

COMMUNIQUE DE PRESSE

Octobre 2016

Rapport au Parlement flamand

Économies de personnel dans la fonction publique flamande

Durant la législature précédente, le gouvernement flamand a imposé à la fonction publique de réduire son personnel de 6,5 %. Ce pourcentage n'a pas été étayé : la réduction de personnel a été mise en place en l'absence d'analyse préalable des besoins en personnel. La Cour des comptes a constaté que la fonction publique a bel et bien réalisé cette diminution de personnel, mais en appliquant une technique de neutralisation. Les économies, majoritairement linéaires, n'ont pas eu les mêmes effets dans toutes les entités. Ces dernières indiquent pour la plupart que les économies ont augmenté le stress lié au travail et réduit les possibilités d'engagement de personnes souffrant d'un handicap ou de maladie chronique. La moitié des entités a précisé que la qualité du service s'en est ressentie. L'actuel gouvernement flamand a décidé de continuer à réduire le nombre d'agents dans la fonction publique en permettant notamment de démanteler les processus moins prioritaires. Selon les estimations, le flux sortant de personnel qui s'ensuivrait permettrait d'atteindre seulement près de la moitié de l'objectif de réduction du personnel et comporterait un risque au niveau de la qualité de l'exécution des tâches.

Introduction

La Cour des comptes a examiné la question des économies de personnel dans la fonction publique flamande et, plus particulièrement, les économies adoptées dans le cadre de l'accord du gouvernement flamand 2009-2014. À cet effet, elle a notamment organisé une enquête et des entretiens au sein de quinze entités flamandes.

Cadre stratégique : objectifs d'économie

En 2009, le gouvernement flamand décidait que le nombre total d'agents de la fonction publique au sein de l'entité fédérée flamande ne pouvait plus augmenter. Il devait même de préférence diminuer. Le gouvernement a ainsi imposé des économies progressives sans déterminer les besoins au préalable pour enfin décider que le nombre d'agents d'un groupe cible limité (représentant 69 % de la fonction publique flamande) devait, pour le 30 juin 2014, diminuer de 6,5 % par rapport aux chiffres de 2009. En parallèle, le gouvernement flamand a réalisé en 2012-2014 une économie budgétaire de 65 millions d'euros. Il n'était pas question que les économies de personnel aient une quelconque incidence sur le fonctionnement ou la qualité du service. Elles ont été réparties de façon linéaire entre les entités, mais celles-ci pouvaient encore opérer une sous-répartition entre elles des réductions de personnel imposées dans leur domaine stratégique. Cette possibilité a peu été utilisée. Certaines augmentations de personnel ont été compensées par une technique de neutralisation, qui a consisté à imputer ces augmentations de façon rétroactive, comme si elles avaient déjà eu lieu au 30 juin 2009, de sorte qu'elles ont été prises en compte dans l'effectif à réduire de 6,5 %.

Durant la législature actuelle, le gouvernement flamand a imposé à un groupe cible plus restreint (42 %) une diminution de 1.950 agents d'ici la fin de la législature, ainsi qu'une économie budgétaire de 101,5 millions d'euros. Ces économies ont également fait l'objet d'une répartition linéaire sans que les besoins aient été identifiés au préalable. D'autre part, le gouvernement flamand a ordonné la réalisation d'une analyse des missions

fondamentales permettant par ailleurs de se défaire des processus moins prioritaires. Ce « démantèlement » planifié ne suffit pas à atteindre l'objectif d'économie.

Réalisation d'économies budgétaires et de personnel

Chaque année, les économies budgétaires de la législature précédente ont été imputées en une seule opération sur les crédits des entités, mais les annexes des budgets ne comportaient pas toujours suffisamment d'informations permettant de reconstituer la composition des crédits budgétaires et des économies. Il ressort d'une analyse réalisée par la Cour des comptes que l'économie a aussi porté sur les dépenses de personnel réelles, mais il est impossible d'en déterminer l'ampleur avec précision. Les autorités flamandes n'assurent pas un suivi de la mise en œuvre des économies budgétaires.

Le dégraissage de 6,5 % n'a pas été réalisé dans trois des treize domaines stratégiques, mais de manière globale, l'effectif du groupe cible avait diminué de 7,5 % à la date du 30 juin 2014. En 2009-2014, 836 agents supplémentaires ont néanmoins fait l'objet d'une neutralisation (près de 3 % de l'effectif initial), dont 127 dans le cadre de nouvelles politiques.

Méthode de réalisation des économies

Les économies ont principalement été réalisées grâce au non-remplacement de départs naturels. Par ailleurs, les entités ont, dans une mesure limitée, mis fin à des contrats de travail à durée indéterminée et ont cessé de mettre en œuvre des mesures incitant le personnel à travailler plus longtemps. Elles se sont également mises à recruter principalement, voire exclusivement, sous le régime d'un contrat de travail et non plus sous régime statutaire, à accorder moins aisément des congés pour convenance personnelle et à procéder à des évaluations plus critiques. Toutes les entités ont dû définir des trajets d'efficacité mesurables. Aucune des quinze entités interrogées n'a cependant pu donner une image exhaustive des coûts et bénéfices de tels trajets. Onze entités ont fait savoir que ces trajets ont permis de réduire les besoins en personnel, mais seules trois d'entre elles ont été en mesure de quantifier cet effet par trajet. Il manquait également des informations financières. Les entités ont généralement recherché des solutions en leur sein concernant le personnel surnuméraire et n'ont pratiquement pas recouru à la possibilité de remplacer ces personnes ailleurs. Les autorités flamandes avaient étendu les possibilités de remplacement en vue de l'exécution des plans relatifs aux missions fondamentales.

Effets des économies de personnel

Environ la moitié des entités interrogées ont fait l'expérience de conséquences négatives sur la qualité du service, telles que des dépassements de délais, des abandons ou des reports de projets ou un abaissement des normes à atteindre. La plupart d'entre elles ont également pointé un risque accru de détérioration de la qualité à la suite des mesures d'économie actuelles. L'enquête révèle également une incidence négative sur les possibilités de fonctionnement. Les économies de personnel participeraient à l'augmentation du stress lié au travail. Elles compliquent également la mise au travail de personnes souffrant d'un handicap ou d'une maladie chronique. Les économies de personnel ont contraint plusieurs entités à externaliser davantage de tâches, en dépit du coût plus élevé de ce procédé pour une qualité éventuellement moindre. Les plans relatifs aux missions fondamentales identifient les processus susceptibles d'être externalisés, mais des analyses coûts-bénéfices font encore défaut.

Réaction de la ministre

La ministre de l'Administration intérieure (*Binnenlands Bestuur*) a répondu que les économies en cours pourront être réalisées grâce à la suppression des missions non fondamentales et à une amélioration de l'efficacité du fonctionnement des autorités flamandes, sans toucher à la qualité du service. Elle a souligné que les mesures d'économie actuelles ne reposaient pas sur une approche linéaire.

Information à la presse

La Cour des comptes contrôle les finances publiques fédérales, communautaires, régionales et provinciales. Elle contribue à améliorer la gestion publique en transmettant aux assemblées parlementaires, aux gestionnaires et aux services contrôlés des informations utiles et fiables, résultant d'un examen contradictoire. Organe collatéral du Parlement, la Cour travaille de façon indépendante des pouvoirs qu'elle contrôle.

Le rapport relatif aux économies de personnel dans la fonction publique flamande (*Personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid*) a été transmis au Parlement flamand. Le rapport (en néerlandais) et le présent communiqué de presse sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes (www.courdescomptes.be).