

6.8. Focus Efficience des pouvoirs publics : nous n'avons plus le choix

INTRODUCTION

L'assainissement n'est plus une option

La crise économique la plus grave depuis les années 1930 a frappé de plein fouet l'économie mondiale. Notre pays et notre continent n'ont pas été épargnés. Des plans de relance d'envergure ont été mis en place par les différents gouvernements et ont permis d'enrayer la chute de l'activité et d'amorcer la reprise de l'économie. Mais le revers de la médaille, c'est la dégradation spectaculaire et très inquiétante des finances publiques dans la plupart des pays européens. Certes, la situation est plus grave dans certains pays que d'autres, mais un retour discipliné pour les pays de la zone euro - et donc la Belgique - vers des finances publiques structurellement saines et une économie compétitive n'est plus une option. Il répond à un « sense of urgency », et ceci afin de ne pas devoir prendre des mesures draconiennes faute d'avoir traité le problème à temps, mais aussi parce que ce plongeon dans le rouge arrive à un moment où des surplus doivent être enregistrés pour nous préparer à des défis structurels tels que le vieillissement de la population.

Une des solutions qui s'impose : rendre plus efficaces les pouvoirs publics

En Belgique, il n'y a plus de marge pour augmenter les recettes via une imposition plus forte. En effet, le dernier rapport de l'IMD nous le rappelle: la pression fiscale est déjà élevée au point de décourager la mise au travail et l'entrepreneuriat. L'assainissement devra donc s'opérer essentiellement au niveau des dépenses. Dans ce contexte, l'efficience des pouvoirs publics est une nécessité et doit être mise à l'agenda dès aujourd'hui. En effet, des pouvoirs publics plus performants et moins coûteux contribuent à la rationalisation des dépenses mais favorisent également le bon fonctionnement de l'économie et renforcent sa compétitivité. Quand on parle d'efficience, les pouvoirs publics belges ont les oreilles qui sifflent. Bon nombre d'études telles que celles de McKinsey, de l'OCDE, d'Itinera ou encore de la BCE montrent en effet que notre pays peut mieux faire et que des marges existent pour s'améliorer. Sur la base d'un benchmarking réalisé avec les pays voisins à l'aide de données issues d'Eurostat, la FEB tente aussi d'identifier les potentiels d'amélioration de l'efficience que nos administrations pourraient opérer. La première partie de ce Focus présente l'actualisation de ce benchmarking. En seconde partie, des pistes d'actions sont proposées, qui s'inspirent notamment des programmes d'efficience déjà sur les rails dans les pays voisins ... Car en Belgique, aucun plan crédible n'est même inscrit à l'agenda !

QUAND IL S'AGIT D'EFFICIENCE, LES POUVOIRS PUBLICS BELGES ACCUSENT UN RETARD!

LA LOURDEUR DE NOTRE MACHINE ÉTATIQUE

L'écart se creuse avec les pays voisins

L'analyse réalisée en septembre 2009 (1) montrait déjà qu'en termes d'emplois dans l'administration publique notre pays se distingue par rapport à ses voisins par deux constats fort peu flatteurs: non seulement il compte le nombre de fonctionnaires le plus élevé par habitant mais en plus, il est le seul pays dont l'effectif est en hausse par rapport à 1995, alors que ce dernier baisse dans les pays voisins. Les données de 2008 montrent que nous sommes toujours numéro 1 en termes d'effectifs avec 4 travailleurs dans l'administration publique belge (tous niveaux de pouvoir confondus) pour 100 habitants, contre 3,2 en Allemagne, 3,6 en France et 3,2 aux Pays-Bas. La moyenne pondérée de nos trois pays voisins revient à 3,3 fonctionnaires pour 100 habitants, soit une différence de 0,7 par rapport à la Belgique.

Cet écart correspond à un surplus non négligeable d'environ 70.000 fonctionnaires. Un autre constat, plus inquiétant encore, attire l'attention: le fossé avec nos voisins ne cesse de grandir. Ainsi, entre 2007 et 2008, le nombre de fonctionnaires en Belgique a encore augmenté de 4.000 personnes (malgré la réduction de 1.000 unités au sein de l'armée). Pendant ce temps, l'Allemagne et la France ont vu leurs effectifs diminuer de 14.000 unités et les Pays-Bas d'un peu moins de 2.000.

Tous les niveaux de pouvoirs sont concernés

Si l'on ne tient pas compte de la défense (2), où les effectifs ont diminué de 1.000 unités entre 2007 et 2008, le nombre de fonctionnaires dans l'administration au sens strict a en fait augmenté de 5.000 personnes sur cette période, et ce à tous les niveaux de pouvoir: +3.500 dans les pouvoirs locaux (Communes + Provinces) ; +1.100 dans les Communautés et Régions et +600 au sein du pouvoir fédéral (incluant l'administration de la sécurité sociale). Si l'on remonte plus loin dans le temps, l'année 2008 - marquée par une hausse de fonctionnaires n'est pas une exception. En effet, depuis 1995, l'administration publique au sens strict a vu ses effectifs gonfler de près de 70.000 unités. Tous les niveaux de pouvoirs ont participé à cette hausse, plus particulièrement les pouvoirs locaux, avec 38.500 fonctionnaires supplémentaires (voir tableau 1). Il n'existe pas de données plus détaillées et harmonisées sur l'évolution dans chaque Communauté et Région mais, selon une récente étude de la BNB, la hausse du nombre de fonctionnaires est survenue dans chacune des entités fédérées entre 1997 et 2007. La croissance de l'effectif administratif en Belgique a donc été persistante et rapide.

TABLEAU 1 : Emploi dans l'administration au sens strict par niveau de pouvoir – hors défense, hors personnel enseignant et soignant (Source : Comptes nationaux et Bureau fédéral du Plan) :

	Variation 1995-2008 ⁽³⁾ (milliers de personnes)	Variation 2007-2008 (milliers de personnes)
Total	+ 69.900	+ 5.140
Pouvoir fédéral	+ 16.700	+ 560
Communautés et Régions	+ 14.700	+ 1.100
pouvoirs locaux	+ 38.500	+ 3.480

TABLEAU 2 : Services couverts par les quatre fonctions analysées

Services généraux	Affaires économiques	Ordre et Sécurité publics	Loisirs, culture et culte
Organes législatifs et exécutifs à tous les niveaux de pouvoir	Economie, commerce Emploi	Justice Police	Service récréatifs et sportifs
Administration fiscale	Transports (STIB, De Lijn et TEC)		Services culturels
Administration du budget	Tourisme		Service de radiodiffusion, de télévision
Affaires étrangères
SPF Fonction publique			
...			

Un coût de 2.300 EUR par habitant ...

Il n'y a pas qu'en termes d'emplois que l'appareil public est plus gourmand chez nous que chez nos voisins. La même conclusion apparaît lorsqu'on regarde combien d'euros nos pouvoirs publics consacrent à la fourniture de certains services. L'analyse se focalise ici sur deux postes de dépenses: les rémunérations et la consommation intermédiaire, qui forment ensemble les coûts de fonctionnement ⁽⁴⁾.

Elle se limite en outre aux fonctions du secteur public les plus comparables internationalement et qui regroupent des services importants - hors enseignement et santé (voir tableau 2). Plus concrètement, elle porte sur les services généraux (organes législatifs et exécutifs, affaires fiscales, ...); l'ordre et la sécurité publics; les affaires économiques (économie, transports, ...); les loisirs, la culture et le culte (radiotélévisions, services récréatifs et sportifs, ...). Les coûts de fonctionnement du secteur public belge pour les quatre fonctions considérées s'élèvent en 2008 à 7,1% du PIB, soit 2.343 EUR par habitant. C'est nettement plus élevé que dans les trois pays voisins, où la moyenne est de 5,5% du PIB.

... et 5 milliards EUR pourraient être économisés

Rien que pour les quatre fonctions analysées, le surplus de dépenses en fonctionnement s'élève à 5 milliards EUR.

Il provient du poste 'rémunérations', où l'écart avec la moyenne de nos trois voisins s'élève à 1,7% du PIB vu que notre emploi dans l'administration publique est plus volumineux. Même si, logiquement et heureusement, notre pays dépense un peu moins que ses voisins en consommation intermédiaire, ce n'est pas spectaculaire ni suffisant (voir tableau 3). Il n'y a pas de raison objective pour que nos pouvoirs publics dépensent 1,6% de plus que leurs voisins en coûts de fonctionnement. Cet écart peut dès lors constituer raisonnablement un potentiel d'économies, de quelque 5 milliards EUR, soit 500 EUR par habitant.

TABLEAU 3 : Composition des coûts de fonctionnement en 2008
(source: Eurostat)

% du PIB	Belgique	Moyenne pondérée des 3 pays voisins	Ecart avec les pays voisins
° Rémunérations	5,0 %	3,3 %	1,7 %
° Consommation intermédiaire	2,1 %	2,2 %	-0,1 %
° Coûts de fonctionnement	7,1 %	5,5 %	1,6 %

LE TEMPS DE L'ACTION

Un objectif à notre portée ...

Ce potentiel d'économies de 5 milliards EUR n'est pas un objectif inabordable. En effet, nous serions alors au même niveau d'efficience moyen que nos trois pays voisins qui, eux-mêmes, ne caracolent pas au hit-parade des pouvoirs publics les plus performants. La comparaison avec nos pays voisins a cet avantage d'être réaliste (et donc encourageante), tout en restant crédible, car elle compare des pays faisant face à des défis similaires de par leur nature et leur ampleur (budget, vieillissement, changements climatiques, ...). Par ailleurs, la réalisation du potentiel d'économies ne doit pas se faire du jour au lendemain. Mais il est grand temps que nous l'inscrivions dans un plan pluriannuel, dont l'absence se fait aujourd'hui cruellement sentir. Il doit être mis en place à tous les niveaux de pouvoir pour saisir pleinement les opportunités d'amélioration de l'efficience de nos administrations. Sur ce plan, nos pays voisins ont à nouveau pris une longueur d'avance.

UN PACTE NATIONAL PLURIANNUEL DOIT ÊTRE MIS EN PLACE AU PLUS VITE À TOUS LES NIVEAUX DE POUVOIR.

... en s'inspirant de nos voisins

Les réformes mises en place dans les pays voisins depuis quelques années sont certainement des sources d'inspiration intéressantes. En effet, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas ont tous les trois adopté des réformes ambitieuses au sein de leurs administrations ayant pour objectif de concilier une amélioration du service avec une économie de moyens.

Ainsi, le plan français vise une économie de 7 milliards EUR entre 2008 et 2011. Les Pays-Bas ambitionnent de réduire le nombre de fonctionnaires dans l'administration de plus de 12.000 unités. En 2002, l'Allemagne avait déjà atteint son objectif de revenir au niveau de fonctionnaires d'avant la réunification. Elle a même poursuivi cette diminution au-delà de cette date: en 2009, le pouvoir fédéral allemand comptait 1 fonctionnaire pour 315 habitants, soit une belle diminution par rapport à 1991, où l'on dénombrait 1 fonctionnaire pour 231 habitants. Et pour les 4 prochaines années, le plan d'assainissement allemand prévoit notamment de diminuer l'effectif public de 15.000 postes. Le fil rouge de ces plans est la réalisation de gains d'efficience via des mesures de réorganisation et de simplification des processus. Ce type de mesures permet la mise en place d'un remplacement partiel des fonctionnaires partant à la retraite, tout en répondant efficacement aux besoins des citoyens et des entreprises. Concrètement, cela passe par exemple, par une révision des missions de chaque institution, qui doivent être adaptées aux défis du XXI^e siècle, le cas échéant par des fusions ou suppressions d'entités, par une mobilité accrue du personnel et une meilleure utilisation de ses compétences, ou encore par la simplification des démarches administratives pour les usagers, etc. Un volet 'better regulation' est aussi prévu avec, en Allemagne par exemple, une évaluation systématique de l'impact en termes de coûts des nouvelles lois. Enfin, ces programmes se veulent transparents avec un rapportage régulier et détaillé de l'avancement des réformes et des résultats atteints.

... et en saisissant les opportunités typiquement belges

Outre les bonnes pratiques internationales, des pistes typiquement belges - réalistes et porteuses de gains d'efficience - existent. Il y a, par exemple, le départ à la retraite annoncé d'un grand nombre de fonctionnaires dans les 10 années à venir. Comme le montre le tableau 4, ces départs vont survenir à tous les niveaux de pouvoir. Un remplacement partiel de ces fonctionnaires pourrait certainement contribuer à rejoindre de façon indolore nos pays voisins en termes de volume d'emploi public. À cet égard, la ministre Vervotte a d'ailleurs lancé en 2008, au niveau fédéral, un plan de remplacement sélectif des fonctionnaires pensionnés. Cependant, avec une diminution nette de 100 fonctionnaires en 2009 (première année de la mise en place du dispositif), on est bien loin de réaliser le potentiel que nous offrent les nombreux départs en retraite dans les 10 prochaines années. Par ailleurs, ce plan ne s'accompagne pas d'une réforme complète et profonde de notre service public incluant, par exemple, une révision de la gestion des ressources humaines (bien trop rigide selon l'OCDE), une révision des missions de l'État...

TABLEAU 4 : Nombre de départs à la retraite entre 2010 et 2020
(Source : Itinera)

Pouvoir fédéral	31.850
Région flamande	12.731
Région wallonne	7.322
Région Bruxelles-Capitale	1.756
Pouvoirs locaux	143.144
Total	196.803

Un remplacement partiel des fonctionnaires partant à la retraite ne peut se faire sans une réorganisation et une simplification de la structure publique. Ceci nous amène à une autre piste porteuse de gains d'efficience: notre lasagne institutionnelle et ses trop nombreuses couches! Non seulement cette superposition gonfle l'effectif public et est source de doubles emplois, mais elle gêne aussi les entreprises dans leurs démarches et décourage les investisseurs étrangers. Un pacte national d'efficience qui ne prévoit pas la suppression de certains niveaux de pouvoir et instances superflues ne sera pas crédible.

CONCLUSION

Des pouvoirs publics plus efficaces sont une des clés indispensables pour rebondir après ces temps difficiles, et pour préparer les défis de demain. La Belgique accuse un retard à ce niveau. Pourtant, les opportunités ne manquent pas pour améliorer l'efficacité de nos administrations. La FEB lance un appel pour qu'un pacte national pluriannuel soit mis en place au plus vite à tous les niveaux de pouvoir.

NOTE METHODOLOGIQUE

La méthode choisie dans ce Focus est le benchmarking avec les trois pays voisins. Ceux-ci sont aussi confrontés à la question de l'efficacité de leurs pouvoirs publics et font aussi face à des défis structurels d'ampleur et de nature similaire à notre pays (budget, vieillissement, changements climatiques). Se comparer à eux et s'inspirer de leurs bonnes pratiques s'avère donc tout à fait pertinent. Ainsi, la méthode du benchmarking part de l'hypothèse que les quatre pays analysés offrent des services publics de qualité comparable. Dès lors, tout écart à la hausse dans les inputs utilisés par les pouvoirs publics belges par rapport à leurs voisins peut raisonnablement être considéré comme un potentiel d'économies à réaliser sans devoir diminuer la qualité du service fourni.

TABLEAU 5 : Fonctions du secteur des administrations publiques

Comptes nationaux : 10 fonctions du secteur public	Etude FEB : Quatre fonctions comparables internationalement...
Services généraux	Services généraux
Défense	Ordre et sécurité publics
Ordre et sécurité publics	Affaires économiques
Affaires économiques	Loisirs, culture et culte
Protection de l'environnement	
Logement et équipement collectifs	
Santé	
Loisirs, culture et culte	
Enseignement	
Protection sociale	

Deux indicateurs permettant d'appréhender l'efficacité du fonctionnement des services publics sont analysés: l'emploi public et les coûts de fonctionnement. Suite à des modes d'organisation différents en termes de santé, d'enseignement, de transport, etc., ces deux indicateurs ne couvrent pas toujours la même réalité d'un pays à l'autre. Ainsi, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique, les hôpitaux ne sont pas comptabilisés dans le secteur des administrations publiques, alors qu'en France ils sont repris dans ce secteur. Afin d'éviter les écueils des différences de périmètre du secteur public entre pays, nous avons comparé des branches et fonctions du secteur public qui couvrent au mieux la même réalité dans les quatre pays analysés.

L'emploi dans l'administration publique au sens strict est une des branches d'activité du secteur des administrations publiques qui:

- ne couvre pas le personnel enseignant ni soignant
- inclut les services d'administration générale (organes exécutifs et législatifs, administration fiscale, du budget, le personnel administratif de l'enseignement et de la santé, CPAS ...), les services de prérogative publique (défense, police, justice, affaires étrangères, ...) et les services de sécurité sociale obligatoire.

Les données disponibles pour la comparaison internationale (source : Eurostat) incluent la défense. Les données au niveau belge (source: Comptes nationaux et Bureau fédéral du Plan) sont disponibles hors défense et par niveau de pouvoir.

Les coûts de fonctionnement regroupent les postes rémunérations et consommation intermédiaire (sous-traitance, petites fournitures de bureau, voyages, ...). Les données sont disponibles pour chacune des 10 fonctions du secteur public belge. Cependant, les coûts de fonctionnement de certaines fonctions ne sont pas comparables internationalement soit du fait de différences internationales d'organisation de la production des services publics (ex: fonction santé) soit parce que certaines fonctions sont très spécifiques à chaque pays (ex: défense, protection sociale, logement et équipement collectifs, ...). C'est pourquoi l'étude de la FEB compare les coûts de fonctionnement pour quatre fonctions du secteur public pour lesquelles ce type de dépenses est comparable et qui regroupent des services importants du secteur public.

- (1) Sur la base des données Eurostat de 2007, voir Focus Budget 2009.
- (2) Des données de l'Institut des Comptes nationaux et du Bureau fédéral du Plan permettent d'analyser plus en détail l'emploi dans l'administration publique au niveau belge, en excluant la défense
- (3) Données corrigées pour neutraliser l'incidence du transfert, en 2002, de 8.500 gendarmes du pouvoir fédéral vers les pouvoirs locaux.
- (4) Le choix de cet indicateur est tout à fait pertinent dans la mesure où une amélioration de l'efficacité de nos pouvoirs publics devrait d'abord se faire ressentir sur ces deux postes de dépenses.

FEB – FOCUS Efficience des Pouvoirs Publics – juin 2010
Annexe à l'INFOR FEB n° 22 du 17 juin 2010