



## **5<sup>ème</sup> Congrès EURORAI de Barcelone**

# Réforme de l'administration en Allemagne

**par**

**Norbert Hauser**

**Vice Président de la Cour des comptes fédérale**

## Table des matières

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>LES PRÉMICES D'UNE NOUVELLE APPROCHE – ETAT D'AVANCEMENT DES RÉFORMES</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>LES PRINCIPES DE LA RÉFORME</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>LE CHANTIER DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE</b>	<b>5</b>
4.1	Une logique de processus	5
4.2	Introduction d'un modèle de comptabilité analytique	6
4.3	Utilisation ciblée du budget – introduction de la comptabilité en partie double	6
<b>5</b>	<b>TRANSFORMATION DES ADMINISTRATIONS</b>	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>PRIVATISATION DES PRESTATIONS PUBLIQUES</b>	<b>9</b>
6.1	Généralités	9
6.2	«Pseudo» privatisations d'organisation	10
6.3	Compétences centrales	11
6.4	Conseillers externes	11
<b>7</b>	<b>RÉPERCUSSIONS SUR L'ACTIVITÉ DU CONTRÔLE EXTERNE DES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>11</b>

## 1 Introduction

De nos jours, les administrations publiques du monde entier se trouvent en situation de crise. En effet, les marges de manœuvre financières sont de plus en plus restreintes et les plans de réduction de personnel se multiplient. Parallèlement, nous observons une augmentation croissante des exigences qualitatives et quantitatives de la population vis-à-vis de l'administration publique. C'est notamment le cas en matière d'environnement, de santé ou de protection anti-terroriste. De surcroît, l'administration publique est perçue comme inefficace et peu rentable, faute de concurrence et d'obligation de résultat. Enfin, le mode de gestion du secteur public semble obsolète comparé à celui du secteur privé.

La présentation des comptes publics au niveau fédéral – de type « caméralistique » – ne tient pas compte des engagements qui ne sont pas encore arrivés à échéance. Ainsi, les obligations concernant les futures retraites, dont les répercussions financières sont considérables, ne fait l'objet d'aucune prise en compte dans ce modèle. Le gouvernement fédéral recourt à des crédits « cachés » en sollicitant un sursis de paiement pour les subventions accordées. Ainsi, la consommation de ressources et la dépréciation d'une prestation publique (d'un produit) ne sont pas comptabilisées ou les dépenses ne sont pas imputées à l'organe qui les génère.

Dans ce contexte, les médias déplorent ouvertement l'échec de l'État et soutiennent le mouvement de réforme. Les citoyens, qui se sentent impuissants et perdent confiance en leur État, souhaitent être mieux informés sur l'affectation et la quantité de ressources consommées.

Afin d'élargir sa marge de manœuvre au niveau financier, le gouvernement fédéral a d'ores et déjà vendu une bonne partie de « l'argenterie de famille », bénéficiant ainsi d'une bouffée d'oxygène provisoire. Toutefois, les problèmes de fond persistent pour resurgir

ultérieurement. Outre-rhin, certaines *taxes* ont été augmentées – notamment celles sur les tabacs et les hydrocarbures – provoquant une hausse de l'impôt sur le chiffre d'affaires. En outre, les dépenses ont été *réduites de manière linéaire*, phénomène qui entraîne bien souvent des répercussions imprévisibles affectant les budgets à venir. La réduction des dépenses d'entretien, par exemple, entraîne systématiquement dans les années suivantes des investissements massifs en vue de remplacer les installations ou provoque une perte de substance onéreuse. Bien souvent, les coupes budgétaires débouchent sur une détérioration de l'offre des prestations publiques si, parallèlement, les processus administratifs ne sont pas optimisés. À l'heure actuelle, nous assistons dans certains *Länder* à des compressions de personnel dans l'administration des finances alors que simultanément, la charge de travail augmente. S'ensuivent alors des pertes de recettes qui s'élèvent à plusieurs dizaines de milliards d'euros. Ainsi, les caissiers semblent être les premiers à faire les frais des problèmes rencontrés par l'État.

## **2 Les prémices d'une nouvelle approche – État d'avancement des réformes**

Afin de rétablir la confiance du citoyen en l'État et de développer une approche fondamentalement différente, certains éléments de la logique de marché et de compétitivité sont intégrés dans les structures de contrôle politiques et administratives. Cette évolution, qui porte le nom de la « Nouvelle gestion publique » (NGP), vise à réduire le niveau de bureaucratisation de l'État, à simplifier et accélérer les procédures du secteur public et, partant, les rendre plus transparentes et accessibles aux citoyens.

L'introduction d'instruments issus de l'économie d'entreprise ne s'avère utile que si elle contribue à améliorer l'efficacité de l'administration publique et permet un meilleur contrôle du gouvernement.

### 3 Les principes de la réforme

Les principes des modèles suivants doivent faire l'objet d'une mise en œuvre rapide.

**Tenir la barre pour ne pas ramer :** les prestations doivent être garanties et contrôlées; diriger c'est aussi savoir déléguer.

**Plus de résultats – moins de règles :** il est préférable de se pencher sur les résultats et les coûts plutôt que de mettre l'accent sur les procédures et les règles. Exemple : le concierge d'une administration fait appel aux services (onéreux) d'une entreprise de jardinage privée pour effectuer la taille des haies parce que le budget, qui lui aurait permis d'acheter une cisaille, est épuisé.

**Plus de responsabilité individuelle – moins de hiérarchie :** privilégier la clarté dans l'attribution et la responsabilité des ressources. Bien souvent, les budgets indiquent les sommes dont l'administration dispose sans toutefois préciser quelles sont les prestations (produits) à fournir en contrepartie.

**Plus de compétitivité – moins de monopôle :** comparer les coûts et la qualité des prestations publiques par rapport aux autres fournisseurs.

**Plus de motivation – moins de passivité :** redéfinition des ressources en personnel, au delà de la simple modification du statut de la fonction publique.

Je souhaiterais maintenant vous présenter plus avant certains détails du « chantier » des réformes de l'administration allemande.

### 4 Le chantier de la réforme administrative

#### 4.1 *Une logique de processus*

L'administration doit adopter une logique de processus et le citoyen, en tant que client, doit être au centre de la modernisation de l'administration publique. Pour le citoyen, il peut être essentiel, par exemple, de recevoir,

aussi vite que possible, une autorisation afin de mettre en route son processus de production ou de bénéficier de subventions. Pour ce faire, les processus administratifs actuels doivent être réajustés et les frontières administratives verticales – au sein même de l'administration – ou horizontales – à l'échelle fédérale, des länder et des communes – doivent être assouplies. Nous avons également besoin d'une réforme en profondeur du service public, de nouvelles formes d'évaluation, de possibilités de promotion professionnelle et d'une politique orientée vers le service aux citoyens. Ainsi, les supérieurs hiérarchiques et collaborateurs doivent adopter un logique de processus orientée vers les résultats.

### ***4.2 Introduction d'un modèle de comptabilité analytique***

La comptabilité analytique (comptabilité sur le coût et le rendement) permet, à long terme, de compléter la comptabilité budgétaire dite caméralistique, essentiellement basée sur l'input, par une présentation axée sur l'output, davantage orientée vers les prestations et les produits. La comptabilité analytique est à la base de tout controlling. Désormais, les «budgets produit» définis permettront au législateur budgétaire de mieux souligner les axes prioritaires qu'il aura définis. On ne cherchera plus à savoir quelles sommes sont disponibles et quelle sera leur affectation mais l'on se demandera plutôt quel est l'objectif et quelles sont les ressources nécessaires pour y arriver.

### ***4.3 Utilisation ciblée du budget – introduction de la comptabilité en partie double***

En Allemagne, le Land de Hesse met en place, jusqu'en 2008, un système de comptabilité en partie double axé sur les ressources. Ce projet a pour but de fournir la transparence budgétaire souhaitée tant par les citoyens que par les parlementaires. Le budget doit être présenté de manière lisible et compréhensible de sorte que les parlementaires et

l'opinion publique soient en mesure d'identifier clairement le coût de toutes les prestations administratives.

L'objectif principal du modèle de comptabilité caméralistique est d'attester que la loi budgétaire et le budget sont bien respectés. On établit dans quelle mesure les recettes et les dépenses s'équilibrent puis on détermine l'excédent ou le déficit. La comptabilité caméralistique est donc un moyen de contrôler l'exécution budgétaire basé sur le calcul des écarts entre les résultats effectifs et théoriques.

À l'inverse, la comptabilité commerciale a pour objectif d'établir le résultat en intégrant les charges et produits dans un compte de pertes et profits. La situation patrimoniale et financière, ainsi que les modifications dues au bilan, sont représentées sous forme d'inventaire.

Grâce à l'application uniforme de principes comptables généralement admis, la modification du modèle de comptabilité doit permettre au Parlement et aux contribuables d'obtenir des informations plus objectives sur la situation financière – à l'origine de toute décision politique – et de dresser un état des comptes « honnête » du secteur public. En conséquence, les citoyens seront mieux à même d'apprécier les promesses des responsables politiques et pourront évaluer les possibilités d'exécution de leurs exigences envers l'État avec une plus grande clarté. Ainsi, le débat sur la réforme gagnera en transparence.

Le gouvernement sera donc en mesure d'évaluer la situation patrimoniale et financière ainsi que les résultats avec plus de fiabilité. Le modèle de comptabilité en partie double contribue, de manière non négligeable, à une prise de décisions politiques fondée. Toute nécessité d'intervention peut être décelée plus tôt et plus efficacement grâce à une meilleure connaissance des risques financiers. En outre, la dépréciation de la substance étant plus visible, l'administration peut gérer les investissements dans la durée. À terme, on ne pourra obtenir de comptabilité consolidée qu'en adoptant la comptabilité en partie double au sein des *Länder* et surtout à l'échelle fédérale, tout en procédant à une analyse comparative avec d'autres organisations.

Pour ce faire, il est impératif que les données soient mises à disposition de manière exploitable et qu'elles soient à la base de toute décision. Ainsi, le contrôle externe des finances publiques devrait exiger de la part de l'administration concernée la mise à disposition de données qualifiées, pouvant, le cas échéant, être contrôlées au sein des différents départements par la Cour des comptes. Dans certains cas, cette dernière pourrait émettre un avis et le communiquer aux décideurs concernés. Si des modifications ont récemment été effectuées dans la comptabilité des administrations contrôlées, il est judicieux d'indiquer quels ont été les coûts engendrés par ce changement de modèle, si les données fournies sont exploitables et plus particulièrement quels changements de comportement ont été observés. En effet, des rapports sur le sujet pourraient permettre de définir quelles sont les meilleures pratiques en matière de gestion des données.

Nombreux sont les pays d'Europe et les organisations internationales qui passeront du modèle de comptabilité caméralistique à celui de la comptabilité en partie double ou qui l'ont déjà adopté. À cet égard, les normes comptables internationales IPSAS (*Public Sector Accounting Standards*), élaborées tout spécialement pour le secteur public, sont de plus en plus fréquemment appliquées. Elles sont établies par le Comité pour le secteur public de la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC). EUROSAI et EURORAI ne s'impliquent pas ; seul INTOSAI bénéficie d'un statut d'observateur. Le contrôle externe des finances devra déterminer si le statut actuel d'observateur auprès de ces comités sur les normes comptables s'avère suffisant ou s'il serait judicieux d'agir plus avant et d'intervenir activement au niveau des normes de comptabilité. En effet, nous serons peut-être un jour tous amenés à les appliquer.

## **5 Transformation des administrations**

Une nouvelle tendance se dessine au sein du secteur public. En effet, des notions de compétitivité – prix, qualité et savoir-faire – commencent à



jouer un rôle déterminant dans l'affectation ou le maintien des différents domaines d'activité des administrations.

Prenons l'exemple du versement des retraites. Jusqu'à présent (d'un point de vue historique), la Poste assumait cette fonction. La caisse fédérale d'assurance des mineurs (caisse publique de sécurité sociale pour les employés des mines, secteur aujourd'hui presque déserté en Allemagne) est confrontée, depuis plusieurs années, à un vieillissement des ses cotisants et à un renouvellement insuffisant de ses membres. Par conséquent, la direction a cherché une nouvelle mission permettant le maintien de son organisation et surtout celui des emplois de ses salariés. Elle a soumis une offre, nettement plus intéressante que celle de la Poste, pour prendre en charge le versement des retraites. Antérieurement, l'entreprise avait déjà réussi à s'imposer face au BfA (Office fédéral de sécurité sociale des employés) grâce à un concept plus rentable en vue d'assurer le suivi des emplois à faible rémunération (400 euros). Assumant le rôle d'une «Centrale pour petits boulots», elle prend en charge les inscriptions, les radiations, les attestations de cotisation et les prélèvements sociaux forfaitaires.

La question du futur règlement des attributions respectives des services de police (police de l'air et des frontières, police judiciaire et douane) constitue également une étape préliminaire dans le processus de développement d'une véritable compétitivité. Les décideurs vérifient ainsi quelle est la qualité, l'efficacité et le coût du travail effectué par les différents organes. Il s'agit de quelques exemples de concurrence entre les administrations.

## **6 Privatisation des prestations publiques**

### **6.1 Généralités**

Outre le transfert de méthodes de management issues de l'économie privée vers la fonction publique et un partenariat privé-public, l'État cherche souvent son salut dans la privatisation.

Il est de plus en plus fréquent que des activités centrales du budget de l'État soient transférées dans des unités juridiquement autonomes – de droit public ou privé. En l'absence de motif valable, ces pratiques laissent supposer que le pouvoir exécutif tente de se soustraire au contrôle parlementaire, voire au contrôle financier externe. On oublie ici que ce faisant, les acteurs perdent une partie de leur légitimité démocratique. En temps voulu, nous attirerons l'attention sur les situations porteuses de tels risques.

Dans le cadre de cette réforme, nécessaire, du droit du budget, la *souveraineté budgétaire* du Parlement constitue, un point crucial. En effet, le Parlement et le gouvernement sont responsables des deniers du contribuable, contrairement au gérant d'une société qui ne fait que représenter les intérêts des actionnaires.

Ainsi, dans le cadre des changements envisagés, il convient de veiller à ce que le Parlement puisse continuer à fixer des axes prioritaires et à déterminer l'affectation des ressources. Il s'agit ici plus particulièrement de définir des orientations politiques de manière précise, de notifier l'emploi de ressources (par ex. sous forme de budget) et de garantir le contrôle requis.

### **6.2 « Pseudo » privatisations d'organisation**

Afin d'échapper aux conditions cadres inhérentes à l'exécution de mandats publics souvent considérées comme contraignantes – statut particulier des agents de la fonction publique, directives budgétaires et processus décisionnels interminables – nombre de gouvernements optent pour le transfert de tâches vers des organismes privés. Toutefois, ces gouvernements et leur administrations conservent les prérogatives en matière d'influence, de direction et, parant, de gestion. Il convient donc ici de déterminer dans quelle mesure une «pseudo» privatisation de ce type serait erronée. En effet, suite à une privatisation, il n'est pas rare de constater une augmentation des coûts. Parfois, la prestation fournie est assujettie à l'impôt sur le chiffre d'affaires ; en cas de transfert de terrain, il peut être nécessaire de s'acquitter de l'impôt sur les transactions

immobilières et souvent, les salaires des managers sont nettement supérieurs au traitement des fonctionnaires qui assumaient les mêmes fonctions. Le contrôle externe des finances publiques devra donc déterminer si les entreprises publiques sont tenues de fournir cette prestation ou si l'État s'expose inutilement à la concurrence avec le secteur privé, ce qui d'un point de vue politique constituerait une erreur.

### **6.3 Compétences centrales**

Généralement, dans les domaines où la concurrence du marché est susceptible de porter ses fruits, l'utilité même de la prestation publique est remise en question. La nouvelle gestion publique ne constituerait alors pas une simple réforme administrative mais entraînerait une redéfinition des missions du secteur public, impliquant une réorganisation fondamentale de l'administration. Dans quelle mesure les missions du secteur public peuvent-elles être transférées vers le secteur privé ? Quelles sont les prestations qui ne doivent en aucun cas être assurées par le secteur privé et comment définir les *compétences centrales* du secteur public ?

### **6.4 Conseillers externes**

Le «dégraissage» de l'État nécessite parfois l'acquisition de certaines prestations de service auprès du secteur privé. Même dans certains secteurs-clés, l'État doit parfois recourir à des conseillers privés externes en vue de mener à bien ses missions. Or, compte tenu des compressions de personnel au sein de l'administration, le savoir-faire des experts publics, nécessaire en matière de passation de marchés et de contrôle de leur exécution, tend à disparaître dans de nombreux grands projets d'envergure.

## **7 Répercussions sur l'activité du contrôle externe des finances publiques**

Avec les changements sur le fond et la forme inhérents à l'introduction du modèle de comptabilité analytique, de la comptabilité en partie

double, des partenariats privé-public, de la privatisation et de la passation de contrats à des conseillers externes, le contrôle des finances publiques fait face à de nouveaux défis.

En effet, il est tenu d'assurer la transparence de l'État pour le citoyen et les organes publics afin de renforcer la confiance des contribuables.

Le Parlement, le gouvernement et l'administration, qui sont à l'origine de ce processus de réforme et qui l'accompagnent, doivent disposer de solides connaissances pour faire face aux problèmes à venir. Dans cette optique, le contrôle externe pourrait leur fournir un soutien efficace.

Les contrôleurs devront d'abord acquérir eux-mêmes des connaissances de base sur l'utilisation des techniques de l'information, l'usage des instruments de gestion modernes, la gestion du personnel ainsi que la comptabilité en partie double. Lors des entretiens de conseil sur la mise en œuvre des mesures de réformes administratives, le rôle du contrôle externe des finances publiques (et c'est là toute sa particularité) pourrait s'apparenter à celui d'un conseiller d'entreprise totalement indépendant. Les contrôleurs peuvent également devenir des « chercheurs et spécialistes du développement » en comparant, en examinant puis en évaluant les possibilités pour accroître l'efficacité ainsi que l'efficience de l'administration. Ils peuvent ensuite présenter une sélection des meilleures alternatives parmi lesquelles les responsables politiques effectuent alors un choix.

Enfin, en qualité d'institution de référence, nous sommes tenus de mettre en pratique nous-mêmes les conclusions de nos observations.