la portée des réformes qui sont d'ores et déjà en gestation, par exemple au

<sup>3</sup> Voir OCDE (2007) *Examens de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines: Belgique*.

Fédéral, dans la foulée du plan Copernic, ou dans certaines administrations flamandes, ou encore, en Région wallonne, en matière de démocratie locale et de logement social. A l'évidence, les avancées sont nombreuses : les codes éthiques, les tableaux de bord prospectifs, le Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques, le Business Process Reengineering BPR dans les SPF/SPP/Agence ou Institut, etc.

Il reste de nombreux verrous à faire sauter : le rôle des cabinets, l'évaluation des résultats, la coordination entre ministères et entre gouvernements.

Il reste que la gestion publique demeure bloquée par l'existence de verrous qu'il faudra tôt ou tard faire sauter si l'on veut relever pleinement le défi de la gouvernance.<sup>4</sup> Par exemple la réticence à remettre en cause le rôle des cabinets ministériels et la politisation de l'administration ; la difficulté à objectiver la performance collective et individuelle ; la répugnance à évaluer les politiques publiques et à reconnaître ses erreurs ; la permanence des nominations politiques via l'engagement de contractuels et la répugnance à conditionner nominations et promotions à des critères objectifs ; le déficit de coopération horizontale entre ministères et de coopération verticale entre niveaux de gouvernements.

**→ ACTION 3 Promouvoir des formes (indirectes) de concurrence non pas contre le service public mais pour le service public. Faire jouer la concurrence par comparaison comme force « disciplinante » des agents publics et comme vecteur de changement.**

Une concurrence "pour" le service public et non pas "contre" le service public.

Schumpeter a bien montré comment la concurrence est une force puissante de changement en forçant la voie du progrès technique et organisationnel. Cette concurrence dans le secteur public est souvent jugée contraire à l'intérêt public. Toute tentative de libéralisation (ouverture à la concurrence) est donc bien souvent perçue comme contre le service public lui-même. Un des arguments les plus convaincants probablement, est que les services publics demandent une forte coordination et des engagements crédibles, peu compatibles avec les formes directes de concurrence. Par exemple, en matière de transport public, à défaut d'une programmation sur une longue période des équipements d'infrastructure et de production, seules les technologies dont la rentabilité est la mieux assurée à court terme sont mises en œuvre.

<sup>4</sup> Voir A. Eraly et J. Hindriks (2007) Le principe de responsabilité publique, dans *Réformer sans Tabous*, M. Castanheira et J. Hindriks (eds) De Boeck.

Une concurrence qui est compatible avec les exigences de coordination.

Certains services sont mieux à même que d'autres de tirer parti des formes les plus dynamiques de la concurrence. D'autre part, certaines activités économiques comportent plus que d'autres des transactions spécifiques qui requièrent des modes de coordination que le marché n'assure pas.

Pour sortir de ce dilemme, il faut recourir à des formes indirectes de concurrence dans le secteur public. Il faut remplacer la concurrence directe sur le marché, par l'articulation d'une concurrence indirecte pour le marché au moyen de mécanismes d'enchères et une concurrence par comparaison (les performances des opérateurs sont observées et comparées en permanence).

Une illustration concrète est la réforme des services urbains d'autobus dans le grand Londres.<sup>5</sup>(voir encadré).

La London Transport Authority, par soucis des besoins de coordination et de respect des engagements, a introduit une forme très différente de concurrence à ce que l'on pouvait observer dans les autres villes. A Partir de 1984, des itinéraires ont été mis aux enchères. Tout opérateur qualifié, y compris LT, l'entreprise publique qui avait jusque-là le monopole dans le grand Londres, était invité à concourir. Dix ans après, en 1993, 40% des itinéraires ont été attribués. Les résultats, sont d'une part, le besoin croissant de subventions publiques d'avant réforme a fait place à une baisse, modeste mais durable ; et d'autre part que la qualité de service a augmenté (ce qui est aussi un renversement de tendance). Cette augmentation de qualité est aussi sensible sur les itinéraires restés en gestion publique que sur les itinéraires concédés dans les enchères. Cette articulation d'une concurrence pour le marché (enchères) et de la concurrence par comparaison (les performances des trois principaux opérateurs sont comparées en permanence) a fait mieux que la concurrence directe sur le marché qui avaient été imposée aux autres villes britanniques. La raison est que ces deux formes indirectes de concurrence n'incitent pas à sortir les concurrents du marché et sont compatibles avec les exigences de coordination.

<sup>5</sup> Voir D. Kennedy, S. Glaister and T. Travers (1995), *London Bus Tendering*, The Greater London Group at the London School of Economics and Political Science, London.

Une conséquence de l'intégration des économies est la possibilité d'organiser une *concurrence par comparaison* entre gouvernements et administrations publiques comparables. Cette concurrence indirecte n'empêche pas la coordination partout où cela est nécessaire. L'argument de base est simplement que cette concurrence par comparaison peut exercer une force « disciplinante », offrir une incitation puissante au changement et limiter la puissance de monopole bureaucratique d'un gouvernement centralisé. Dans ce contexte, la concurrence par comparaison produit en général des sanctions plus nettes, plus tranchées, moins manipulables, tant à l'égard des dirigeants que des exécutants, et ces sanctions s'imposent de manière souvent moins discutable. Il devient aussi progressivement plus difficile pour les décideurs publics de faire jouer des réseaux d'influence et de protection pour obtenir un traitement plus favorable que leurs performances ne le justifient.

→ **ACTION 4** Dépasser le stade des incantations et 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.

Pas de responsabilité sans clarification des objectifs et missions.

Qu'est-ce au fond que la responsabilité des mandataires publics et des fonctionnaires ? Simplement le fait d'assumer leurs actes et les conséquences de leurs actes. Sauf à se réduire à une simple incantation, la mise en pratique de cette notion de responsabilité, nécessite des changements profonds qui sont (1) la clarification des missions et des objectifs (2) l'adaptation des structures d'organisation ; (3) la définition de domaines de délégation et l'octroi d'une autonomie de pouvoir et de décision ; (4) le développement des compétences nécessaires à la réalisation des objectifs ; (5) une pratique effective d'évaluation et une obligation de rendre des comptes ; (6) la construction d'indicateurs de performance pour objectiver les résultats mais aussi les coûts consentis pour atteindre ces résultats ; (7) l'existence de systèmes de valorisation des bons résultats mais aussi de sanction pour les mauvais résultats.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Voir A. Eraly et J. Hindriks (2007) "le principe de responsabilité dans la gestion publique" dans M. Castanheira et J. Hindriks (eds) *Réformer sans tabous*, De Boeck.

Pas de responsabilité sans autonomie de décision.

Pas de responsabilité sans obligation de rendre des comptes et évaluation des résultats.

Pas de changement par la loi, ni par le marché, mais par un dialogue social responsable basé sur une démarche pragmatique de compromis.

Ces changements s'appliquent aux mandataires publics, mais aussi aux fonctionnaires aux divers niveaux de l'administration. Ces changements sont à prendre dans leur ensemble. Nulle responsabilité sans l'existence de missions à accomplir ou d'objectifs à réaliser, sans une clarification de l'organigramme, des niveaux de pouvoir, des liens hiérarchiques et fonctionnels. Nulle responsabilité sans un pouvoir délégué, sans une autonomie collective et individuelle, ni sans les compétences nécessaires à l'accomplissement des fonctions prescrites. Nulle responsabilité, enfin, pour qui n'est tenu de rendre des comptes à personne, ne fait l'objet d'aucun contrôle objectif et n'encourt aucune sanction. On le comprend, la question de la responsabilité se pose donc à tous les niveaux de pouvoir.

**RÉSUMÉ :** C'est un véritable « saut qualitatif » auquel l'administration et la fonction publique sont conviées. Il reste à prendre collectivement l'élan nécessaire. L'enjeu est aujourd'hui dans le mouvement si l'on veut espérer transformer et améliorer la société par l'action publique. La crise politique actuelle offre du « grain à moudre » pour adapter l'organisation du travail, le dialogue social et le fonctionnement des services publics. Si l'on veut « réformer en profondeur » l'Etat pour lui rendre une véritable capacité d'action, comme le demandent les citoyens, il est important de repenser et de réformer nos modes de gouvernance. Ces changements ne pourront s'effectuer, ni par la loi, ni par le marché mais par l'émergence d'une démocratie sociale reposant davantage sur le dialogue entre partenaires sociaux responsables s'appuyant sur une démarche pragmatique de compromis.





06

CLARIFIER LES OBJECTIFS ET  
OBJECTIVER LES RÉSULTATS



→ **ACTION 5** Simplifier les plans de management autour de quelques priorités et objectifs les moins ambigus possibles. Vérifier que ces objectifs sont bien reliés aux stratégies d'action. Rendre les fonctions mandatées responsables de leur évaluation régulière avec obligation de rendre compte au Parlement au cours du processus budgétaire. Inclure davantage les fonctionnaires et praticiens dans l'élaboration des plans de management. La participation de ces derniers en tant que force de proposition, permettrait de mieux comprendre les véritables contraintes de l'administration. Ce souci de transparence, ainsi que l'introduction d'une part de co-gestion, limiterait la méfiance, assainirait les relations sociales et accroîtrait sans doute l'adhésion aux réformes internes.

## LE SYSTÈME DE MANDAT EN THÉORIE

Obligation de remettre des plans de gestion avec objectifs sur base desquels les performances sont évaluées.

Introduit en 2000, le système des mandats a mis en place pour les hauts fonctionnaires des contrats de durée déterminée assortis de l'évaluation des performances. Les titulaires de mandat sont tenus d'élaborer des plans de gestion, sur la base desquels leur performance sera évaluée.

Le fonctionnaire le plus haut gradé – le « président » – est dans l'obligation, dans les six mois de sa prise de fonction, de mettre au point un plan stratégique et opérationnel. Ces plans se fondent sur la déclaration gouvernementale en matière d'objectifs stratégiques et d'objectifs ministériels. Pour les hauts fonctionnaires relevant du président, les plans de management de leurs supérieurs hiérarchiques représentent également des documents d'orientation quant à leurs propres accords de performances. Dans le cas des fonctionnaires rattachés à des agences ou à des institutions publiques de sécurité sociale, les accords de performances reposent sur l'accord de gestion conclu entre l'organisme en cause et son ministre de rattachement. De tels accords énumèrent des objectifs stratégiques et opérationnels et spécifient les indicateurs qui seront utilisés pour évaluer les réalisations.

Les objectifs gouvernementaux et ministériels sont dès lors repris dans les plans de management, en tant qu'objectifs et buts à atteindre. Le président rédige alors son plan, qui est soumis à l'approbation du ministre compétent. Les plans afférents aux fonctions N-1 et N-2 sont examinés et approuvés par le président et le ministre. Ces

plans sont considérés comme des accords quant aux performances à atteindre et, à ce titre, comportent des objectifs (moyens/produits), des indicateurs de réalisations, ainsi que des normes et des cibles. Ils peuvent inclure :

- des fiches de projets, avec des indicateurs de performances ;
- des indications quant au personnel nécessaire à l’accomplissement des fonctions en cause ;
- des plans financiers pour les directions.

Les performances sont évaluées par rapport aux objectifs stipulés dans les plans. Le fonctionnaire est évalué par son supérieur hiérarchique et le supérieur de ce dernier.

Pour les fonctionnaires de très haut niveau (présidence du Comité de direction d’une agence ou d’un département), l’évaluation est effectuée par le ministre, avec l’aide d’une agence extérieure. De telles évaluations ont lieu tous les deux ans (à trois reprises pendant la durée du mandat).

Si le détenteur d’un mandat n’atteint pas ses objectifs de réalisations pendant son mandat, il peut se voir déchargé de ses fonctions ; s’il s’agit d’un fonctionnaire de carrière, il sera vraisemblablement réaffecté au poste qu’il détenait auparavant.

## LE SYSTÈME DE MANDAT EN PRATIQUE

Des plans de gestion volumineux sans objectifs clairs et précis.

Lors de la réunion sur la gouvernance publique de l’OCDE en 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 souvent flous et difficiles à évaluer.<sup>7</sup>

Des évaluations en cascade peu effectives ou complaisantes.

Dans la pratique, il s’est avéré malaisé d’inciter les ministres à émettre un jugement sur leurs collaborateurs les plus proches : la mise en œuvre des objectifs, la manière selon laquelle les résultats ont été obtenus, la contribution de l’agent à l’obtention de ces

<sup>7</sup> OECD (2007) Working Papers public governance, 2007/5.

résultats, ainsi que le développement personnel sont censés être les principaux axes de discussion. L'examen se fonde donc essentiellement sur un formulaire d'auto-évaluation à remplir par le fonctionnaire. Ce formulaire est ensuite commenté lors de la session d'évaluation.

Pour les hauts fonctionnaires, il n'existe aucune relation entre performance et rémunération. Les décisions consignées dans le rapport peuvent faire l'objet d'un recours.

Un rapport d'évaluation négatif portant sur un poste à mandat n'aura pas nécessairement de conséquence quant à la réaffectation à une fonction de carrière détenue précédemment : en fait, la plupart des détenteurs de mandat sont des fonctionnaires de carrière qui se consacrent à ce mandat dans le cadre d'un congé spécial, pendant lequel leur ancien poste leur est « garanti ».

Un déficit de loyauté et d'engagement suite à l'introduction de mesures de gestion de la performance.

Il semble que l'introduction de tels régimes liés aux performances, et notamment des contrats basés sur les résultats, ait quelque peu démotivé et altéré la loyauté des fonctionnaires vis-à-vis de la fonction publique dans son ensemble. Cet aspect a été jugé particulièrement préoccupant en Wallonie, ce qui l'a conduit à abandonner ce système en faisant valoir qu'un système de carrière comporte davantage d'incitatifs en matière d'engagement et de loyauté. Cela a été apparent à l'échelon fédéral également. En fait, pour faire contrepoids à ce risque de démotivation et déficit de loyauté, il est prévu de réintégrer certaines fonctions directoriales dans le système de carrière plutôt que de les conserver dans le régime des mandats.

Plus grave, on évoque parfois des cas de « manipulation » : tricherie sur les résultats ou astuces comptables en vue de l'obtention de gratifications. Ces témoignages ne plaident pas en faveur d'un abandon de toute mesure ou gestion des performances, mais plutôt encouragent à de la prudence et du pragmatisme. Ils montrent en outre qu'il ne faut pas systématiquement voir un progrès dans les initiatives favorisant la mesure des résultats et la création de nouveaux incitatifs pour atteindre les objectifs (voir Encadré).

### **Il importe de gérer les risques de l'évaluation des performances**

« Nous avons cherché à savoir si, vu les constatations de démoralisation des fonctionnaires, des conséquences perverses, des pressions injustifiées et d'allégations de tricherie que cela entraînait, il fallait abandonner le principe de mesure des performances. Fallait-il ne plus 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 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 ».

SOURCE : COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU ROYAUME-UNI, 2003, PARAGRAPHE 97 ET 98.

Atténuer les conséquences négatives des mesures de gestion de la performance par la co-gestion.

Pour sortir de cette tradition de méfiance, une piste classique n'a pas perdu de son actualité : inclure davantage les fonctionnaires et praticiens dans les changements et décisions. La participation de ces derniers en tant que force de proposition, permettrait de mieux comprendre les véritables contraintes de l'administration. Ce souci de transparence, ainsi que l'introduction d'une part de co-gestion, limiterait la méfiance, assainirait les relations sociales et accroîtrait sans doute l'adhésion aux réformes internes.

→ **ACTION 6** 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.

Viser une amélioration équilibrée de la performance dans laquelle chaque dimension de la performance est représentée.

Les dimensions de la performance recouvrent : le point de vue du citoyen et l'efficacité ; -le point de vue de l'utilisateur et la qualité de service; - le point de vue du contribuable et la qualité de gestion.

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. D'une manière générale, le MBO (*management by objectives*) est peu implanté dans l'administration. 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.

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.

Des objectifs d'efficacité socio-économique, qui correspondent au point de vue du citoyen

Les objectifs d'efficacité socio-économique énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen et la collectivité en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire... dans laquelle il vit, résultant principalement de cette action. Par exemple, dans un programme « Police », il s'agit de suivre l'augmentation du taux d'élucidation des crimes et délits dans l'objectif de réduire la délinquance.

#### Des objectifs de qualité de service, qui correspondent au point de vue de l'utilisateur

Ces objectifs, qui ont pour but d'améliorer la qualité du service rendu, énoncent la qualité attendue rendue à l'utilisateur. Par exemple, un objectif d'un programme « Retour à l'emploi » est d'améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes d'emploi en tenant compte de la variété des besoins.

#### Des objectifs d'efficience de la gestion, qui correspondent au point de vue du contribuable

Les objectifs d'efficience de la gestion expriment les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés. Ils rapportent l'activité des services aux ressources consommées. Par exemple, dans un programme « Marchés publics », un objectif est d'optimiser la gestion des grands projets en évaluant le pourcentage de dépassement du coût contractuel.

## UN ÉQUILIBRE NÉCESSAIRE AU SEIN DE CHAQUE PROGRAMME

Fixer pour chaque programme des objectifs d'efficacité (ou impact) , de qualité de service et d'efficience de 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.

→ **ACTION 7** Etablir une pratique effective pour les mandataires publics et fonctionnaires de rendre véritablement des comptes sur leur contribution personnelle à la performance des services dont ils ont la charge. La promotion de la gouvernance publique passe par la généralisation du principe de reddition des comptes dans l'ensemble de la sphère étatique. Le principe de reddition des comptes, pour porter ses fruits, doit bien sûr s'appuyer sur des informations objectives, pertinentes et non-manipulables.

L'ouverture de l'administration publique exige que les citoyens puissent être informés sur la qualité des services qui leur sont fournis.

Il n'est pas de responsabilité concevable dans un contexte d'impunité, lorsque le mandataire ou le fonctionnaire se trouve relevé *de facto* de toute obligation de rendre des comptes sur son action. La plupart des « affaires » récentes ont pour origine de tels contextes d'impunité. Trop de mandataires publics perçoivent encore leur fonction comme une récompense plutôt que comme une charge à assumer ; ils peuvent siéger des années durant dans certains conseils sans jamais devoir se soucier de justifier leur action. Bien souvent, les conseils d'administration sont passifs et répugnent à mettre sur la sellette le Président, l'administrateur-gérant ou le directeur. Mal informés, souvent suroccupés, collectionnant les mandats rémunérateurs et soucieux de ne pas déplaire au parti qui les a nommés, ils n'ont ni l'audace, ni l'intérêt, ni le temps, ni quelquefois la compétence d'assumer pleinement leur rôle. Les mêmes lacunes s'observent en matière de contrôle démocratique par les assemblées parlementaires et les conseils communaux : le manque d'indépendance, d'assiduité, d'information contribue à l'impuissance relative et la démotivation des élus. Ce constat est aujourd'hui très largement reconnu et des initiatives voient le jour un peu partout pour améliorer la situation : livre blanc de la gouvernance, charte de l'administrateur communal, etc. Il n'est pas certain qu'elles suffisent à changer les mentalités en l'absence d'un vaste effort de sensibilisation et d'une poignée de règles contraignantes – par exemple en matière de taille et de composition des conseils d'administration, en matière de recrutement, etc.

Instaurer une obligation de rendre des comptes partout dans la sphère publique

La même situation prévaut dans une certaine mesure dans l'administration : même si la situation s'améliore çà et là, il n'est pas exagéré d'affirmer qu'une majorité de fonctionnaires continuent, en Belgique, de travailler sans être conviés, ne serait-ce qu'une fois l'an, à rendre véritablement des comptes sur leur contribution personnelle à la performance des services dont ils ont la charge. La résistance à l'évaluation 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 et sans du tout nier l'intérêt des réformes entreprises, on peut voir dans le système de gestion des compétences et les « cercles de développement » implantés au fédéral comme dans les systèmes de gestion de la qualité développés en Région wallonne une stratégie visant à contourner l'obstacle sémantique en continuant malgré tout de promouvoir une logique de résultats sans plus prononcer son nom. Il reste que les initiatives foisonnent.

C'est ainsi que, depuis peu, en Région Wallonne, la Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement (DGRNE) a développé un outil de quantification de ses objectifs et d'évaluation via des indicateurs ; un tableau de bord prospectif reprend l'ensemble des objectifs que les différents services se fixent, un plan opérationnel reprend les objectifs considérés comme prioritaires (choix politique) et un outil informatique permet, pour chaque objectif, de donner le degré de réalisation sur la base d'indicateurs fixés par objectif. Pour l'instant, ce travail n'a été réalisé que pour trois directions et la Direction Générale se refuse d'utiliser cet outil pour évaluer les agents. Il ne fait guère de doute à nos yeux que la promotion de la gouvernance publique passera, dans les prochaines années, par la généralisation du principe de reddition des comptes dans l'ensemble de la sphère étatique.

→ **ACTION 8** 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.

Une grave lacune à combler:  
l'évaluation des politiques publiques.

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.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Voir St. Jacob, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005.

Une évaluation basée sur des informations objectives, pertinentes et non-manipulables.

L'exemple des politiques de l'emploi est frappant. 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. Il n'y a donc eu pour ainsi dire aucune évaluation *ex ante*. Aujourd'hui encore, les évaluations des effets *ex post* sont bien rares. (Voir encadré)

Le Plan Formation Insertion (PFI) en Wallonie avait pour but d'améliorer l'adéquation des qualifications aux besoins du marché du travail. Cependant, comme la Cour des Comptes le fait remarquer dans son rapport de décembre 2003, les effets d'aubaine ont largement réduit l'impact de ce Plan puisque trois quarts des employeurs déclarent qu'ils auraient de toute façon embauché les stagiaires en l'absence de PFI. En outre, contrairement à l'objectif annoncé, la grande majorité des bénéficiaires sont des chômeurs qualifiés avec une courte période de chômage. Un autre exemple est la Convention de Premier Emploi (CPE) qui offre une réduction de cotisations sociales aux employeurs qui engagent des jeunes de moins de 26 ans inscrits comme demandeurs d'emploi dans le but de leur offrir une première expérience de travail. Ce Plan fut annoncé comme un succès puisque plus de 90.000 jeunes ont été concernés par la mesure.<sup>9</sup>

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.

Les faiblesses des évaluations reflètent à la fois un déficit de demande et d'offre d'évaluations.

Cette pauvreté de l'évaluation des politiques publiques est à la fois le reflet du désintérêt des universités et de leur éloignement institutionnel de la sphère publique (qui n'est pas étranger à leur éloignement du marché du travail...) 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'il assimile à une forme de pouvoir dans le rapport de force politique. Enfin, la formation générale

<sup>9</sup> Voir le Rapport du Conseil Supérieur de l'Emploi, 2003, p. 167

des élites de l'administration est peu propice à la consommation de travaux d'évaluation de politique publique de qualité (utilisant les méthodes économétriques récentes et ayant fait l'objet de publications Scientifiques).

Les résistances à l'évaluation sont nombreuses.

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. Quant aux statistiques de productivité, elles manquent souvent de fiabilité et d'uniformité ; c'est ainsi par exemple qu'il est aujourd'hui malaisé de comparer sérieusement l'activité judiciaire des tribunaux.

Enfin, lorsque les informations sont disponibles et qu'elles laissent entrevoir des problèmes, on observe que les parlementaires hésitent à se pencher sur les « sujets qui fâchent », au risque de mettre leurs ministres en difficulté. Rares sont alors les débats de fond portant sur les problèmes de gouvernance dans les commissions parlementaires.

Notre fédéralisme offre des possibilités d'évaluation par test et comparaison.

Tout cela n'a pourtant rien d'inéluctable. Premièrement, 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. Deuxièmement, on peut s'inspirer des pratiques d'évaluation à l'étranger. Les pays anglo-saxons et nord européens ont développé des pratiques quasi-scientifiques d'évaluation des politiques publiques comme l'illustrent les expérimentations menées dans le cadre des politiques et programmes d'emploi et fondées sur une sélection d'individus en recherche d'emploi qui sont répartis de façon aléatoire entre un groupe testant un nouveau programme et un groupe «témoin».

La démarche d'évaluation implique le courage de reconnaître que l'on s'est trompé.

L'histoire de l'évaluation des politiques publiques en Grande-Bretagne est assez instructive. Même si des institutions existent depuis longtemps pour proposer une expertise économique indépendante, 1997 a été un tournant dans la façon d'aborder l'évaluation des politiques économiques. L'équipe menée par Tony Blair et Gordon Brown a mis en place plusieurs dispositions visant à l'évaluation systématique et indépendante de leurs politiques (comme la LOLF en France, mais avec 10 ans d'avance). Pour résumer rapidement, chaque ministère dispose d'un budget conséquent pour évaluer les nouvelles réformes. Des institutions académiques, mi-centre de recherche, mi-think-tank sont mis en concurrence pour proposer des études sur les réformes, plusieurs sont choisis afin de confronter les résultats. Le ministère doit participer avec ces institutions de recherche à la démarche d'évaluation : la réforme est mise en oeuvre de façon progressive avec des expériences d'une à deux ans sur des localités tirées au hasard afin d'évaluer son effet de façon convaincante (des groupes test et de contrôle peuvent être utilisés par les chercheurs et la littérature empirique sur les expériences naturelles peut être mise à profit), les données sont collectées avant la mise en place de la réforme et longtemps après afin d'en tirer tous les enseignements. Un bon exemple de la mise en place des réformes des politiques de l'emploi est le New deal. (Voir encadré).

Le New Deal for Young People (NDYP) visait à aider les jeunes de moins de 25 ans au chômage à retrouver rapidement un emploi. En octobre 1997, des « pilots » sont lancés dans certaines municipalités, les chercheurs invités à estimer les effets sur l'emploi, le chômage, la durée et la qualité des emplois retrouvés. Le fait de choisir de façon aléatoire des groupes tests et des groupes de contrôle rend le travail des chercheurs plus facile et, surtout, leurs résultats plus convaincants. La réforme consiste à obliger tous les jeunes de moins de 25 ans au chômage depuis plus de 6 mois à suivre un encadrement intensif pendant 4 mois pour retrouver un emploi (non subventionné). En cas de manquement à ce programme, les allocations de chômage sont suspendues. Si au bout de 4 mois, le jeune n'a pas réussi à trouver un emploi, plusieurs options lui sont proposées : emploi subventionné ou formation. Les études sur ce programme ont été légion (les données ont été rendues disponibles à tous les chercheurs) et l'image des différents effets de cette réforme s'est progressivement précisée dans un consensus académique : le New Deal for Young People a été un succès pour faire revenir à l'emploi les jeunes chômeurs anglais, la première phase de conseil de 4 mois a permis d'augmenter le taux d'emploi

de près de 5 points, la seconde phase a surtout été efficace avec l'option des emplois subventionnés (l'effet des formations étant plus mitigé). Aucun effet de substitution ne semble avoir été détecté. Au vu de ces résultats encourageants, le programme a été étendu à tout le pays en avril 1998 et demeure comme l'un des grands succès du premier gouvernement Blair.

Cette démarche de test des réformes a ensuite été systématiquement mise en place pour les réformes du gouvernement travailliste, suscitant l'approbation des économistes anglais qui militaient depuis longtemps en faveur de telles expériences naturelles. Ce qui reste encore difficile actuellement est de mettre un terme à une réforme si elle s'est avérée inefficace : la démarche d'évaluation implique le courage de reconnaître que l'on s'est trompé...

## MULTIPLIER LES ENQUÊTES DE SATISFACTION

Les sondages sont une bénédiction pour les médias, pas pour les citoyens. Les enquêtes de satisfaction donnent une évaluation en continue plus fiable.

Il est aussi nécessaire de revenir rapidement au réel pour déterminer les effets d'une politique publique souvent complexe. L'évaluation a posteriori ne peut pas être mobilisée à ce stade car, en général, les données nécessaires ne sont pas encore disponibles (il faut en général un à deux ans pour obtenir des bases de données issues d'enquêtes ou de fichiers administratifs et un recul temporel est, de toutes façons, nécessaire afin d'évaluer correctement les effets d'une mesure). La question qui se pose est donc de savoir de quel type d'information peut-on disposer.

Le plus souvent, il s'agit des informations recueillies dans des sondages produits rapidement et fondés sur des échantillons peu représentatifs, avec des formulations de questions parfois douteuses et sur un champ d'individus mal défini. Pour les médias, on le sait bien, les sondages sont une bénédiction. Mais pour le citoyen, ils brouillent sa compréhension des faits et ne l'aident pas à identifier les éléments susceptibles d'expliquer les effets négatifs ou positifs d'une politique publique. En outre, les sondages s'appuyant sur des réponses binaires de type oui/non, poussent à une représentation manichéenne de la société opposant les gens qui sont pour une mesure (« la dictature de la majorité ») à ceux qui sont contre (« la minorité de blocage ») sans comprendre les arguments des uns et des autres.

Il existe cependant un outil alternatif, encore peu, ou mal, utilisé en Belgique, à savoir celui des enquêtes de satisfaction. Réalisées par des instituts statistiques reconnus (INS, Eurostat), reposant sur des échantillons représentatifs, ces enquêtes permettent d'introduire un peu plus de nuance dans la compréhension des phénomènes sociaux.<sup>10</sup> Or, elles ont souvent été sous-exploitées par les décideurs et leurs résultats peu relayés dans l'espace public.

## DES ÉVALUATIONS COMPÉTENTES, IMPARTIALES ET PLURALISTES

Les évaluateurs restent trop dépendant du pouvoir politique qu'ils sont censés évaluer.

Pour entreprendre une véritable politique d'évaluation, il est nécessaire de constituer 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. Les évaluateurs restent trop dépendant à l'égard du pouvoir politique qu'ils sont censés évaluer ; les résultats auxquels ils aboutissent ne sont pas reconnus par un consensus large. Plus largement, malgré des progrès importants réalisés ces dernières années, l'administration continue de dresser de nombreux obstacles à des chercheurs souhaitant accéder à des bases de données publiques. Aujourd'hui, l'accès à ces bases de données est limité à certains centres, dépend de réseaux personnels de connaissances, et reste très limité. Ces données, dont la collecte mobilise l'argent public, devraient être accessibles gratuitement à tout chercheur qui en fait la demande, voire à tout citoyen.

Au delà du slogan, les évaluations représentent un vaste programme de réforme des administrations et de la façon de faire ou ne pas faire de la politique.

L'évaluation des politiques publiques n'est pas un slogan, c'est un vaste programme de réforme des universités, de la recherche, des administrations et de la façon de faire de la politique. La solution se trouve dans un subtil équilibre de compétence universitaire, de crédibilité, d'indépendance politique, d'honnêteté intellectuelle, de communication moderne, d'efficacité de l'Etat...

<sup>10</sup> Voir l'excellent ouvrage de Cahuc et Algan (2007), «La société de défiance», mobilisant les enquêtes de satisfaction de l'OCDE.

→ **ACTION 9** Mettre en place des indicateurs de performance pour assurer un suivi des performances des administrations. Combiner des indicateurs de performance objectifs et des indicateurs de performance subjectifs. Utiliser des indicateurs univoques et manier les indicateurs de performance avec précaution. Anticiper ou corriger les effets pervers possibles des indicateurs.

Les indicateurs ne sont pas la panacée des problèmes de performance...

La mise en place d'indicateurs n'est pas la panacée des problèmes de performance. C'est une des solutions possibles mais elle est à manier avec précaution. Comme le dit Peter Drucker, l'inventeur, dans les années 1960, de la gestion par objectifs, il faut vérifier au préalable les conditions de sa mise en œuvre. Quelles sont alors ces fameuses conditions ?

Etre capable d'avoir des objectifs les moins ambigus possibles et s'assurer que ces objectifs sont bien reliés aux stratégies (ou aux politiques, dans le domaine public). Et encore, ces objectifs ne seront pas utilisables de la même manière selon que l'organisation est capable ou non de décortiquer ses modes opératoires. Des conditions qu'il est souvent difficile, par nature, de réunir dans le domaine politique ou le secteur public dont l'un des objectifs est de créer des externalités (c'est-à-dire d'avoir des retombées sur l'ensemble de la société) par définition difficilement mesurables.

Si vous ne connaissez pas votre métier, ils ne vous rendront pas meilleurs.

En fait, les indicateurs sont des instruments de gestion très utiles à condition de ne pas y accorder trop d'importance, pour préserver un jugement discrétionnaire (qui est l'essence de l'homme d'action, bien plus que ne le sont les indicateurs) et surtout de les manier avec précaution. Si vous ne connaissez pas votre métier, ils ne vous rendront pas meilleurs. Ils peuvent dans certains cas aider à y voir plus clair dans une situation confuse, ils peuvent aussi vous aider à comprendre vos erreurs, mais ils ne ferment jamais tout à fait les débats sur la performance. Un mauvais indicateur peut parfois être utilisé pour faire avancer, non pas la vérité mais ses propres intérêts, comme des outils de légitimation. Leurs fonctions sont alors très différentes de la recherche de l'objectivité qu'ils sont censés permettre...

## DES INDICATEURS DE PERFORMANCE AU SEIN DU SERVICE PUBLIC ?

La demande politique d'une plus grande clarté dans l'administration des fonds publics et l'exigence d'efficacité à l'égard des fonctionnaires a nécessité la mise en place d'un suivi des performances de ces administrations. Néanmoins, aux inconvénients des indicateurs déjà connus dans le secteur privé, s'ajoutent des difficultés spécifiques à leur utilisation dans le secteur public.

Dans le secteur public, la définition des objectifs est en elle-même problématique.

La première difficulté propre aux services publics, et plus particulièrement présente dans les secteurs les moins marchands, est de définir les objectifs et de construire un indicateur. En effet, la définition des objectifs est en elle-même problématique. L'exemple de la justice est particulièrement parlant.<sup>11</sup> Avant même de chercher à préciser les indicateurs de la qualité de la justice, encore faut-il s'entendre sur la définition de la qualité. Dans le domaine judiciaire, la définition des objectifs de la justice s'est avérée très difficile et délicate (voir Encadré)

Les TCPS, *trial court performance standards*, sont une expérience de mise en place d'indicateurs dans le domaine judiciaire aux Etats-Unis, initiée en 1987 et étendue sur une décennie. Une commission de 14 personnes, composée de juges, de responsables administratifs et d'universitaires, a mis plus de trois ans pour établir la liste de ces indicateurs. Elle est arrivée à la conclusion qu'il n'existait pas de consensus sur les objectifs assignés au système judiciaire, ni sur les facteurs qui déterminent la production des juridictions, pas plus que sur ce que signifie la « performance » des juridictions et encore bien moins sur la façon dont il conviendrait de mesurer cette performance. Finalement, cette commission a publié en 1990 une première version des TCPS avec cinq objectifs généraux : l'accès à la justice, la rapidité, l'égalité, l'impartialité et l'intégrité, l'indépendance et la confiance du public, et plus de 22 standards et 75 indicateurs pour mesurer ces cinq objectifs.

L'objectif n'est pas unique mais multiple et parfois conflictuel...

La littérature économique récente concernant l'avantage de la production publique de certains biens insiste sur l'aspect « incomplet » des contrats (on ne peut pas spécifier par avance dans le contrat quelles sont les obligations de l'agent) entre l'Etat et le prestataire de service public et en conclut l'intérêt de confier ces services à des fonctionnaires plutôt

<sup>11</sup> Voir E. Breen (2002) *Evaluer la justice*, PUF.

Favoriser un objectif plutôt qu'un autre, revient à concentrer l'attention sur cet objectif aux dépens des autres.

qu'à des agents privés si des tâches ne sont pas directement observables ni même descriptibles dans un contrat.<sup>12</sup> Si, par exemple, l'agent producteur du bien a le choix entre des innovations diminuant le coût de production et des innovations améliorant la qualité du bien, on montre que, sous certaines conditions, la production publique est plus à même d'améliorer la qualité du bien alors qu'un système de production privée favorisera la réduction de coût.<sup>13</sup> L'exemple des prisons aux Etats-Unis et l'étude de la qualité respective des prisons publiques et privées a servi d'illustration pour ce mécanisme. La difficulté vient de ce qu'en économie des contrats, on appelle le travail « multitâches ». L'objectif n'est pas unique mais multiple. Privilégier un indicateur plutôt qu'un autre, même simplement attirer l'attention sur un indicateur en particulier, revient à allouer l'effort des agents sur un objectif particulier aux dépens des autres.

Cet effet pervers est apparu dans l'élaboration d'indicateurs de performance dans les écoles. Mettre en place des tests d'évaluation des élèves risque d'orienter le travail des enseignants vers les tâches « rentables » car mesurables, et non vers des tâches plus qualitatives et plus complexes à mesurer. Une étude américaine<sup>14</sup> examine cette question : en jugeant les enseignants et les établissements suivant ces tests, est-ce qu'on les encourage à enseigner de manière à réussir le test, au détriment de pédagogies tout aussi importantes mais que le test ne mesure pas ? Les auteurs mesurent le temps passé devant la télévision, le taux d'absentéisme des élèves et le temps de travail à la maison comme indicateurs d'une qualité autre que celle mesurée par les tests scolaires. Il n'y a aucune relation significative entre l'amélioration des résultats du test et le temps passé devant la télévision ou le temps passé à faire ses devoirs à la maison.

Les objectifs multiples peuvent être contradictoires. Les expériences menées aux Etats-Unis dans le cadre de la réforme de la justice, le CJRA, ont permis de mettre en évidence que les objectifs de réduction des délais et de réduction des coûts n'étaient pas nécessairement compatibles : le management du début de la procédure par le juge réduit les délais de 30%, mais le coût par affaire augmente car les avocats font le même travail dans un délai plus court et assurent de nouvelles tâches. La satisfaction des usagers, elle, n'a pas été affectée par ces nouvelles procédures. Un seul succès est à mettre au crédit de la réforme : le nombre d'affaires pendantes depuis trois ans a

<sup>12</sup> Voir B. Holmstrom et P. Milgrom (1991), « Multitask principal agent » journal of Law Economics & organisation.

<sup>13</sup> Voir O. Hart, A. Shleifer et R.W. Vishny (1997), « The proper scope of government » quarterly journal of economics, vol. 112.

<sup>14</sup> Voir T. Kane et D. Staiger (2001), "Improving school accountability measures" NBER Working paper n° 8156.

fortement diminué car la réforme prévoyait la publication nominative des juges traitant de ces affaires. La mise en place de cet indicateur (le nombre d'affaires non traitées depuis plus de 3 ans) a eu un effet direct : réduire ce nombre d'affaires au détriment de la durée moyenne des autres affaires.

Des indicateurs multiples pour chaque objectif.

La première solution à cette multiplicité d'objectifs parfois contradictoires pourrait consister à forger plusieurs indicateurs qui correspondraient aux différentes tâches, dans une approche exhaustive. Cette solution est rarement opérationnelle. En ce qui concerne les TCPS aux Etats-Unis, de 1991 à 1995, 13 juridictions ont été sélectionnées pour tester les 22 standards et les 75 indicateurs associés (réduits assez vite à 68). Il est apparu clairement que les indicateurs étaient trop nombreux pour être opérationnels. Les juridictions n'avaient, la plupart du temps, pas les moyens de mettre en place une évaluation d'une telle précision et d'une telle ampleur. Très vite, chaque juridiction a essayé de réduire les indicateurs mesurés à quelques priorités. Une deuxième solution consisterait à mettre en place un indicateur synthétique. La construction d'un indicateur synthétique présente la difficulté de préciser les pondérations de chaque indicateur. Dans l'élaboration de la pondération de l'indicateur synthétique, on peut souhaiter accorder un poids particulièrement important aux indicateurs les plus graves. Par exemple, un indicateur simple de performance peut ne pas internaliser les effets externes de la production. Si l'on considère une entreprise privée industrielle produisant un bien et de la pollution, un indicateur de performance interne à l'entreprise ne prendra pas en compte la production de biens non-désirables que constitue la pollution. Inciter les employés à être de plus en plus performants selon cet indicateur revient aussi à les encourager à polluer, et l'on retrouve l'effet pervers des indicateurs qui consiste à encourager ce qu'on ne désire pas réellement. On souhaiterait pouvoir mettre en place un indicateur synthétique qui non seulement prenne en compte toute la production d'une entreprise mais qui traite d'une manière asymétrique les biens désirables et les biens non-désirables.

Un indicateur synthétique pour tous les objectifs.

→ **ACTION 10** Construire des indicateurs de performance non pas tant plus précis que plus proches (au sens de colinéaires) des vrais objectifs politiques d'efficacité et d'égalité de traitement qui sont parfois contradictoires. Faire participer les usagers à l'évaluation du résultat de l'effort des fonctionnaires.

Un arbitrage délicat entre égalité de traitement et efficacité.

Aux Etats-Unis, une réforme du système judiciaire mise en place en 1990, le CJRA, a mis en évidence cet arbitrage entre l'égalité de traitement et l'efficacité. Le programme et son efficacité sont suivis par l'institut de la justice civile. Les programmes d'évaluation se sont concentrés sur la réduction des délais et des coûts mais aussi sur des indices de satisfaction des acteurs. L'étude test a été menée de janvier 1991 à janvier 1994. Un des résultats de l'étude est que le programme a entraîné une croissance de la variation des procédures entre les tribunaux. En effet, il apparaît que les districts suivis ont maintenu leurs anciennes méthodes et en ont adopté de nouvelles, parmi lesquelles : exiger des avocats d'indiquer s'ils demandent une procédure standard ou spécifique (« standard or specific track procedure »), obliger les avocats à terminer la période pré-procès, faire une procédure différenciée suivant le cas, renforcer l'implication du juge y compris dans la fixation des délais. Certains districts ont plutôt encouragé « un modèle volontaire » qui encourage les avocats à coopérer entre eux, d'autres utilisent un modèle plus obligatoire qui force les avocats à cet échange d'information, d'autres utilisent un hybride des deux premiers systèmes. Le principal résultat est que la variance de l'indicateur de durée ou de coût entre les districts a augmenté car certains districts ont été plus actifs que d'autres dans la mise en place des nouvelles méthodes.

Le problème de la production jointe: la production du service public exige souvent la participation active de l'utilisateur (cfr santé, justice, police et enseignement).

Utiliser les indicateurs à des fins de gestion du personnel est générateur d'effets pervers. En effet, les indicateurs de qualité mesurent non seulement l'efficacité ou la qualité du service rendu par les fonctionnaires, mais aussi la participation des usagers à la production du service public. Le service public a ceci de particulier que l'utilisateur du service n'est pas un simple client mais aussi un producteur du service. De ce fait, la rémunération du fonctionnaire doit tenir compte de la part de l'utilisateur dans la valeur produite. L'amélioration du capital humain, la sécurité, l'état de santé d'une population ne sont pas uniquement le fait des fonctionnaires de l'éducation, de la justice ou de la santé, mais aussi de l'effort individuel et collectif des usagers. Les indicateurs de performance globale du système ne permettent pas de mesurer la productivité des fonctionnaires en l'isolant de celle des usagers. Indexer la rémunération des fonctionnaires sur de tels indicateurs revient à surpayer les fonctionnaires et à désinciter les usagers à fournir l'effort nécessaire.

Enfin, le fonctionnaire alloue son effort entre plusieurs usagers. L'inciter à la performance, c'est le désinciter au traitement égalitaire. Seule une rémunération fixe permet au fonctionnaire de traiter également l'ensemble des usagers. Il existe un arbitrage politique à faire entre plus d'efficacité ou plus d'égalité (soit de traitement, soit de résultat). Lorsqu'il s'agit de produire un bien ou un service qui implique la coopération entre l'agent et l'utilisateur, ou dont la qualité est difficile à estimer, ou encore lorsqu'on veut distribuer de manière plus égale que ce que le système du marché incitatif produit, alors payer les fonctionnaires suivant les indicateurs de performance est sous-optimal. Une réforme des rémunérations des fonctionnaires ne passe donc pas par l'introduction de primes variables avec la performance. Cela ne signifie pas que les indicateurs soient impossibles à construire ni qu'ils soient inutiles. Ils peuvent servir à repérer les dysfonctionnements structurels et à les réparer, à mettre en évidence les arbitrages entre les différentes tâches ou les inégalités à l'œuvre.

Mieux faire participer les usagers aux résultats des services publics.

Trois pistes pourraient être privilégiées : faire participer les usagers plus directement aux résultats des services publics et imaginer des incitations directes en direction des usagers ; construire des indicateurs de performance non pas tant plus précis que plus proches (au sens de colinéaires) des vrais objectifs politiques et faire participer les usagers à l'évaluation du résultat de l'effort des fonctionnaires ; imaginer des modes de rémunération qui tiennent compte non seulement de l'efficacité mais aussi de l'égalité de traitement et de la participation des usagers.

#### **Un indicateur va objectiver la performance des uns et des autres ?**

Grande naïveté. Un indicateur ne dit pas le vrai et le faux. Il faut le faire parler, l'interpréter. Il est toujours associé à une convention de lecture qui véhicule des hypothèses lourdes de conséquences. En France, La police et la gendarmerie avaient, par exemple, initialement proposé, dans le cadre de la LOLF, un même indicateur : « le taux de dépistages positifs d'alcoolémie ». Mais ces deux institutions tiraient des conclusions différentes de la lecture des chiffres. La police voyait dans l'augmentation de ce chiffre un signe de l'efficacité de son action (meilleur ciblage des contrôles) alors que la gendarmerie interprétait sa baisse comme le résultat de sa présence dissuasive. Confronté à ce conflit d'interprétation, les élus ont dû demander une clarification et une homogénéisation des interprétations. Mais une telle situation n'est pas inhabituelle. (Rapport Arthuis, 2005)



07

RATIONALISER LES CHOIX  
BUDGÉTAIRES ET LE CONTRÔLE  
INTERNE



→ **ACTION 11** Adapter le système de budget par programme vers un système de budget mieux axé sur les objectifs et les résultats. Mettre en place une revue périodique et systématique des politiques publiques par un organisme public d'évaluation indépendant, précédée d'une auto-évaluation par l'administration et les partenaires concernés. Fixer une norme de gains d'efficacité annuelle attendus à la fois de l'Etat et des collectivités locales. Fixer une norme de redéploiement du budget des administrations centrales chaque année durant trois ans vers les services recevant ou traitant directement des usagers. Retenir une approche « base zéro » pour tous les budgets ministériels,

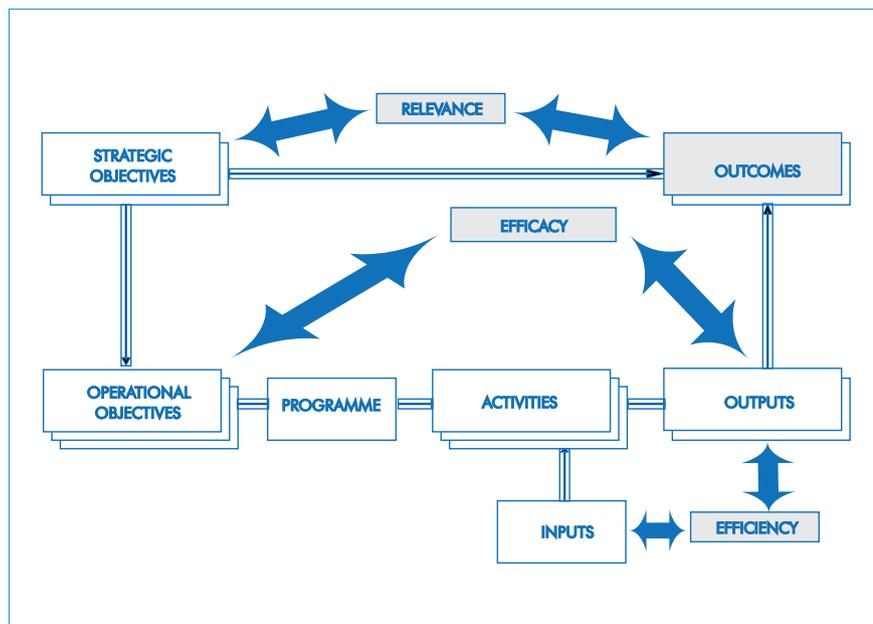
Un processus budgétaire qui accélère la dépense.

Chaque année le Parlement discute et vote le budget de l'État sur la base de la proposition du gouvernement. Ce budget permet de répartir les moyens entre les politiques publiques, les instruments et les services administratifs.

En fait, ce que l'on appelle le budget de l'année n'est que la reprise du budget de l'année précédente, augmentée de nouvelles mesures. Cela a deux conséquences néfastes. La première, c'est qu'en général on est, à aucun moment, véritablement confronté à la nécessité de justifier une dépense existante. Toute dépense décidée dans le passé était considérée comme a priori justifiée, quelle que soit son utilité actuelle. La seconde, c'est que toute l'attention des parlementaires, des administrations publiques, des médias et plus généralement de l'opinion publique se portait sur les dépenses nouvelles. Cette procédure n'est donc pas un frein à la dépense, mais plutôt un accélérateur.

Des aménagements ont été à plusieurs reprises apportés à cette procédure pour améliorer son fonctionnement, au niveau politique comme au niveau de l'administration. Sur le plan administratif, par exemple, un système de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) a été créé dans les années 1960, suivi du système de budget par programmes dans les années 1990. Mais ces aménagements, plus ou moins éphémères, n'ont presque jamais eu les effets escomptés. En France, la procédure a été largement réformée en 2001 par l'adoption d'une nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), qui rénove en profondeur les règles financières de l'État. Désormais, tous les crédits sont regroupés en un petit nombre de missions.

Le RBB (Result Based Budget) est un processus budgétaire qui consiste à établir un budget de l'Etat qui sera l'évaluation monétaire des ressources permettant de mener les activités nécessaires à la réalisation de programmes dont l'impact sur la société correspond aux souhaits de celle-ci.



Un bon exemple est La Revue des programmes au Royaume-Uni en 2007. Les revues de programmes ont été initiées au Royaume-Uni en 1997. Elles sont périodiques. Chaque ministère est évalué tous les trois ans. Elles portent sur le fonctionnement des ministères, mais proposent aussi un programme d'évaluation des politiques publiques. Un tel programme d'évaluation ne peut naturellement intervenir qu'après un temps significatif de mise en œuvre des politiques concernées, les résultats étant rarement instantanés.

Fixer les objectifs pluriannuels et les plafonds de ressources. Une nouvelle dépense n'est acceptable que si elle est « gagée ».

Ces revues se fondent sur des objectifs prioritaires du gouvernement et s'attachent à définir la manière dont les ministères y contribuent. Sur cette base sont définis pour trois ans : (a) des objectifs de résultats, et (b) des plafonds de ressources et de dépenses par ministère. Ces plafonds sont intangibles. Une dépense nouvelle n'est concevable que si elle est « gagée ». Cette absence de dérapage est garantie par une unité de vue et de discipline entre le Premier ministre et le ministre des Finances qui n'acceptent aucune demande budgétaire non prévue dans le schéma triennal (hormis les facteurs économiques externes qui modifient les coûts des programmes comme l'emploi et la sécurité sociale).

Lorsqu'il s'agit de priorités du gouvernement (les accords de services publics), la revue des politiques publiques est menée par un organisme public d'évaluation indépendant. Elle est précédée d'une autoévaluation par l'administration et les partenaires concernés. Elle est renouvelée périodiquement, tous les trois ou cinq ans, en fonction du temps nécessaire pour que les actions publiques produisent leurs effets. Même si les résultats de l'évaluation sont partiels, ils sont toujours utilisés pour rectifier la mise en œuvre ou les objectifs des programmes ou politiques.

Lorsqu'il s'agit des politiques courantes conduites par les ministères, ces derniers sont responsables de leur évaluation régulière et doivent en rendre compte au parlement au cours du processus budgétaire.

Pour la Belgique, on pourrait imaginer fixer les priorités suivantes :

- définir les modes d'adaptation aux enjeux de la globalisation, du développement durable, de la volatilité économiques et financière ;
- recenser les enjeux de société majeurs et définir la manière de les traiter ;
- définir les politiques publiques interministérielles dont l'efficacité doit être améliorée ;
- accroître l'efficacité des services publics (x % par an de productivité attendus à la fois de l'Etat et des collectivités locales ; y% du budget des administrations centrales chaque année durant trois ans doit être redéployé vers les services recevant ou traitant directement des usagers) ;
- retenir une approche « base zéro » pour tous les budgets ministériels ;
- améliorer la gestion du patrimoine et la politique d'investissement.

→ **ACTION 12** Gérer les finances publiques de façon responsable, transversale et cohérente. Adoption d'un plan de prise en compte des attentes des usagers dans chaque ministère.

Adopter des mesures fiscales et budgétaires claires qui ne changent pas continuellement.

La gestion des finances publiques se doit d'être responsable afin de ne pas hypothéquer le bien-être des générations futures en reportant sur les budgets à venir les efforts qui devraient être réalisés aujourd'hui. Mais elle doit aussi être responsable vis-à-vis de l'activité économique d'aujourd'hui. En effet, pour investir durablement, les entreprises ont besoin d'une stabilité juridique. Il faut donc adopter des mesures fiscales claires et qui ne changent pas continuellement. A contrario, le gouvernement actuel a longtemps tergiversé avant de se conformer à l'injonction européenne de mettre fin aux systèmes des centres de coordination. Il applique par ailleurs des politiques contradictoires comme l'introduction des intérêts notionnels (qui décourage les firmes à recourir aux fonds propres) et la taxation à taux réduit pour les réserves immunisées qui seraient utilisées en 2007 (qui poussent les entreprises à utiliser leurs fonds propres).

Assurer que les règles du jeu ne changeront pas toutes les années.

Ce manque de cohérence et de prévision nuit également à la politique d'investissement dans notre pays, notamment en termes de politique climatique et énergétique. Les entreprises, dans des accords de branches qu'elles concluent avec les pouvoirs régionaux, s'engagent à réaliser d'importants investissements en efficacité énergétique en échange de droits d'émission gratuit. Parallèlement, le gouvernement fédéral prévoit de prélever une taxe sur les droits d'émissions... ce qui est incohérent. Il est important d'assurer aux investisseurs potentiels que les règles du jeu ne changeront pas toutes les années !

→ **ACTION 13** 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 la 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.

Une autre grave lacune à combler...

Accélérer la mise en place d'une comptabilité en partie double en remplacement de la comptabilité budgétaire...

Et d'une comptabilité analytique pour mieux apprécier les coûts des programmes.

La loi du 22 mai 2003 portant sur l'organisation du budget et de la comptabilité a considérablement modifié la législation budgétaire et comptable de l'État en proposant des mesures cadres fédérales régissant le contrôle interne et la modernisation prévue des règles de gestion en matière de comptabilité (FEDCOM). Son entrée en vigueur a toutefois été reportée à plusieurs reprises.

D'une part, le projet FEDCOM, conçu en 2002 pour mettre en place cette nouvelle comptabilité publique fédérale, a accumulé du retard. Le marché public portant sur le développement du projet FEDCOM a été passé en 2007, pour une valeur de 16,4 millions d'euros. Le projet devrait être implémenté de manière échelonnée à partir du 1er octobre 2008 dans les services publics fédéraux et de programmation. La Cour des Comptes a souligné que ce projet déroge au principe de la comptabilité en partie double, introduit par la loi de 2003, en s'appuyant uniquement sur une comptabilité budgétaire tenue sur la base des transactions.<sup>15</sup> D'autre part, en grande partie en raison du report de l'entrée en vigueur de la loi de 2003, le compte des variations du patrimoine (l'un des trois comptes de développement du compte général de l'État) ne reflète plus fidèlement la situation patrimoniale de l'État.

L'application ERP retenue, sous laquelle FEDCOM opérera, devrait toutefois permettre d'étendre le système pour en faire un système de comptabilité double à part entière. Le projet actuel prévoit en outre le développement d'une composante analytique qui doit permettre de mieux appréhender les charges et produits des services publics fédéraux.

Le projet FEDCOM ne comprend que les processus de dépenses de chacun des Départements. Les recettes, fiscales ou non, de l'administration fiscale ne font donc pas partie du système. Les données comptables seront toutefois agrégées journalièrement et enregistrées via une interface dans le système FEDCOM. Les paiements effectués par le Service central des dépenses fixes (SCDF) et les paiements de nature fiscale (notamment les remboursements des impôts) seront transmis à FEDCOM via une interface pour être ensuite transmis à la Poste financière. Les calculs et le suivi s'effectueront dans les systèmes existants. Les opérations dans le cadre de la dette publique seront d'abord enregistrées dans le système Tradix, les données étant ensuite transmises à FEDCOM par une interface.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Voir 164e Cahier de la Cour des Comptes sess parl 2007-2008.

<sup>16</sup> Voir 164e Cahier de la Cour des Comptes sess parl 2007-2008

La confection du budget ne fait pas davantage partie du système. Le budget, une fois approuvé, sera enregistré dans FEDCOM pour en permettre le suivi et l'exécution. Enfin, il convient d'observer que la Défense ne participera pas à FEDCOM. Elle conservera son propre système, mais fournira les données nécessaires à FEDCOM par l'intermédiaire des interfaces informatiques.

Instaurer un contrôle interne uniforme et performant des achats.

L'arrêté royal du 26 mai 2002 dispose que le directeur du service d'encadrement Budget et Contrôle de la gestion de chaque Service Public Fédéral est responsable du système de contrôle interne et que le support méthodologique est assuré par le SPF Budget et Contrôle de la gestion. En ce qui concerne les processus d'achat, cette réglementation n'a pas conduit à l'instauration de systèmes de contrôle interne uniformes et performants. L'application annoncée de cette réglementation, son développement ultérieur et l'introduction de FEDCOM, dont l'étude préalable date déjà de 2002 et dont l'implantation est planifiée pour 2009, fournissent depuis plusieurs années à de nombreux départements un argument pour ne prendre aucune initiative en la matière.

→ **ACTION 14** Clarifier les comptes de l'État pour en assurer la transparence et la lisibilité, et pour en faciliter le contrôle démocratique. La modernisation de l'information budgétaire et financière visant à améliorer la connaissance des coûts de même que la révision des systèmes de contrôle sur la mise à disposition des ressources

Améliorer le rapportage et la justification des dépenses.

Cinq ans après l'entrée en vigueur des mesures cadres fédérales régissant le contrôle interne et la modernisation prévue des règles de gestion en matière de comptabilité (FEDCOM), seule la Défense dispose d'un système d'enregistrement intégré permettant de suivre les achats de manière centralisée depuis la commande jusqu'au paiement. Quelques départements ont, certes, fourni des efforts importants pour élargir leurs banques de données et améliorer le contrôle interne de leurs processus d'achat. La plupart attendent toutefois l'entrée en vigueur des nouvelles règles sur la comptabilité de l'État et du projet FEDCOM y afférent. L'audit de la Cour des comptes montre que, souvent, plusieurs phases du cycle d'achat ne sont pas définies, sinon de manière insuffisante, et que les listes nominatives des personnes dotées de la compétence de décision dans chacune de ces phases sont fréquemment incomplètes ou dépassées, ce qui est préjudiciable au contrôle interne.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Voir 164e Cahier de la Cour des Comptes sess parl 2007-2008

Une confusion des sujets par laquelle on assimile systématiquement plus de dépenses à plus de services publics.

Dans plusieurs départements ou services, les diverses fonctions ne sont, en outre, pas suffisamment séparées. Le rapportage et la justification en matière d'achats présentent parfois des lacunes, notamment au niveau de l'enregistrement des contrôles effectués. Un certain nombre de phases du processus d'achat ne sont pas enregistrées, sinon de manière imprécise, de sorte que le suivi des créanciers manque d'uniformité et d'efficacité.

Il est également 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 parce qu'il ne dispose pas d'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.

La Cour des comptes s'inquiète que certains paramètres macroéconomiques n'aient pas été pris en compte dans leur dernière version (plus pessimiste) ou encore que des mesures, d'effet limité pour 2008 (puisque ne courant que sur quelques mois) aient des conséquences lourdes à l'avenir. Pointé aussi le fait que, pour la deuxième année consécutive, le Fonds de vieillissement ne sera pas alimenté. Tout comme « l'absence d'éléments concrets permettant d'évaluer la faisabilité d'une série de mesures » dont les recettes espérées sont pourtant comptabilisées dans les recettes.

Il est également important d'assurer que la transmission des comptes à la Cour des Comptes s'améliore, de façon à ce qu'elle puisse exercer sa mission de contrôle le plus efficacement possible. Ainsi dans son 163e cahier, remis au parlement fédéral en novembre 2006, la Cour des Comptes relevait que la moitié des services à gestion séparée n'avaient pas encore remis leurs comptes 2005. Certains Services Publics Fédéraux et Organismes d'Intérêt Public peinent également à respecter les délais légaux de transmission.

Respect stricte des délais légaux pour le contrôle démocratique.

Il est essentiel que les parlementaires puissent faire correctement leur travail en ce qui concerne les décisions de fixation des normes budgétaires et leur respect. Or à ce jour, les travaux et décisions des comités de concertation budget et finances ne sont pas rendus publics. Ceci est d'autant plus critiquable en termes de bonne gouvernance que certaines décisions prises lors de ces comités contournent la loi, comme, par exemple, le remplacement du RNB par le PIB (sans modification de la loi spéciale de financement) en ce qui concerne l'adaptation de certaines dotations du fédéral.

L'Etat mauvais payeur c'est fini.  
L'ancre est levé.

Le gouvernement Verhofstadt III a laissé à l'équipe Leterme I une ardoise de 1,65 milliard d'euros. Le chiffre a été confirmé par le secrétaire d'Etat au Budget.<sup>18</sup> Ce montant couvre un ensemble de dépenses primaires prévues au budget 2007, qui ont fait l'objet d'une décision (un engagement) mais dont le paiement n'a pas été effectué (ordonnancé) l'an dernier. Si une partie de ces crédits dits reportés concernent des transferts entre départements de l'Etat qui n'ont pu être effectués dans les temps, quelque 557 millions d'euros sont bel et bien des factures qui n'ont pas été honorées auprès des fournisseurs.

Selon le célèbre principe de l'ancre, les ministres ou administrations ont tendance à ne pas consommer la totalité de leur budget. La technique, qu'Yves Leterme a décidé de ne plus appliquer, est épinglée par la Cour des comptes dans ses commentaires sur le budget 2008. Elle relève d'une mauvaise gestion : elle vise à camoufler une mauvaise évaluation des capacités de dépenses sur l'année. Mais en plus, on ne fait que reporter la charge sur le budget suivant : il faudra quand même payer demain ce que l'on esquivait aujourd'hui avec, en plus, des intérêts de retard (évalués à 10 millions € pour le budget 2007). Enfin, cette technique met à mal la trésorerie d'un grand nombre de fournisseurs de l'Etat. Or, dans un cas sur dix, la faillite des entreprises belges est due principalement à de mauvais payeurs.

---

18 Le Soir, 16 avril 2008





08

# DÉLIMITER LES DOMAINES DE DÉLÉGATION



→ **ACTION 15** Responsabilisation « empowerment » des agents tenus par des objectifs concrets et mesurables et non 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.

Combiner autonomie et responsabilité au moyen d'une délégation contractuelle.

En économie, la question de la «délégation contractuelle» désigne le problème que pose le fait d'inciter une partie à agir au nom de l'autre au moyen d'un contrat « incitatif ». On le retrouve lorsqu'un « principal » propose de rétribuer un « agent » pour qu'il effectue certaines actions qui sont utiles au « principal ». La capacité pour le « principal » de parvenir à un résultat optimal dépend de sa capacité à permettre à l'« agent » d'utiliser de manière appropriée l'autorité qui lui a été déléguée. Toutefois, l'« agent » possède ses propres valeurs et intérêts, et ce qui semble optimal de son point de vue peut ne pas l'être de celui du « principal ». En outre, le « principal » ne sait généralement pas si (ou dans quelle mesure) le contrat est ou a été rempli. La délégation de l'allocation des moyens depuis une autorité centrale unique vers plusieurs autres organisations résulte en une relation « principal-agent ».<sup>19</sup> La responsabilité finale des systèmes et structures de rémunération incombe à l'administration centrale, mais les résultats dépendront du comportement des entités habilitées. L'autorité centrale doit donc élaborer et mettre en œuvre des stratégies et des méthodes qui lui permettent de s'assurer que les objectifs opérationnels des entités habilitées (les « agents ») correspondent à ses propres objectifs stratégiques (en tant que « principal »).

L'art de concilier des intérêts divergents au moyen d'un contrat...

La solution du problème « principal-agent » consiste à mettre en place des mesures incitatives appropriées pour que les choix rationnels opérés par les agents en vertu de leur intérêt personnel coïncident avec les choix désirés par le « principal ».

<sup>19</sup> Un exemple est le fonctionnement du fonds des communes.

dont les composantes sont la qualité informationnelle, l'intensité des incitations, l'intensité du contrôle et la compensation équivalente.

Le « principal » devra donc porter son attention sur les aspects suivants :

- le caractère approprié et efficient de l'environnement dans lequel le contrat est conclu ;
- le caractère approprié et efficient de la conception du contrat ;
- l'efficacité des mesures incitatives mises en œuvre pour l'« agent » ;
- l'efficacité des mécanismes de contrôle des activités de l'« agent » et des résultats, et enfin ;
- la capacité du « principal » à contraindre l'« agent » à rendre compte de résultats médiocres ou d'actions inappropriées.

On peut également mettre en évidence quatre principes de base sous-jacents à l'élaboration des contrats<sup>20</sup> :

1. Le principe de la qualité informationnelle pose pour l'essentiel qu'il convient d'intégrer au contrat de rémunération toute évaluation de la performance qui (de façon marginale) révèle des informations quant au niveau d'effort consenti par l'« agent ».
2. Le fait de définir des mesures incitatives les plus « intenses » possibles n'est pas nécessairement optimal du point de vue du « principal ». Le principe de l'intensité des incitations pose que l'intensité optimale des mesures incitatives dépend de quatre facteurs : l'augmentation des performances générée par l'effort supplémentaire, la précision de l'évaluation des activités souhaitées, la tolérance au risque de l'« agent » et son degré de réceptivité par rapport aux mesures incitatives.
3. Le principe de l'intensité du contrôle vient compléter la précédente démonstration : selon celui-ci, les situations où l'intensité optimale des mesures incitatives est élevée correspondent à des situations où le niveau optimal de contrôle est lui aussi important. Ceci s'explique du fait que le contrôle est un moyen coûteux de réduire la variance de la performance de l'agent, ce qui influe sur les profits dégagés lorsqu'il est également optimal d'« intensifier » les mesures incitatives.
4. Le principe de la compensation équivalente pose pour l'essentiel que l'« agent » doit évaluer de la même manière les activités qui, selon le « principal », ont une même valeur. Les « agents » peuvent prendre part à différentes activités. Celles qui ne sont pas contrôlées, ou qui sont moins contrôlées, seront délaissées, alors que celles dont le rendement marginal est supérieur pour l'agent seront favorisées. Privilégier certaines variables mesurables peut avoir des conséquences défavorables pour les autres.

---

<sup>20</sup> P. Milgrom and J. Roberts (1992), *Economics, organization and management*, Englewood Cliffs, Prentice Hall International Editions.

→ **ACTION 16** La redéfinition du rôle des cabinets conformément à l'option initiale de Copernic (création des cellules stratégiques dépendant à la fois du ministre et du président du comité de direction, secrétariat personnel du ministre). Une participation systématique des fonctionnaires sous mandat à l'élaboration des politiques dans les cellules stratégiques.

La première innovation apportée par Copernic concerne les structures: les cabinets, dans leur forme et leur composition actuelle, sont amenés à disparaître. Trois nouveaux organes apparaissent, le conseil stratégique, le comité de direction et la cellule stratégique. Les tâches assumées jusqu'alors par le cabinet sont scindées entre deux nouveaux organes : le secrétariat personnel du ministre et la cellule stratégique. Le premier s'occupe des affaires personnelles du ministre, de ses relations avec le parti, le parlement et la presse, la seconde reprenant les missions de conseil technique. Le Gouvernement crée cette cellule stratégique en vue de revaloriser la fonction d'étude et de réflexion au sein des ministères et de fournir au ministre une expertise technique sur la politique qui est de sa compétence.

La deuxième innovation a trait à l'abandon pour les fonctions supérieures dans l'administration d'une désignation « à vie » au profit du système des mandats à durée déterminée (6 ans renouvelable). Les fonctions de management les plus élevées sont accessibles aussi bien aux personnes internes qu'externes ayant une expérience de management.

La troisième innovation concerne la relation entre le ministre et le fonctionnaire titulaire d'une fonction de management. Suivant en cela le modèle du marché administratif/réglementaire, cette relation s'écarte du mode hiérarchique pour s'apparenter à un mode plus contractuel. Les désignations sont temporaires et conditionnées à l'obtention d'objectifs à atteindre. Les plans de management et les plans opérationnels servent de référence pour l'évaluation des fonctionnaires titulaires de fonctions de management. En contrepartie d'une plus grande responsabilisation des cadres dirigeants, la réforme a prévu de modifier les règles en matière de contrôle administratif et budgétaire.

Un rapport de force entre politique et administration grosso modo inchangé : - au niveau de l'élaboration des politiques - - au niveau de la mise en œuvre des politiques - au niveau de la gestion des services

En l'état actuel de nos connaissances sur la réforme Copernic, on serait tenté d'émettre l'hypothèse que les changements institutionnels proposés ne sont pas parvenus à modifier les tendances générales observées à partir des études de cas. Le rapport de force entre les acteurs politiques et les fonctionnaires dirigeants reste grosso modo inchangé en raison du décalage entre les intentions affichées au début du processus de réforme et les renoncements lors d'arbitrages politiques intervenus ultérieurement – par exemple, en ce qui concerne les cabinets ou la réforme toujours en attente du contrôle administratif et budgétaire.

Au niveau de l'élaboration des politiques : Il n'y a pas de changement majeur, les cellules stratégiques ayant repris le rôle des anciens cabinets. En principe, les fonctionnaires sous mandat devraient être plus impliqués dans l'élaboration des politiques (participation aux travaux du conseil stratégique, correspondance entre le plan stratégique du SPF et les plans de management déposés par ces fonctionnaires), mais est-ce bien le cas dans les faits ?

Au niveau de la mise en œuvre des politiques : Ici à nouveau, la position des fonctionnaires dirigeants devrait sortir renforcée en raison de la reconnaissance officielle des comités de direction. De plus, l'élaboration des plans de management et des plans opérationnels, et dans le cadre de ceux-ci, l'apparition progressive de tableaux de bord, devrait permettre « d'objectiver » le dialogue entre l'autorité politique et l'administration. Mais quid de la pratique ?

Au niveau de la gestion des services : La responsabilité de la GRH a été répartie progressivement entre le nouveau service public horizontal P & O et les directions P&O de chaque service public vertical. En revanche, la révision de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire est toujours à l'étude.

→ **ACTION 17** Circonscrire au mieux les responsabilités des hauts fonctionnaires pour éviter l'arbitraire politique en dissociant les plans stratégiques et opérationnels, qui reprendraient les objectifs, les missions, les tâches, et les ressources de l'organisation, de la lettre de mission qui fixerait intuitu personae les résultats à atteindre par le fonctionnaire dirigeant, de même que les moyens qui lui sont accordés, durant son mandat.

Réformer les cabinets est indissociable de la réforme du top management.

L'influence politique dans l'administration publique favorise les effets d'aubaines au détriment des règles stables et cohérentes.

L'influence du politique sur l'administration, au travers des cabinets, est plus forte en Belgique que dans les autres pays de l'OCDE.

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.<sup>21</sup> 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.

La taille et l'influence du personnel politique sur l'administration publique varie fortement d'un pays à l'autre. La Belgique est cependant un cas spécial dans l'OCDE. Après de réels efforts pour réduire leur taille et influence au sein des différents gouvernements, il semble que l'on soit revenu à la situation de départ. Tous les gouvernements en Belgique ont entre 400 et 700 personnes dans les cabinets ministériels (approximativement 450 en Flandres et dans la région Bruxelles-Capitale), ce qui correspond à une moyenne de 50 personnes par ministre. C'est beaucoup plus que dans les autres pays de l'OCDE.<sup>22</sup> Par exemple, en France qui est aussi réputée pour la taille et l'influence de ses cabinets, il y a approximativement 450 personnes dans les cabinets au niveau national (pour un effectif total dans la fonction publique hors hôpitaux de 2,5 millions), 300 personnes au niveau régional (pour un effectif total de 13.000 personnes) et moins de 500 personnes au niveau sous-régional (pour un effectif total de 170.000 personnes) hors municipalités.

21 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.

22 OECD, Reviews of human resource management in government: Belgium, 2007.

Au Canada, il y a 605 personnes dans les cabinets au niveau fédéral pour un effectif total dans la fonction publique de 378.000 personnes.<sup>23</sup>

→ **ACTION 18** Délimiter aux mieux le partage du pouvoir entre l'administration et le politique en confinant le pouvoir du politique à celui d'impulsion et de définition des priorités et choix stratégiques. Mettre fin à la colonisation de l'administration par le politique.

Une séparation claire entre politique et administration pour atteindre un objectif plutôt que de chercher à sélectionner les objectifs.

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.

La nature du partage du pouvoir entre le politique et l'administration est instable et incertaine. Certains ministres collaborent régulièrement avec leurs fonctionnaires lorsque d'autres se replient sur leurs cabinets et se bornent à quelques rares entretiens. 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. Pour l'essentiel, les gouvernements successifs se bornent à reconduire, avec de menues modifications, les arrêtés de délégation sans les soumettre à une analyse organisationnelle. En outre, certaines décisions opérationnelles remontent au niveau des cabinets ministériels, voire au niveau de la présidence des partis (nomination de managers et de fonctionnaires).

Le système de mandats qui consiste à nommer temporairement des managers publics avec une obligation de résultat représente sur le papier un progrès incontestable. Mais comment responsabiliser ces managers sans leur octroyer une autonomie de gestion véritable, c'est-à-dire un pouvoir effectif sur les moyens financiers et humains ? Les managers publics se retrouvent coincés entre le pouvoir des ministres et des cabinets

<sup>23</sup> OECD, Reviews of human resource management in government: Belgium, 2007.

d'une part, les contraintes bureaucratiques d'autre part. A l'évidence, le dépassement de la bureaucratie que chacun appelle de ses vœux ne portera ses fruits qu'à la condition que les partis politiques mettent fin à la « colonisation » de l'administration<sup>24</sup>. 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.

---

<sup>24</sup> Voir par exemple : C. Gobin & B. Rihoux (ed.), *La démocratie dans tous ses états*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2000 ; A. Eraly (2002), *Le pouvoir enchaîné. Etre ministre en Belgique*, Bruxelles, Labor ; A. Destexhe, A. Eraly & E. Gillet, (2007) *Démocratie ou participatie ? 120 propositions pour réformer le système belge*, 2<sup>nd</sup> ed, Bruxelles, Labor.



09

DÉVELOPPER LES  
COMPÉTENCES ET  
VALORISER LE TRAVAIL



→ **ACTION 19** 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.

La performance s'apprécie aussi par la participation et l'engagement des fonctionnaires dans leur emploi.

Le besoin de se réaliser est universel. On pense à tort que c'est une valeur américaine mais c'est en réalité la pierre angulaire de la doctrine classique de la «bonne vie». Aristote nous dit que tous les êtres humains veulent élargir leurs horizons et «découvrir leurs talents». Benvenuto Cellini décrit à la Renaissance les joies de la créativité et de l'épanouissement dans son autobiographie. L'époque baroque puis les Lumières célèbrent la quête incessante du développement personnel. Jefferson et les autres penseurs des Lumières ne font que prolonger cette tradition, qui se retrouve ensuite dans l'école américaine de philosophie pragmatique avec William James puis Dewey et jusqu'aux travaux de John Rawls qui parle de «d'auto-réalisation».

La productivité n'est pas le tout de la performance économique. 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.<sup>25</sup> Nos administrations publiques souffrent avant tout du manque de dynamisme de son environnement économique qui ne favorise pas assez "l'élan vital" cher à Henry Bergson. Ce dynamisme qui renouvelle sans cesse la quête de la connaissance, de l'amour du changement, du défi intellectuel.

Les fonctionnaires doivent percevoir leur travail comme ayant une signification.

Une enquête forte instructive sur la motivation et la satisfaction au ministère des finances a été organisée auprès de 1.565 fonctionnaires avec un taux de réponse de 74%. L'enquête a donné lieu à une analyse de régression qui montre qu'environ la moitié des différences en matière de motivation et de satisfaction peuvent s'expliquer par les facteurs suivants (en ordre d'importance décroissante) : l'orientation du travail, vers les objectifs; la variété du travail; la qualité du management ; un esprit de groupe positif; la communication interne; le sens du travail; l'autonomie; et l'image du service.<sup>26</sup>

25 Voir E. Phelps (1997) "Rewarding work: how to restore participation and self-support to free enterprise". Harvard University Press.

26 Voir [http://www.belspo.be/belspo/fedra/res/ssd701\\_fr.htm](http://www.belspo.be/belspo/fedra/res/ssd701_fr.htm). Voir aussi R. Debre (1995) "Motivatie van ambtenaren", KU Leuven.

Ils tirent leur motivation moins de la perspective d'une carrière que de l'orientation de leur travail vers des objectifs auxquels ils souscrivent...

Et de la fierté de travailler au service de ces objectifs.

Des fonctionnaires mieux formés mais sans réelle possibilité d'appliquer cette formation dans leur service.

Il importe donc que les fonctionnaires connaissent le but de leur travail et puissent souscrire à ces objectifs.

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 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'autogestion.

Nombre de fonctionnaires ont l'impression que leur administration publique n'est pas bien dirigée et administrée, 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.

**→ ACTION 20 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.**

Le développement des compétences est un thème qui inspire la plupart des ministres de la fonction publique<sup>27</sup>. Tous mettent en place des dispositifs de formation destinés à accroître le niveau des compétences techniques et managériales des fonctionnaires. Des progrès notables sont enregistrés çà et là. Cependant, plusieurs problèmes subsistent. 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

<sup>27</sup> Cf. S. Horton, D. Farnham et al. (eds), *Competency Management in Public Sector*, Amsterdam, IOS Press, 2002.

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.

La formation est donc dévoyée pour servir les objectifs personnels de carrière.

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.

Les mandataires politiques ne peuvent se soustraire aux exigences de compétence et accaparer l'essentiel du pouvoir.

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 la 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.

La planification stratégique de l'action publique, la modernisation de l'information budgétaire et financière visant à améliorer la connaissance des coûts, de même que la révision des systèmes de contrôle sur la mise à disposition des ressources constituent des changements indispensables pour permettre aux fonctionnaires dirigeants d'exercer leurs fonctions managériales.

Professionnaliser la sélection, la formation et la gestion des cadres supérieurs.

Pour lutter contre la fragmentation de la fonction publique dirigeante, nous proposons de créer un « corps » ou une structure commune auquel on accéderait après la réussite d'un brevet de formation au sein d'une véritable Ecole d'Administration Publique

exigente et prestigieuse. Ce brevet serait ouvert aussi bien aux fonctionnaires qu'à des personnes extérieures à l'administration fédérale. Les personnes recrutées dans le corps auraient, qu'elles appartiennent ou non à la fonction publique avant leur entrée dans le corps, la garantie de la carrière. La direction du corps serait rattachée au SPF P & O, mais jouirait d'une position indépendante, dans la mesure où elle serait impliquée dans la procédure d'évaluation et de désignation aux fonctions sous mandat. On lui confierait la tâche de superviser le bon déroulement de l'évaluation des fonctionnaires sous mandat et de préparer, en coordination avec les départements concernés, la rotation dans les postes dirigeants. Elle serait chargée de professionnaliser la gestion des cadres supérieurs de l'Etat en tenant compte à la fois des besoins en compétences professionnelles des services et des plans de carrière des intéressés.

→ **ACTION 21** Aligner l'effort de formation sur le secteur privé. Mieux cibler la formation sur les moins qualifiés.

Une formation qui bénéficie à ceux qui en ont le moins besoin.

Secteur public: même si le taux de participation à la formation a encore crû ces dernières années, l'enquête sur les forces de travail montre qu'il existe encore des écarts importants entre les travailleurs, notamment en fonction de l'âge et du niveau de qualification de ces derniers. La population adulte âgée de 25 à 34 ans étant près de quatre fois plus nombreuse à participer à une formation comparativement à la population âgée de 55 à 64 ans ! Par ailleurs, l'examen par niveau de qualification montre une corrélation très étroite entre le niveau de formation initial et l'accès à la formation continue.<sup>28</sup>

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 % enregistrés en 2000. Par contre, si les travailleurs moyennement qualifiés étaient plus nombreux à suivre une formation, soit 6,5 % d'entre eux, on observé 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.

<sup>28</sup> Voir rapport d'activité 2007 du SPF Personnel et Organisation.

Un effort de formation deux fois moins important que dans le privé.

Dans le secteur privé, les bilans sociaux déposés par les entreprises privées permettent d'évaluer chaque année l'effort de celles-ci en matière de formation. En 2005, le taux de participation à la formation a légèrement progressé, puisqu'il est passé de 35,1 % en 2000 à 36 % en 2005. Pour 2006, les évolutions mesurées à partir d'une population réduite d'entreprises font état d'un taux de participation de 36,4 %.

→ **ACTION 22** Favoriser la promotion interne dans les administrations publiques. Etablir une équivalence entre la promotion sur la base des examens de compétence et sur la 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'intérêts et d'information du public.

Nomination et promotion selon des principes d'efficacité et de transparence...

L'enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines (OCDE 2006) met en évidence les facteurs clés des nominations et promotions qui favorisent la performance :

1. La sélection du personnel adéquat est une première condition préalable à l'obtention de performances satisfaisantes. Il ne s'agit pas de décourager toute implication politique au moment de la nomination, mais cet engagement doit être strictement contrôlé ; lorsque les politiciens interviennent pour beaucoup dans les décisions en matière de personnel, il convient d'exercer une surveillance extérieure plus rigoureuse sur le processus de recrutement et d'imposer des restrictions plus fortes aux activités des fonctionnaires au sein d'un parti politique après leur nomination. La France envisage de proposer à ses fonctionnaires de choisir entre l'administration et la politique.
2. Les résultats des mesures de la performance des hauts fonctionnaires devraient être pris en compte dans les décisions relatives aux promotions, ainsi que dans la comptabilisation des résultats, car les hauts fonctionnaires en question sont probablement aussi motivés par ces aspects que par les gratifications financières.
3. Le recours à des contrats de durée déterminée adaptés à la fonction concernée peut constituer une incitation à la performance dans un système axé sur la carrière. Si les praticiens font observer que le nombre de contrats de courte durée a très peu augmenté pour les cadres supérieurs, on constate qu'une proportion croissante de

Et sur la base de critères acceptables tels que le mérite, l'équité ou l'aptitude.

fonctionnaires bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée dans le service public peuvent être affectés à un poste donné pour une période limitée avant de revenir à leur fonction antérieure. Ces nominations à durée déterminée peuvent être liées à des critères et des objectifs de performance.

La Belgique a signé 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'intérêts, 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 la base de critères objectifs tels que le mérite, l'équité ou l'aptitude ».

→ **ACTION 23** Lier les rémunérations et promotions aux prestations et résultats et moins aux examens de compétence. Mieux lier les systèmes de promotion et l'allocation des responsabilités à l'évaluation de la performance.

Dans la fonction publique actuelle, il reste vrai que beaucoup de gens ne sont pas encouragés à construire de véritables carrières car les incitations à progresser, les salaires, sont trop faibles. Les individus ne progressent alors ni dans leurs aptitudes intellectuelles ni dans leur capacité à résoudre des problèmes nouveaux et ils peuvent devenir à terme inemployables.

L'acquisition des compétences n'est pas équivalente à l'obtention de résultats

Les administrations publiques commencent tout juste à avancer dans la direction d'une gestion des ressources humaines basée sur les compétences et à faire de l'utilisation de ces compétences une référence pour la formation et le développement de leurs agents tout au long de leurs carrières. Il semble cependant exister dans beaucoup d'administrations publiques une tendance à accorder une attention disproportionnée aux compétences, presque comme si l'acquisition des compétences était équivalente à l'obtention de résultats. Comme l'indique le rapport annuel 2007 du SELOR, ce problème est particulièrement prononcé dans l'administration fédérale qui est allée jusqu'à baser la plupart de ses primes et développements de carrière sur les compétences formelles, plutôt que sur la performance réelle.

Une pratique inacceptable de prime au mérite basée sur l'acquisition de compétences et non sur l'obtention de résultats.

Ni sanction officielle, ni réaffectation pour les agents défaillants.

Une asymétrie dans les échelles barémiques qui entrave la mobilité des fonctionnaires.

Le rôle et la place de la gestion des compétences doivent être revus de sorte que la gestion des compétences reste un moyen de gestion et de planification stratégique des organisations, et qu'elle ne vienne pas remplacer la gestion de la performance avec une priorité mise sur l'obtention de résultats.

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'évaluation des performances se 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 24** Harmoniser les statuts des fonctionnaires. Éliminer 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.

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.<sup>29</sup> 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 et 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 fédéraux<sup>30</sup> ! 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 25 Réduire l'emploi contractuel aux simples agents temporaires et recourir à l'externalisation de l'action publique pour les fonctions à faibles qualifications.**

La dualité des fonctionnaires (contractuels et statutaires) est insatisfaisante du point de vue de l'efficacité et de l'équité.

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

29 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.

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

la mesure où l'on retrouve une dualité de personnel. 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 même 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 licenciement ou de non renouvellement de contrat sont très rares.

De plus, ces recrutements échappent à la certification de qualité du recrutement par le SELOR. Ils sont donc plus souvent sujet à l'influence politique. Enfin, avec le taux d'externalisation le plus faibles d'Europe (voir Chapitre 1), 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 flexible, associé à une simplification et un allègement des procédures relatives à la création/suppression des postes et au recrutement.

Dans l'immédiat, il est urgent de fournir au personnel contractuel des parcours de carrière sans lesquels leur performance ne peut être correctement gérée.

**→ ACTION 26** Supprimer le "droit" au congé-maladie pour les fonctionnaires du gouvernement fédéral. Harmoniser les données statistiques sur l'absentéisme. Adopter une définition uniforme et univoque de l'absentéisme comparable à celle de Securex pour le secteur privé. Mise en place d'un système informatique performant pour

l'enregistrement, le traitement et l'établissement de rapports concernant les données sur les absences des fonctionnaires afin de permettre des comparaisons entre secteurs et niveaux de gouvernement. Intégrer la gestion des absences dans la politique générale des ressources humaines.

Une lacune flagrante sur une donnée vitale : l'absentéisme des fonctionnaires.

Il n'existe aujourd'hui aucun instrument sérieux qui procure une information précise, détaillée et rapide sur les absences pour maladie dans les services publics fédéraux, tant pour chaque service en particulier que pour l'ensemble des services. Ce devrait pourtant être une donnée vitale si l'on souhaite des services publics performants et réactifs. Cette lacune a suscité des questions parlementaires tant à la Chambre qu'au Sénat. Sur la base des questions et réponses écrites, une enquête plus ou moins exhaustive sur les absences pour cause de maladie dans la fonction publique fédérale a été menée.<sup>31</sup> Les résultats de l'enquête révèlent des contrastes frappants entre les absences pour cause de maladie dans les pouvoirs publics fédéraux et le secteur privé, et entre les flamands et les francophones.

L'absence pour cause de maladie dans les services publics fédéraux représente en moyenne 16 jours (contre 12 jours dans le privé selon Securex). Dans les institutions de sécurité sociale et d'utilité publique, ces absences atteignent 18,59 jours. Les absences pour cause de maladie sont en moyenne de 14 jours chez le fonctionnaire fédéral flamand et de 18,6 jours chez le fonctionnaire francophone (soit 4,5 jours de plus). Dans les institutions de sécurité sociale et d'utilité publique, les absences pour cause de maladie chez les flamands sont de 16,3 jours contre 21,3 jours chez les francophones (soit un écart de 5 jours).

(SOURCE Q&R PARLEMENTAIRES 17 MARS 2006)

Que penser du "droit" des fonctionnaires fédéraux de prendre vingt jours de congé de maladie par an ? Et de pouvoir cumuler ces jours de congé maladie ?

On a aussi constaté que les absences pour cause de maladie dans la fonction publique fédérale étaient beaucoup plus fréquentes que la moyenne chez les fonctionnaires des administrations wallonnes et flamandes. C'est en fait une semaine de plus que la moyenne des fonctionnaires flamands et cinq jours de plus que leurs homologues de l'administration wallonne. Que penser du « droit » dont les fonctionnaires fédéraux jouissent depuis très longtemps de prendre vingt jours de congé maladie par an ? Evidemment c'est un droit à prendre congé à condition d'être malade, mais Sans vouloir faire de mauvais procès cause de il faut bien admettre que la durée moyenne des absences pour maladie est très proche du nombre de jours auxquels les fonctionnaires

<sup>31</sup> Voir Q&R n°3-4662 du 17 mars 2006.

ont droit. Le droit aux congés maladie ressemble donc assez bien à un droit à prendre congé tout court. En outre, que penser du droit pour les fonctionnaires fédéraux de pouvoir cumuler les jours de congé maladie jusqu'à la veille de la retraite?

Autre curiosité fédérale, les fonctionnaires ne sont pas obligés de remettre un certificat médical pour une absence d'un jour. Il faut aussi noter que les contrôles des absences ne sont effectués que si l'administration d'origine en fait la demande. Ainsi, en 2005, seuls 1245 contrôles ont été effectués et à peine deux médecins (1,7 équivalent temps plein) étaient chargés d'effectuer les contrôles. Depuis peu, cette disposition a été modifiée et les contrôles ont été renforcés avec 3170 contrôles effectués en trois mois auprès de 41 administrations fédérales.

Un rapport de commission auprès du Parlement wallon<sup>32</sup>, révèle que pour l'année 2005, les taux d'absentéisme «maladie» (en excluant d'autres motifs d'absence comme par exemple les congés légaux, la pause carrière, le congé parental, le congé politique, le détachement dans un cabinet...) en Région wallonne étaient de 7,50% pour le Forem, de 8,80% pour le TEC, de 7,88% pour le M.E.T. et de 6,25% pour le M.R.W (contre un taux moyen d'absentéisme maladie de 4,77 % dans le secteur privé en 2005).

Un renforcement des contrôles est indispensable sans remplacer les mesures préventives.

Des mesures préventives mais aussi répressives sont à prendre. La diminution de l'absentéisme dans le secteur public passe incontestablement par un renforcement des contrôles médicaux. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, le contrôle médical a été confié à la société MedConsult depuis 2001. En 2004, le taux d'absentéisme pour cause de maladie (maladie et accident vie privée, maladie professionnelle, accident du travail et mi-temps maladie) était de 3,8 % pour les membres du personnel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Pourquoi ne pas s'inspirer des pratiques utilisées par MedConsult à Bruxelles? Il serait bon de généraliser le contrôle spontané et de contrôler systématiquement les absences régulières d'une ou deux journées.

Un besoin urgent d'harmonisation statistique de la gestion des absences pour l'ensemble de la fonction publique.

Il y a un manque frappant d'harmonisation statistique, ce qui complique considérablement la récolte d'informations comparables. Le précédent Ministre de la Fonction publique avait annoncé une réorganisation de la gestion de l'absentéisme, notamment par la mise sur pied d'une base de données pour l'ensemble de la Fonction publique (PDATA).

<sup>32</sup> Parlement wallon 563 (2007-2007)-n°1. Proposition de résolution relative à l'absentéisme dans la fonction publique wallonne. 5 mars 2007

Mais ce système dépend de l'apport des données des différents services qui préfèrent continuer à enregistrer leurs données dans des systèmes distincts non reliés entre eux. On annonce depuis fin 2005 un nouveau système ERP-HR qui devait créer une base « mère » de données fédérales au niveau des effectifs et de la politique du personnel.<sup>33</sup>

Ce projet présente une avancée énorme dans la coordination et l'échange d'information. Ce projet n'est toujours pas opérationnel. Selon la nouvelle ministre interpellée au parlement sur la question, la situation est (1) qu'il n'y a actuellement pas de données globales disponibles pour la fonction publique administrative et (2) qu'il existe un maigre projet pilote mis en place dans seulement cinq Services Publics Fédéraux. Les quelques chiffres dont disposent la Ministre ne concernent donc qu'à peine un quart des fonctionnaires fédéraux. Il est quasi impossible d'établir des relations entre l'absentéisme et des critères tels que l'âge, l'ancienneté, le sexe, le statut, le niveau hiérarchique, les provinces, etc.

Tendre vers une uniformité de traitement des absences avec des indicateurs de suivis déjà utilisés dans le privé.

Une vision et une gestion globales des absences des fonctionnaires sont indispensables à une meilleure qualité des services rendus au public. Pour ce faire, il faut connaître parfaitement les comportements d'absentéisme du personnel et les conséquences sur l'organisation des services. Il est dès lors essentiel de disposer d'un outil statistique développé. L'ensemble des services publics en Belgique devrait d'ailleurs tendre vers une uniformité de traitement. Des rapports et analyses des données, on devrait pouvoir assurer le suivi des absences et des contrôles par les différentes administrations.

Les principaux indicateurs de suivis sont<sup>34</sup>: nombre moyen de jours d'absence ; taux d'absentéisme (nombre jours d'absence /nombre jours à prester); fréquence des absences pour maladie; durée moyenne des absences; facteur de perturbation de Bradford (fréquence au carré x nombre de jours de maladie par an). A l'intérieur de ces indicateurs, les principales variables d'analyse sont: statutaire/contractuel; homme/femme; régime de travail; niveau; rôle linguistique; tranche d'âge. La gestion des absences doit être intégrée dans la politique générale des ressources humaines

<sup>33</sup> Voir Question écrite Sén sess ord 2005-2006, question n°3-3421 du 29 septembre 2005.

<sup>34</sup> Ces indicateurs sont utilisés dans le secteur privé par SD Worx depuis 2004.

TABLE: TAUX D'ABSENTEISME PRIVE / PUBLIC

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Privé</b>				4.3%	4.77%	
<b>Public</b>						
La Poste			9.80%			
Flandre			7.04%			
Wallonie			12.49%			
Le TEC				9.69%		9.06%
TEC Hainaut				8.08%		7.37%
TEC Namur- Luxembourg				9.29%		9.69%
TEC Liège-Verviers				9.62%		8.73%
TEC Brabant wallon				8.11%		7.69%
TEC Charleroi				8.89%		8.68%
SPF Personnel et Organization			5.36%	5.11%	4.31%	
La Police					8%	
Le personnel enseignant						
Flamand		5.28%	4.51%	4.26%	3.78%	
Wallon		5.83%	6.08%	6.14%	5.6%	5.42%
Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale					3.8%	
MRW	5.67%				6.4%	
Ministère de la communauté française					6.55%	
	1995-1997	1999-2003	2003-2007			
<b>Députés</b>	10%	13%	18%			

source: L'absentéisme dans le secteur public, comparaisons et propositions, Alain Destexhe, Mars 2006) et Castanheira et Noury (2007)



10

**SIMPLIFIER LES STRUCTURES ET  
COORDONNER LES ACTIONS**



→ **ACTION 27** Rendre les structures de décision et d'organisation beaucoup plus lisible. Soumettre chaque institution et son organigramme à une véritable justification fonctionnelle. Limiter le nombre des ministres et des chefs de cabinet. Supprimer les cabinets ministériels.

Justification fonctionnelle de chaque institution et de son organigramme.

De nombreux progrès ont été enregistrés en matière de simplification administrative avec la mise en ligne du plus grand nombre possible de formalités, la création d'un portail unique pour les usagers et d'un autre pour les entreprises fournissant tous les formulaires. Toutefois, il n'est pas un audit qui ne relève pas la nécessité d'adapter les structures d'organisation des institutions concernées. Au niveau fédéral, régional, communal ou intercommunal, les organismes foisonnent sans qu'on réalise toujours leur nécessité fonctionnelle, la raison décisive de leur création ou de leur maintien. En conséquence, les doubles emplois sont fréquents, comme aussi les chevauchements de compétences et les pertes d'économie d'échelle.

Une kyrielle de ministres et de secrétaires d'État : trois fois plus qu'en France pour six fois moins d'habitants.

Les six gouvernements que compte la Belgique totalisent actuellement 60 ministres et secrétaires d'État pour 10,5 millions d'habitants sur un petit territoire de 30.587 km<sup>2</sup>. Il s'agit de 60 postes ministériels occupés par 56 personnes. Chaque fois qu'on a formé un gouvernement au cours de ces 20 dernières années, on a scindé les compétences des ministres. La France a 15 ministres et 5 secrétaires d'État pour 64,5 millions d'habitants et un territoire 19 fois plus vaste que la Belgique. La Hongrie a environ le même nombre d'habitants, mais est 3 fois plus grande que la Belgique. Elle compte 1 Premier ministre et 14 ministres.

Des cabinets pléthoriques avec plus de 2500 cabinettards. Les Pays-Bas n'ont pas de cabinet.

Tous les ministres et secrétaires d'État ont un cabinet de personnes appartenant généralement au même parti que le ministre. Le résultat est une politisation à outrance des dossiers traités. Aux Pays-Bas, les ministres n'ont pas de cabinettards. Ils doivent travailler avec les fonctionnaires des ministères. C'est le rôle des administrations (ministères) d'être à la disposition des ministres. Les vices-premiers ministres fédéraux ont droit à deux cabinets. Cinq vices-premiers ministres, cela fait déjà 10 cabinets. Les soixante ministres sont éparpillés entre l'État fédéral, les régions et les Communautés. Cette kyrielle ministérielle, avec environ deux mille cinq cents cabinettards ou plus est surveillée par nos 7 parlements fédéraux, régionaux et communautaires.

Il n'y qu'une différence minime entre un ministre et un secrétaire d'État. Son traitement est légèrement inférieur à celui d'un ministre et il a quelques cabinettards en moins. Au niveau fédéral, le gouvernement comporte 22 ministres et secrétaires d'État et environ mille cabinettards. Ces cabinettards fédéraux coûtent environ 50 millions d'euros par an, mais pour l'année 2008, le Gouvernement Leterme porte le coût à 63 millions d'euros. L'ensemble des cabinettards des 5 autres gouvernements régionaux et communautaires coûte encore bien plus. On ne dénombre pas moins de 5 vices-premiers ministres fédéraux, à côté du Premier ministre. Tout est pléthorique. Les Pays-Bas n'ont qu'un vice-premier ministre pour 16,5 millions d'habitants. Au niveau régional et communautaire, on découvre des ministres-présidents et des ministres vice-présidents dont le grade correspond à celui des vices-premiers ministres fédéraux, etc..

534 parlementaires éparpillés dans 7 parlements différents, sans compter les 60 députés permanents et 25 eurodéputés, et les 737 conseillers provinciaux.

Les politiciens belges ont dans la foulée de la fédéralisation et de la régionalisation du pays créé un nombre incroyable de mandats ministériels (60) ou de mandats parlementaires (534), éparpillés dans 7 parlements différents. Dans les 7 parlements, il y a aussi une attribution de toutes sortes de titres pléthoriques. À cela s'ajoutent 25 eurodéputés belges, 60 députés permanents ayant le traitement d'un parlementaire et une voiture avec chauffeur de maître, et 737 conseillers provinciaux. La création du gouvernement et du parlement bruxellois signifie que l'on crée 8 ministres et 89 parlementaires pour 19 communes. Création d'un gouvernement de 4 ministres, dont un ministre-président et 25 parlementaires pour 70.000 habitants germanophones qui étaient déjà largement intégrés dans la région wallonne, quand on les a régionalisés.

Multiplication des ministres par division des compétences au niveau fédéral et puis régional ; ce qui crée une vraie pagaille dans nos institutions à tous les niveaux de pouvoir.

La multiplication des ministres se fait par scission des compétences (saucissonnage). Ainsi au niveau fédéral, le ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique se voyait amputer d'abord la « Fonction publique » pour ensuite pouvoir créer un ministre séparé de la « Fonction publique ». Puis on trouvait que dans le cadre de la « Fonction publique » on pouvait encore scinder et créer des secrétaires d'État. Un secrétaire d'État à l'informatique, un secrétaire d'État à la simplification des documents, etc. Puis on élève le secrétaire d'État à la simplification des documents au grade de ministre et on voit surgir au niveau fédéral un ministre de la Fonction publique et des entreprises et un ministre pour l'Entreprise et la simplification. Puis, on enlève il y a un an au ministre de l'Intérieur, sa compétence sur l'immigration, afin de pouvoir créer un poste de secrétaire d'État à la Politique de la migration et d'asile qu'on élève par la suite au grade de ministre de

la migration. Scinder les compétences, est devenu une spécialité belge pour multiplier les postes. Cela crée de l'emploi pour les mandataires politiques, mais augmente la payaille de nos institutions à tous les niveaux de pouvoir.

Cet éparpillement du pouvoir fait qu'il n'y a plus de véritable pouvoir et débouche sur une dissolution des responsabilités. Cela rend la Belgique si difficile à gouverner. Le ministre des Affaires étrangères devrait normalement s'occuper aussi de la coopération au développement. On trouva mieux, on inventa un secrétaire d'État à la coopération et, il y a quatre ans, on l'éleva au grade de ministre. À la formation du dernier gouvernement, on inventa encore un secrétaire d'État fédéral chargé de la préparation de la présidence européenne comme si ce n'était pas la tâche du ministre des Affaires étrangères. On inventa également un secrétaire d'État fédéral à la pauvreté alors qu'il y a aussi un ministre de l'Intégration sociale et un ministre des Affaires sociales. Ce secrétaire d'État à la pauvreté avec tout son cabinet coûte des millions d'euros et cet argent gaspillé, à un poste inutilement créé, n'ira donc pas aux pauvres. On inventa également un secrétaire d'État pour les « handicapés » à côté du ministre fédéral de la Santé.

À ce compte-là, on peut indéfiniment créer des fonctions ministérielles. Le poste de ministre des Finances fédéral est complété maintenant par un secrétaire d'État, adjoint au ministre des Finances, sans qu'on sache ce qu'il doit faire et aussi par un secrétaire d'État à la lutte contre la fraude fiscale. Pourquoi le ministre des Finances ne s'occupe-t-il pas de la fraude fiscale ? Pourquoi le nouveau secrétaire d'État adjoint au ministre des Finances ne s'en occupe-t-il pas ? Pourquoi fallait-il un troisième ministre sous forme de secrétaire d'État à la fraude fiscale ? On constate sur la base de ces exemples que chaque fonction ministérielle est multipliée par trois, simplement pour créer des postes ministériels au niveau fédéral, et ensuite on retrouve des ministres ayant les mêmes attributions dans leur compétence au niveau régional et communautaire (la matière est ici scindée, une première fois au niveau fédéral et une seconde fois par la régionalisation partielle de la matière).

Il y a 7 ministres compétents pour la Santé publique. Parfois des arrêtés royaux nécessitent la signature de 10 ministres.

Le Ministre-Président flamand vient de déclarer que pour certaines matières il faut la signature de 7 ministres, mais on a déjà vu dans le passé des arrêtés royaux signés par 9 ou 10 ministres. Il y a 7 ministres pour la santé publique en Belgique qui doivent se réunir en comité interministériel et faire des accords de coopération pour arriver à une décision ou une solution.

→ **ACTION 28** Suppression des hiérarchies administratives encombrantes et faisant double emploi. On peut penser aux conseils provinciaux et au rôle du système bicaméral dans notre nouveau fédéralisme. Passer d'une hiérarchie en cascade à une mise en réseau.

Trop de structures administratives sont inintelligibles, elles s'apparentent à des sédimentations historiques au gré des transferts de compétences survenus aux différentes époques. Même si la situation s'améliore çà et là (nouvelle structure au fédéral, mise en œuvre des *business processes reengineering*, réduction du nombre d'intercommunales, réformes dans certaines communes), beaucoup de chemin reste encore à faire.

Que penser de l'utilité des conseils provinciaux après la cinquième réforme de l'Etat ?

Les conseils provinciaux forment aujourd'hui une hiérarchie administrative encombrante, superfétatoire et faisant double emploi depuis la création des gouvernements et parlements régionaux et communautaires. La cinquième réforme de l'État (encore appelée accord de Lambert) a transféré un nombre considérable de compétences aux régions. Celles-ci sont maintenant immédiatement compétentes pour les mesures d'exécution, mais la législation fédérale continue à exister tant que les régions n'adoptent pas de décrets propres en la matière. Pour la Région flamande, c'est à présent le décret provincial du 9 décembre 2005 qui est en vigueur, tandis que la Région wallonne a réglé les compétences, structures et missions des provinces par le décret du 12 février 2004. Le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale échappe à la répartition en provinces. Les compétences qui appartenaient dans cette région au Conseil provincial et à la Députation permanente de l'ancienne province de Brabant, et qui touchaient aux matières communautaires, sont désormais exercées par la Commission communautaire française (COCOF), la Commission communautaire flamande (COCON) et la Commission communautaire commune (COCOM). La Région de Bruxelles-Capitale exerce les compétences qui, dans cette région, relevaient du Conseil provincial et de la Députation permanente de l'ancienne province de Brabant et qui touchaient à des matières régionales ou fédérales.

Que penser du rôle du Sénat depuis la réforme du système bicaméral de 1993 ?

Cette scission est effective depuis le 1er janvier 1995. Depuis cette date, la Région de Bruxelles-Capitale est soustraite à la division du territoire en provinces.

Le Sénat est aussi devenu inutile dans le nouveau fédéralisme belge. La réforme de 1993 a modifié le système bicaméral en octroyant un rôle prépondérant à la Chambre des représentants, le Sénat voyant sa fonction et ses attributions sensiblement amoindries. La Chambre garde la plénitude de ses compétences antérieures dont une partie lui est exclusivement attribuée. Cette assemblée exerce seule le contrôle politique du gouvernement fédéral notamment de l'investiture de celui-ci et le vote des motions de confiance et de méfiance. La responsabilité politique des ministres ne peut être engagée que devant cette assemblée.

Le Sénat perd une partie de ses compétences antérieures et devient une chambre de réflexion en matière de législation de base. En outre, elle partage des compétences sur un pied d'égalité avec la Chambre pour ce qui concerne la législation institutionnelle et les relations entre l'autorité fédérale et ses composantes. Pour ces matières, le système bicaméral reste en vigueur. Cela se traduit dans les effectifs du sénat Le nombre de sénateurs est passé à 71 membres alors qu'il comptait 184 membres. Le nombre de députés est passé à 150 alors qu'il était de 212 dans le système précédent.

→ **ACTION 29** Mettre en place une task force avec un coordinateur unique pour toute action publique pour laquelle la collaboration et la transmission d'information entre départements et ministères est indispensable. Mieux harmoniser les services fiscaux et sociaux. Intégrer la lutte contre la fraude fiscale et sociale au sein d'une même task force.

Sans un effort de coopération accrue, renforcer la gestion de la performance accentuera les divisions et la segmentation de la fonction publique.

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques en Belgique étant déjà fortement éclatées entre les différentes entités de gouvernement, ainsi qu'entre ministères et agences, il est important que les différentes entités de gouvernement établissent des institutions et des processus qui renforcent la coopération horizontale et trans-sectorielle dans la fonction publique. De fait, l'expérience dans d'autres pays montre qu'en l'absence d'une coopération accrue, poursuivre d'avantage dans la direction de la gestion de la performance et de la responsabilité publique renforcera la division et la segmentation de l'administration publique et conduira à des inefficacités

et au développement de politiques concurrentes et inadaptées. Cela se constate déjà au gouvernement flamand qui a créé des agences semi-autonomes et qui est confronté à la difficulté de faire coopérer ces agences.

Un exemple éloquent du déficit de coopération en Belgique concerne l'approche globale de la criminalité financière et économique qui se déroule de façon tout à fait déficiente. Pourtant, ce n'est que si nous agissons de concert que nous pourrions nous attaquer efficacement à la fraude sociale et fiscale. Nous disposons des personnes et des instruments nécessaires, mais il y a des grains de sable dans le système à cause de l'absence d'une direction centrale. Selon les propres propos du secrétaire d'État à la lutte contre la fraude fiscale, le montant des non-déclarations fiscales, des contrefaçons, du travail au noir,... s'élève au bas mot à 70 milliards d'euros par an ! Le dernier rapport Mc Kinsey va dans le même sens, pointant la Belgique parmi les économies souterraines les plus florissantes de l'Union. L'étude estime qu'elle pèse la bagatelle de 22 % du PIB. Les auteurs soulignent l'impact colossal de ce marché souterrain sur nos finances publiques : le gouvernement perdrait, rien qu'en recettes fiscales, 30 à 35 milliards € par an.

Depuis début mai 2008, les hauts fonctionnaires concernés des différents départements se réunissent tous les 15 jours pour agir ensemble contre la fraude fiscale et sociale en Belgique. Jusqu'alors - incroyable mais vrai - la collaboration des différents départements ministériels concernés (Finances, Affaires sociales, Intérieur, Justice, Emploi, PME et Indépendants, Economie) était restée lettre morte.

Le gouvernement a donc décidé de nommer un coordinateur central qui doit veiller à faire «tirer toutes les troupes sur le même ennemi». Cependant, le vrai combat contre l'évasion fiscale reste encore toujours la responsabilité du ministre des Finances lui-même et chaque département garde ses compétences. C'est ainsi que les inspections de l'Onem et de l'ONSS conservent leur autonomie propre.

Dans ce cadre, on continue la méthode des protocoles avec les ministres des Finances, de l'Emploi, des Affaires sociales, des PME et des Indépendants pour pouvoir collaborer de façon optimale.

Comment se fait-il que la lutte contre la fraude fiscale s'organise aussi difficilement ? L'organisation au sein du SPF Finances est boiteuse. Les services Recouvrement et Douanes

« Faire tirer toutes les troupes sur le même ennemi »

Harmoniser les services sociaux et fiscaux.

& Accises collaborent mal. Il faut remédier de toute urgence à ces lacunes. Commençons d'abord par mieux harmoniser les services sociaux et fiscaux dans ce pays. L'État dispose des gens et des instruments nécessaires pour s'attaquer efficacement à la fraude. Il ne manque que les synergies. Il serait aussi temps de constituer, à l'image de l'auditorat social (qui enregistre de bons résultats), un Service fiscal de renseignements et de recherche, d'après le modèle néerlandais .

La lutte contre le magouillage avec les plaques d'immatriculation étrangères en est un bel exemple. Malgré la relative simplicité du problème, il n'y a pas moins de quatre services publics qui sont concernés. Le SPF Mobilité délivre les plaques, le SPF Affaires étrangères inscrit le contribuable étranger dans le registre de la population, le SPF Finances réclame la taxe de circulation. Les contrôles sont de la responsabilité des Douanes (Finances) et de la police fédérale (Affaires intérieures). La Justice cite à comparaître ceux qui refusent ou omettent de payer une amende. Cet effritement des compétences rend une approche efficace tellement difficile. La tâche d'un coordinateur central consiste donc à mettre les ministères concernés sur la même longueur d'onde.

Le flux massif de dossiers vers les tribunaux constitue aussi un problème en ce qui concerne la possibilité pour la Justice de se concentrer sur la criminalité grave et organisée. On pourrait à présent introduire également des arrangements amiables sur le plan fiscal - comme pour les amendes en matière de roulage. Cela permettrait déjà d'économiser beaucoup de temps et d'énergie pour éviter de surcharger les tribunaux. Cela demande une collaboration entre les SPF Justice et Finances.

→ **ACTION 30** Relier les banques de données entre elles et assurer l'échange de l'information et leur usage approprié.

Pas de performance sans assurer la circulation de l'information.

La circulation de l'information joue un rôle crucial, notamment en matière de lutte contre la criminalité financière et économique. C'est là que le bât blesse au sein du SPF Finances et entre les Finances et d'autres administrations. Les banques de données doivent être d'urgence reliées entre elles. L'échange d'informations (et leur usage approprié) constitue dès lors l'une des priorités. Il convient de voir à présent ce qui est possible sans adaptation de la loi sur la protection de la vie privée. Mais, à terme nous devons néanmoins modifier cette législation.



PARTIE 3

**NOS**

**PROPOSITIONS**



# PLAN D'ACTION POUR UN « SAUT QUALITATIF » DANS LE SECTEUR PUBLIC

L'enjeu est aujourd'hui dans le mouvement si l'on veut espérer transformer et améliorer la société par l'action publique. La crise politique actuelle offre du « grain à moudre » pour adapter l'organisation du travail, le dialogue social et le fonctionnement des services publics. Ces changements ne pourront s'effectuer, ni par la loi, ni par le marché, mais par l'émergence d'une démocratie sociale reposant davantage sur le dialogue entre partenaires sociaux responsables s'appuyant sur une démarche pragmatique de compromis. Pour amorcer l'élan vital à la réforme, nous proposons 25 actions concrètes dans 5 domaines distincts.

## CLARIFIER LES MISSIONS ET ÉVALUATIONS

→ **ACTION 1** Simplifier les plans de management autour de quelques priorités et objectifs les moins ambigus possibles. Vérifier que ces objectifs sont bien reliés aux stratégies d'action. Rendre les fonctions mandatées responsables de leur évaluation régulière avec obligation de rendre compte au Parlement au cours du processus budgétaire. Inclure davantage les fonctionnaires et praticiens dans l'élaboration des plans de management. La participation de ces derniers en tant que force de proposition permettrait de mieux comprendre les véritables contraintes de l'administration. Ce souci de transparence, ainsi que l'introduction d'une part de co-gestion, limiterait la méfiance, assainirait les relations sociales et accroîtrait sans doute l'adhésion aux réformes internes.

→ **ACTION 2** 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.

→ **ACTION 3** Etablir une pratique effective pour les mandataires publics et fonctionnaires de rendre véritablement des comptes sur leur contribution personnelle à la performance des services dont ils ont la charge. La promotion de la gouvernance publique passe par la généralisation du principe de reddition des comptes dans l'ensemble de la sphère étatique. Le principe de reddition des comptes, pour porter ses fruits, doit bien sûr s'appuyer sur des informations objectives, pertinentes et non-manipulables.

→ **ACTION 4** 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 sont 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.

→ **ACTION 5** Mettre en place des indicateurs de performance pour assurer un suivi des performances des administrations. Combiner des indicateurs de performance objectifs et des indicateurs de performance subjectifs. Utiliser des indicateurs univoques et manier les indicateurs de performance avec précaution. Anticiper ou corriger les effets pervers possibles des indicateurs.

→ **ACTION 6** Construire des indicateurs de performance non pas tant plus précis que plus proches (au sens de colinéaires) des vrais objectifs politiques d'efficacité et d'égalité de traitement qui sont parfois contradictoires. Faire participer les usagers à l'évaluation du résultat de l'effort des fonctionnaires.

## MODERNISATION ET CONTRÔLE

→ **ACTION 7** Adapter le système de budget par programme vers un système de budget mieux axé sur les objectifs et les résultats. Mettre en place une revue périodique et systématique des politiques publiques par un organisme public d'évaluation indépendant, précédée d'une autoévaluation par l'administration et les partenaires concernés. Fixer une norme de gains d'efficacité annuelle attendus à la fois de l'Etat et des collectivités locales. Fixer une norme de redéploiement du budget des administrations centrales chaque année durant trois ans vers les services recevant ou traitant directement des usagers. Retenir une approche « base zéro » pour tous les budgets ministériels

→ **ACTION 8** Gérer les finances publiques de façon responsable, transversale et cohérente. Adoption d'un plan de prise en compte des attentes des usagers dans chaque ministère.

→ **ACTION 9** 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 la 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.

→ **ACTION 10** Clarifier les comptes de l'Etat pour en assurer la transparence et lisibilité, et pour en faciliter le contrôle démocratique. La modernisation de l'information budgétaire et financière visant à améliorer la connaissance des coûts de même que la révision des systèmes de contrôle sur la mise à disposition des ressources.

## AUTONOMIE ET RESPONSABILITÉ

→ **ACTION 11** 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.

→ **ACTION 12** La redéfinition du rôle des cabinets conformément à l'option initiale de Copernic (création des cellules stratégiques dépendant à la fois du ministre et du président du comité de direction, secrétariat personnel du ministre). Une participation systématique des fonctionnaires sous mandat à l'élaboration des politiques dans les cellules stratégiques.

→ **ACTION 13** Circonscrire au mieux les responsabilités des hauts fonctionnaires pour éviter l'arbitraire politique en dissociant les plans stratégiques et opérationnels qui reprendraient les objectifs, les missions, les tâches, et les ressources de l'organisation, de la lettre de mission qui fixerait intuitu personae les résultats à atteindre par le fonctionnaire dirigeant, de même que les moyens qui lui sont accordés durant son mandat.

→ **ACTION 14** Délimiter au mieux le partage du pouvoir entre l'administration et le politique en confinant le pouvoir du politique à celui d'impulsion et de définition des priorités et choix stratégiques. Mettre fin à la colonisation de l'administration par le politique.

## MOTIVATION ET COMPÉTENCE

→ **ACTION 15** Promouvoir la satisfaction et la motivation des fonctionnaires par l'orientation du travail vers des objectifs auxquels les fonctionnaires peuvent 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 des marges de manoeuvre.

→ **ACTION 16** 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.

→ **ACTION 17** Aligner l’effort de formation sur le secteur privé. Mieux cibler la formation sur les moins qualifiés.

→ **ACTION 18** Favoriser la promotion interne dans les administrations publiques. Etablir une équivalence entre la promotion sur la base des examens de compétence et sur la 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.

→ **ACTION 19** Lier les rémunérations et promotions aux prestations et résultats et moins aux examens de compétence. Mieux lier les systèmes de promotion et l’allocation des responsabilités à l’évaluation de la performance. 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.

→ **ACTION 20** Réduire l’emploi contractuel aux simples agents temporaires et recourir à l’externalisation de l’action publique pour les fonctions à faibles qualifications.

→ **ACTION 21** Supprimer le “droit” au congé maladie pour les fonctionnaires du gouvernement fédéral. Harmoniser les données statistiques sur l’absentéisme. Adopter une définition uniforme et univoque de l’absentéisme comparable à celle de Securex pour le secteur privé. Mise en place d’un système informatique performant pour l’enregistrement, le traitement et l’établissement de rapports concernant les données sur les absences des fonctionnaires afin de permettre des comparaisons entre secteurs et niveaux de gouvernement. Intégrer la gestion des absences dans la politique générale des ressources humaines.

## SIMPLIFICATION ET COORDINATION

→ **ACTION 22** Rendre les structures de décision et d'organisation beaucoup plus lisibles. Soumettre chaque institution et son organigramme à une véritable justification fonctionnelle. Limiter le nombre des ministres et des chefs de cabinet. Supprimer les cabinets ministériels.

→ **ACTION 23** Suppression des hiérarchies administratives encombrantes et faisant double emploi. On peut penser aux conseils provinciaux et au rôle du système bicaméral dans notre nouveau fédéralisme. Passer d'une hiérarchie en cascade à une mise en réseau.

→ **ACTION 24** Mettre en place une task force avec un coordinateur unique pour toute action publique pour laquelle la collaboration et la transmission d'information entre départements et ministères est indispensable. Mieux harmoniser les services fiscaux et sociaux. Intégrer la lutte contre la fraude fiscale et sociale au sein d'une même task force.

→ **ACTION 25** Relier les banques de données entre elles et assurer l'échange de l'information et leur usage approprié.

## Thèmes Itinera

Pauvreté & inégalité

Economie

Energie & environnement

Santé

Migration & intégration

Education & innovation

Gouvernement & fiscalité

Vieillesse & pensions

Emploi



La réforme Copernic de 2000 a fané avant d'avoir fleuri. La Belgique a les niveaux de dépenses et d'emplois publics les plus élevés de l'OCDE, pour une qualité et quantité de services publics relativement décevantes. Avec les défis à venir tels que la mondialisation, le vieillissement de la population, la guerre des talents et la révolution digitale, il est urgent d'envoyer un signal fort pour

restaurer une véritable capacité d'action du gouvernement. La qualité du gouvernement est devenue un atout sérieux dans la concurrence internationale.

Le débat sur les performances du secteur public est trop souvent réduit à des stéréotypes et des slogans. Sous la supervision d'experts de renom et les conseils de haut fonctionnaires, l'Itinera Institute a soumis l'ensemble du secteur public belge, aussi bien au niveau fédéral que régional, à un check up complet, basé sur des documents officiels et récents. Le verdict est clair : Les performances du secteur public sont décevantes. Pour aller de l'avant, nous proposons dans notre livre un ensemble d'actions concrètes et innovantes pour redresser les performances et libérer les aspirations.

L'Itinera Institute est un 'think-tank' et 'do-tank' indépendant qui identifie et promeut des chemins de réformes vers une croissance économique et une protection sociale durables, pour la Belgique et ses régions.

[www.aspeditions.be](http://www.aspeditions.be)

ISBN 978 90 5487 519 2



9 789054 875192