



LE CONTRÔLE DES COÛTS DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

IDÉES NOVATRICES PROPOSÉES DANS L'ÉTUDE
“VALUE FOR MONEY” DE L'OCDE

DIRK KRAAN

Ville de Québec, 10 mars 2016



Sujets de la présentation

- A. But et contenu de l'étude "Value for Money"
- B. Réformes importants relatives au contrôle des coûts:
 - (a) Établissement d'une classification de programme du budget (Réforme 7.1)
 - (b) Le financement des agences sur le base de la structure des coûts (Réforme 12.2)
 - (c) La institutionnalisation de la évaluation des politiques (Réforme 3.5)
- C. Conclusions



A. L'étude “Value for Money” de l'OCDE

Contexte

- Participants: 13 pays membres de l'OCDE se sont engagés à fournir information et assistance : Australie, Autriche, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Norvège, Nouvelle Zélande, Pays Bas, Royaume Unie, Suède.
- Objectif : description de réformes récentes dans l'organisation des administrations centrales, intéressantes pour autres pays du point de vue de efficacité des coûts (« value for money »).
- Produits : rapport initial « *Public Administration after New Public Management* »; évaluations de 5 pays (Australie, Danemark, Norvège, Pays Bas, Suède) ; rapport final « Building on Basics » : 42 Réformes.
- Information: 3 questionnaires (2010); missions dans 5 pays ; données statistiques de l'OCDE et d'Eurostat.
- Membres de l'équipe : Gwen Carpenter, Rex Deighton-Smith, Joanne Kelly, Valentina Kostyleva, Dirk Kraan, Joop Vrolijk, Joachim Wehner.



Instrument d'analyse: Photo de l'administration centrale

Exemple des Pays-Bas

(équivalent temps plein et % du total)

	Développement des politiques	Fonctions de support	Exécution des politiques	Régulation et supervision administrative	Total
Ministères	10 207	6 166	37.359	3 178	56 758 43.2%
Agences semi-indépendantes	0	1 320	23 511	3 686	28 517 21.7%
Agences indépendantes	0	0	44 359	1 845	46 204 35.1%
Total	10 207 7.8 %	7 486 6.6%	105 229 79.9%	8.709 5.7%	131 479 100%



Sélection des réformes

Critères:

- Intéressant du point de vue de l'efficacité des coûts ou meilleurs services à coûts moindres (« *value for money* »); la tendance s'étant portée graduellement vers des économies pendant le cours de l'étude.
- Concordant avec les tendances récentes vers une administration publique plus simple, plus intégrée et plus compacte.



Trois périodes de réformes de l'administration publique à partir des années 1980

- I Le Gouvernement en retrait: de 1980 à 1990

- II Nouvelle Gestion Publique («New Public Management»):
de 1990 à 2005

- III **Administration compacte («Basic Government»):**
de 2005 à ce jour



Administration compacte

Caractéristiques

- Ministères plus compacts, concentrés sur le développement des politiques et l'évaluation.
- Séparation des tâches plus logique et transparente entre les niveaux d'administration.
- Meilleure intégration d'expertises exécutive et professionnelle dans le développement des politiques (intégration verticale).
- Partage des unités exécutives et fusionnement des agences exécutives (intégration horizontale).
- Intégration des autorités de régulation et de supervision administratives.
- Partage des fonctions de support entre les ministères.
- Concentration de mise au point des standards pour la gestion opérationnelle dans un ou deux ministères.
- Baisse du nombre de politiciens et de conseillers politiques.
- Tutelle plus professionnelle des agences exécutives .



B. Réformes importantes relatives au contrôle des dépenses des administrations publiques

- (a) Établissement d'une classification de programme du budget (Réforme 7.1)
- (b) Le financement des agences sur le base de la structure des dépenses (Réforme 12.2)
- (c) La institutionnalisation de l'évaluation des politiques (Réforme 3.5)



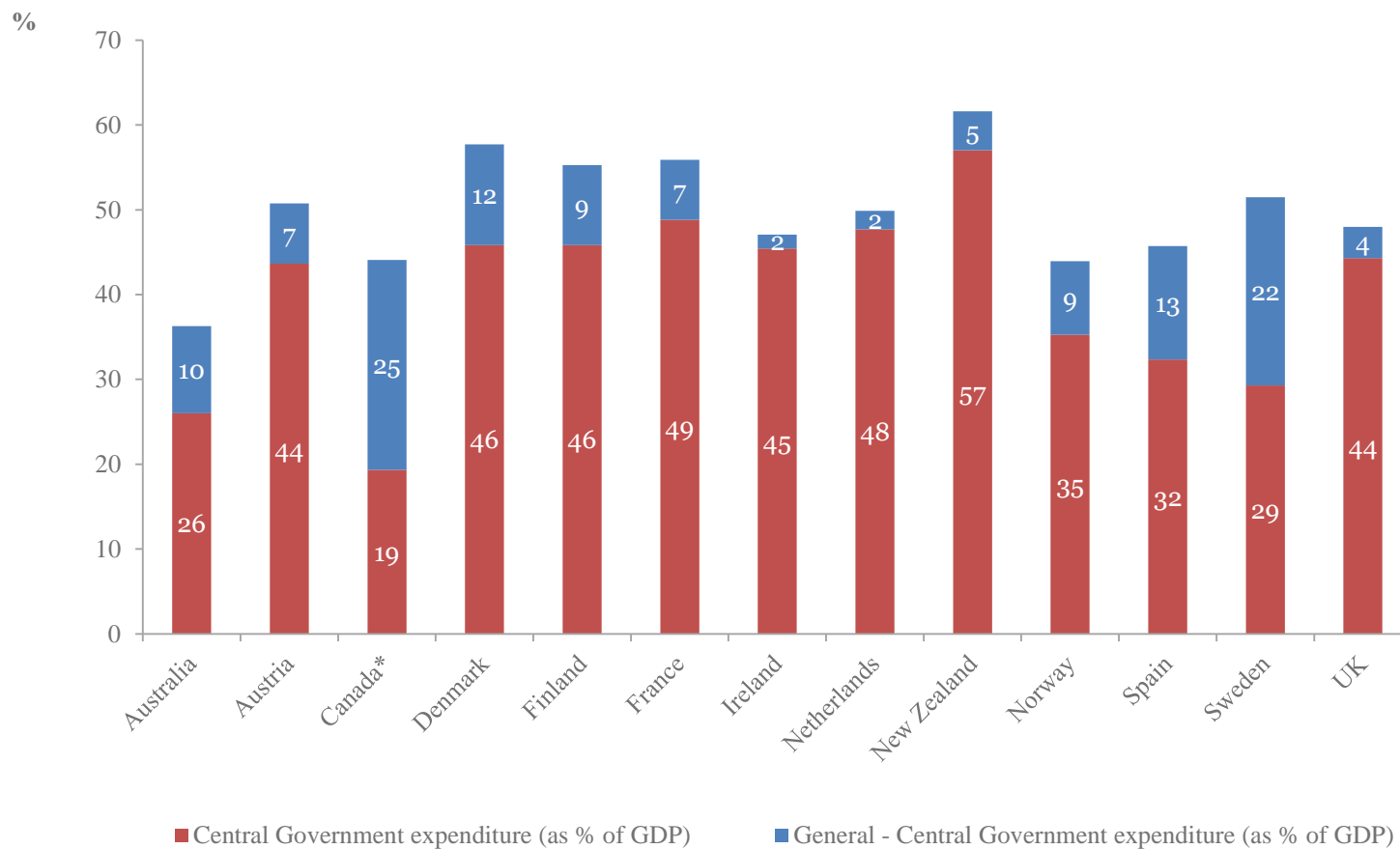
(a) Établissement d'une classification de programme du budget (réforme 7.1)

Coûts et dépenses

- Les coûts s'inscrivent dans la comptabilité d'exercice; les dépenses s'inscrivent dans la loi de finances.
- Les coûts représentent la valeur des ressources sacrifiées pour la production d'un service; les dépenses représentent les règlements budgétaires selon une définition nationale (souvent en espèce où selon la pratique « modified accruals »).
- Le contrôle des dépenses sectorielles est une condition essentielle et pragmatique du contrôle des coûts (fonction de contrôle opérationnel du budget).



Dépenses des administrations publiques par rapport au PIB (2011, en pourcentage du PIB)





Les dépenses administratives et de programme

- Les dépenses administratives comprennent les dépenses opérationnelles (salaires, outillage) des unités administratives
- Les dépenses de programmes comprennent les dépenses opérationnelles (salaires, outillage) des unités des services en nature (professeurs, police, prestataires des services de santé) et les dépenses non-opérationnelles (investissements, subventions, prestations sociales, etc.)
- Raisons présidant à la séparation entre les dépenses d'administration et les dépenses de programme :
 - La transparence des dépenses d'administration et de programme soutient la fonction de contrôle opérationnel du budget ;
 - L'imputation des dépenses administratives aux programmes est arbitraire et coûteuse.



Classification de programme typique d'une ministère sectoriel

Articles du budget	Ministère I	2015 (résultats)	2016 (année d'exercice)	2017	2018	2019
	Budget de programme					
1	Programme 1					
2	Programme 2					
3	Programme 3					
4	Etc.					
	<i>Dépenses totales de programme</i>					
	Budget administratif					
5	Ministère					
6	Agence 1					
7	Agence 2					
8	Etc.					
	<i>Dépenses administratives totales</i>					
	Dépenses totales					



(b) Le financement des agences sur le base de la structure des dépenses (réforme 12.2)

Définitions et types d'agences

- Agence : unité d'un ministère dotée d'une administration financière distincte et autonome.
- Agence semi-indépendante (« arm's length agency ») : agence pour laquelle le ministre est responsable en ce qui concerne les politiques exécutives, pas nécessairement en ce qui concerne le traitement des cas individuels. Le ministre reste responsable de la gestion opérationnelle.
- Agence indépendante: agence pour laquelle le ministre n'est responsable ni de les politiques exécutives, ni du traitement des cas individuels. Le ministre reste responsable de la gestion opérationnelle.



Exemples des tâches des agences

Tâches	Agences semi-indépendantes	Agences indépendantes
Taches administratives, y compris exécution administrative des politiques	Archives nationales	Autorités de la Sécurité Sociale
Exécution des politiques par services en nature	Institutions pénitentiaires	Universités, musées, théâtres, etc.



« Agencification » en Suède, au Royaume-Uni et aux Pays Bas

Pays	Nombre d'agences semi-indépendantes	Emploi de tous les agences (équivalents temps plein)	Part de l'emploi public dans l'administration publique centrale
Suède	370	197 960	95 %
Royaume-Uni	84	413 000	81 %
Pays-Bas	39	94 000	58 %



L'échec du modèle fournisseur-acheteur

- Le modèle est basé sur la contribution unique par unité de service, comparable au prix d'un service disponible sur marché privé.
- Généralement les conditions de la relation agence-ministère sont différentes de celles du marché :
 - Les services sont difficile a définir
 - Les définitions des services sont sujettes à reformulation permanente à cause de l'évolution des connaissances et des changements politiques
 - Asymétrie d'information forte
 - Manque de compétition des deux cotés du marché (monopole bilatéral).
- Conséquences négatives sur les coûts et la qualité des services.



La modèlè Suédois

Séparation de financement et tutelle

- Financement annuel, négocié entre Directeur des finances et Chef de l'agence; il exige une connaissance de la structure des coûts de production (coûts fixes et variables, etc.): « budget de capacité ».
- Tutelle permanente, négociée entre Directeur sectoriel et Chef de l'agence; il exige une connaissance de la qualité des prestations: « dialogue permanent de performance ».



(c) La institutionnalisation de l'évaluation des politiques (réforme 3.5)

- L'évaluation est une étape essentielle du cycle politique.
- L'évaluation permet de juger l'efficacité et l'efficience des instruments de politique par rapport à l'objectif.
- L'évaluation peut mener à une reformulation des objectifs et des instruments du politique, incluant les services délivrés aux citoyens.
- L'évaluation est relatée étroitement avec le développement des politiques, qui est la tâche principale des ministères (réformes 3.1, 3.2 et 3.6).
- Il revient au ministère central (finances, affaires intérieures) de promulguer une procédure standardisée des évaluations



La rapport avec la discipline budgétaire

- L'établissement et le respect des plafonds budgétaires sont des conditions favorables à une culture d'évaluation forte.
- Les évaluations peuvent libérer des ressources, si les politiques manquent d'efficience ou d'efficacité. Le ministre peut utiliser ces ressources pour améliorer ses politiques ou pour financer des politiques nouvelles.
- C'est risqué pour un ministre d'identifier des faiblesses dans les politiques de son ministère si son plafond budgétaire est négociable.
- Pour aider un ministre sectoriel avec la promotion d'une culture d'évaluation forte, le fonctionnaire le plus habile à coordonner les évaluations est le Directeur des finances.



C. Conclusions

Les conditions essentielles du contrôle opérationnel du budget, et par conséquent de celui des coûts de revient des services publics, sont:

- la séparation, dans le budget, des dépenses de programmes et des dépenses d'administration;
- la concentration de l'exécution des politiques dans les agences et la séparation de la tutelle et du financement des agences au sein de ministères;
- un culture d'évaluation des politiques forte, ce qui suppose un contrôle macro-économique efficace par l'établissement de plafonds strictes pour les ministères.