

Zeitschrift: Domaine public
Band: 31 (1994)
Heft: 1169

Artikel: Pour une réforme du service public. Partie 4 [i.e. 5], Priorité aux objectifs
Autor: Delley, Jean-Daniel
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1009430>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 16.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

4.

POUR UNE RÉFORME DU SERVICE PUBLIC

Priorité aux objectifs

POUR UNE RÉFORME DU SERVICE PUBLIC

Cet article fait partie d'une série que nous publions, inspirée d'un récent ouvrage qui fait fureur aux Etats-Unis: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, de David Osborne et Ted Gaebler (New York, 1993, Plume Book).

Sont parus dans les numéros précédents:

«Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat» – DP n° 1165.

«Lâche la rame et tiens le gouvernail» – DP n° 1166.

«Le pouvoir aux usagers» – DP n° 1167

«Vive la concurrence» – DP n° 1168

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.

(jd) «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

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 coupures budgétaires.

Depuis, une douzaine d'autres villes — dont Visalia (voir DP n° 1165) — et quelques Etats américains ont adopté ce système, de même que la Suède, la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Australie. ■

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'administration. Même les effectifs de chaque service sont déterminés à l'unité près.

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 inexistantes 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.

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 obstacle au fonctionnement efficace de l'administration. Là encore ce statut relève d'une intention originairement 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 classifi-

cation 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.

Construction de logements et population

(ag) Le canton de Vaud recense en 1993 593 190 résidents, auxquels il faut ajouter les saisonniers, les fonctionnaires internationaux, les requérants d'asile, etc. Il vient de porter, cette même année, son parc de logements à 302 447 unités (+3632), soit un logement pour deux personnes (1,96).

La population en 1993 a augmenté de 3533 unités. C'est l'effet de l'excédent naturel, plus de naissances que de décès (2200), et du solde migratoire provoqué notamment par le regroupement familial qui s'est pourtant nettement ralenti.

Pour la première fois depuis l'après-guerre, le solde des résidents suisses est négatif. Les confédérés ne jettent plus leur billet de retour à la sortie du tunnel de Chexbres.

Aussi l'accroissement pourtant modeste du parc de logements est nettement supérieur à celui de la population qui aurait dû augmenter de 7118 personnes pour occuper les locaux mis sur le marché. Ces chiffres pèseront sur la reprise de la construction ! ■

Son box de lecture

Un nouveau cercle de lecture alémanique propose pour 14 francs par semaine: six hebdomadaires, dont un suisse, deux bi-mensuels féminins, dont un suisse, et huit mensuels. Ces journaux sont envoyés par la poste dans une «Ökobox». ■