Priorité aux objectifs

Objekttyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **31 (1994)**

Heft (1)

PDF erstellt am: **04.06.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

4.
Priorité aux objectifs

« Le règlement, c'est le règlement.» On connaît cette réponse catégorique qui clôt de manière définitive le difficile dialogue entre l'administré et l'administration. Si l'expression est caricaturale, il n'en reste pas moins que l'activité de l'administration est plus souvent définie par les règlements et le budget que par la mission qui lui incombe, que par les objectifs qu'elle est censée viser. Des règles pour éviter tout ce qui pourrait conduire à des abus ou à des erreurs, une ligne budgétaire pour chaque catégorie de dépense dans chaque service. Ces deux contraintes agissent comme les composants de l'Araldit: vous les combinez et vous obtenez un véritable ciment, une administration paralysée dans son action. Incapables de faire ce qu'ils estiment juste, craignant de se voir reprocher d'avoir ignoré les règlements, nombre de fonctionnaires baissent les bras et renoncent aux objectifs de leur service au profit de l'application consciencieuse des règles qui leur disent ce qu'ils ont à faire, quand et comment.

Ces règles, bien sûr, ont été établies avec les meilleures intentions du monde — éviter la corruption et la fraude, garantir l'égalité de traitement — mais, cumulées, elles ont un effet paralysant. Et lorsque malgré ces garde-fous une erreur ou un délit est constaté, on s'empresse de renforcer les règles. A trop vouloir empêcher le mal, on empêche la réalisation du bien.

Ce n'est pas un hasard si se multiplient les administrations parapubliques et les sociétés à but non lucratif qui permettent d'éviter la contrainte réglementaire. L'Etat du Massachusetts a créé une douzaine de sociétés dans les domaines du développement économique et de la formation professionnelle, l'hôpital de Tampa a constitué une filiale pour lutter contre la mortalité infantile, Saint-Paul et Minneapolis possèdent des entreprises sans but lucratif pour financer le logement social.

Un gouvernement animé par l'esprit d'entreprise se débarrasse des règlements superflus et supprime les lignes budgétaires; il définit ses tâches prioritaires puis établit un budget et édicte les règles qui

laissent à l'administration la plus large autonomie dans la réalisation de ces tâches. Ce mode de gouvernement, inspiré par les objectifs à atteindre plus que par la conformité aux règlements, présente de nombreux avantages. Il est à la fois plus économique et plus efficace; il favorise l'innovation — le règlement n'est plus un alibi pour justifier la routine — et permet une action souple, adaptée à des situations changeantes, imprévues. Enfin il améliore l'état d'esprit et le moral au sein des administrations.

Le budget est un véritable carcan qui serre au plus près les activités de l'administration durant l'année. Il prédéfinit le programme d'action de toutes les unités administratives en attribuant des montants précis pour chacune des activités et des besoins prévisibles; c'est ce qu'on appelle les lignes budgétaires. Ce mode de faire vise à contrôler que l'administration ne dépense pas plus que l'argent disponible et le dépense conformément à la répartition décidée par le parlement.

Malheureusement ce souci louable de limiter les dérives possibles de l'administration empêche une gestion efficace des ressources publiques. Aucune entreprise, aucun ménage ne se tient à un budget rigide si un besoin imprévu survient ou si une possibilité avantageuse d'achat se présente: si votre machine à laver rend l'âme, vous diminuez temporairement vos dépenses dans d'autres domaines pour en acheter une neuve. Rien de tel dans l'ad-

Le budget de contrôle des dépenses

En 1979, Fairfield, une cité du nord de la Californie, décide de se débarrasser des contraintes négatives liées au système budgétaire classique. Elle introduit un budget général, sans spécification de postes particuliers. Chaque département municipal reçoit une enveloppe équivalente à son budget de l'année précédente, adaptée à l'inflation et à la croissance de la population; de plus il est autorisé à garder pour son usage les sommes non dépensées.

Ce nouveau système part de l'idée que chaque département maintient au minimum le niveau de prestations de l'année précédente. Si le Conseil municipal décide de nouvelles tâches, il doit trouver les moyens nécessaires à leur financement.

Les responsables administratifs continuent à utiliser les lignes budgétaires pour contrôler leurs dépenses et non pour se conformer à une répartition imposée par le législatif. Cette nouvelle autonomie de l'administration modifie en profondeur la manière de gérer les ressources financières: auparavant, un responsable de service désireux d'étoffer ses effectifs revendiquait une augmentation de son budget; en cas de refus de l'autorité politique, il pouvait dégager sa responsabilité. Aujourd'hui il cherche d'abord des possibilités d'économie pour faire face aux besoins qu'il juge prioritaires.

Les résultats observés à Fairfield se passent de commentaires. En 1991, l'administration a réalisé un boni de 6,1 millions de dollars et le fonds général a augmenté de 28,8 millions de dollars, ce qui a permis de constituer une réserve en cas de récession et de créer un fonds spécial pour faciliter le démarrage de projets tels qu'un théâtre et un complexe sportif. Lorsqu'en 1991 précisément la crise économique a fait sentir ses effets, la ville a puisé dans ses réserves pour limiter les coupes budgétaires. Depuis, une douzaine d'autres villes — dont Visalia (p. 3) — et quelques Etats américains ont adopté ce système, de même que la Suède, la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Australie.

ministration. Même les effectifs de chaque service sont déterminés à l'unité près. (Cette appréciation de la gestion budgétaire classique est sommaire. En Suisse, en cas d'imprévu, les parlements adoptent des crédits supplémentaires; les collectivités disposent de fonds pour des acquisitions immoblières et connaissent des procédures rapides, avec l'accord de la commission des finances).

Les effets pervers d'un tel système sont bien connus: un gaspillage important qui résulte de dépenses non indispensables mais prévues au budget et de moyens insuffisants ou inexistants pour des tâches urgentes ou importantes parce que ces dernières n'ont pas été inscrites au budget. L'impossibilité de transférer des crédits d'une ligne budgétaire à l'autre et l'interdiction de conserver pour l'année suivante les économies éventuellement réalisées n'encouragent pas une gestion efficiente des finances publiques. La marge de manœuvre dépend bien sûr de la structure du budget. Si la part consacrée aux salaires est élevée, la marge devient faible, au moins à court terme.

Le budget de contrôle des dépenses *(Expenditure Control Budget)* présente de nombreux avantages: une forte incitation à économiser et en conséquence la libération de ressources pour procéder à des innovations ou répondre à des besoins nouveaux. Et surtout il décharge les autorités politiques et notamment le parlement d'un travail fastidieux, aussi bien lors de l'établissement du budget que de l'approbation des comptes, et leur laisse le temps de débattre de problèmes autrement plus importants que le montant à affecter à l'achat de matériel de bureau de tel service ou le dépassement intervenu au poste des communications téléphoniques.

Avec le budget classique, le statut de la fonction publique est le principal obsta-

La holding zurichoise

La ville de Zurich est confrontée à un important déficit budgétaire. La réduction des prestations et l'augmentation des impôts, réponses classiques à ce problème, ne suffisent pas ou, à partir de certaines limites, ne sont plus acceptées. Aussi l'exécutif municipal annonce une réforme de l'administration: autonomisation des entreprises publiques, budget global et structure de holding pour l'administration. La responsabilité des départements et des services en matière financière sera renforcée, ce qui conduira l'exécutif et le législatif à adopter des mandats de prestation et à se concentrer sur les objectifs stratégiques.

Le Conseil d'Etat zurichois fait une réflexion analogue. Eric Honegger, responsable des finances cantonales: «Séance après séance nous traitons des douzaines d'affaires et nous n'avons que trop peu de temps et de moyens pour discuter des objectifs stratégiques. (...) Nous sommes confrontés à des problèmes particuliers auxquels nous cherchons des solutions et c'est seulement après coup que nous définissons les grandes lignes de notre action. Voyez l'assainissement des finances cantonales: nous avons décidé isolément des mesures d'économie sans les intégrer dans un projet prévisionnel.»

Et encore: «Ce qui est important, ce n'est pas seulement les moyens mis à disposition de l'administration mais surtout les résultats atteints. La réglementation est aujourd'hui extrêmement dense et la liberté d'entreprendre faible. J'imagine un système où l'on fixe à un service un but à atteindre: quelle est la prestation à fournir, de quelle qualité et avec quels moyens. Dans ce cadre-là, le service serait libre d'agir.»

cle au fonctionnement efficace de l'administration. Là encore ce statut relève d'une intention louable: protéger les fonctionnaires contre l'arbitraire politique, mais aussi éviter le favoritisme politique. Avec pour résultat une rigidité contre-productive, plus forte aux Etats-Unis qu'en Suisse: liberté d'engagement quasi nulle puisque priorité est donnée aux candidats ayant réussi les examens du service public, parfois même en fonction du rang obtenu, échelle fixe des salaires et promotion à l'ancienneté.

Osborne et Gaebler constatent que la plupart des collectivités ayant opté pour une forme de gouvernement entrepreneuriale ont assoupli ce statut en libéralisant les conditions d'embauche, en simplifiant la classification des fonctions, en offrant des salaires conformes au marché et en liant les augmentations et la promotion à la qualité des prestations fournies. Si un budget et un statut des fonctionnaires simplifiés et plus souples favorisent le dynamisme et l'efficacité des administrations, encore faut-il que ces dernières se voient confier une mission claire. Trop souvent elles doivent viser des objectifs multiples et contradictoires. Trop souvent également les administrations, plutôt que de remplir une mission, défendent un territoire. S'il existe un service d'aide médicale, un autre pour le logement social, un troisième pour l'assistance et un quatrième pour l'emploi, aucun n'a pour mission d'améliorer globalement les conditions de vie des milieux défavorisés. Chacun se contente de fournir une prestation spécifique et chacun imagine que la somme des prestations spécifiques doit nécessairement procurer le bien-être aux destinataires.

Dur, le budget

Les responsables des bases militaires sont soumis à 26 lignes budgétaires différentes pour le seul entretien des logements du personnel.

Le directeur d'un département municipal-type doit se conformer à 30-40 lignes budgétaires pour chacun des services de son département.

Objectifs

L'Agence américaine pour le développement international (AID) devait réaliser pas moins de 33 objectifs et 75 priorités. Dont notamment développer les liens d'amitié avec le tiers monde, combattre la famine, contrer la politique soviétique, alléger les stocks agricoles américains, favoriser la démocratisation des institutions. Avec la conséquence qu'elle a échoué dans sa mission première, le développement économique du tiers monde.

Rigidités

Dans les années 80, l'administration fédérale de l'aviation civile ne peut engager et former rapidement les contrôleurs aériens dont elle a besoin à cause des procédures applicables à la fonction publique.

Lorsque l'administration fiscale du Massachusetts constate qu'elle pourrait améliorer de 100 millions de dollars le produit de l'impôt avec 40 inspecteurs supplémentaires, il lui faut une année pour obtenir ces postes.

En réaction à une série de scandales dans la construction de logements publics, le même Etat met en place un contrôle si sévère que la construction tombe à son niveau le plus bas.