

L'efficiency des administrations publiques en Belgique

D. Cornille
P. Stinglhamber
L. Van Meensel

Introduction

L'efficiency se définit par la capacité d'obtenir les meilleurs résultats qui soient en mettant en œuvre aussi peu de ressources que possible. La recherche intensive de l'efficiency dans la gestion publique est une nécessité pour toutes les composantes de l'État. On attend ainsi des administrations publiques qu'elles fournissent des efforts constants en vue d'améliorer les services rendus à la collectivité ou de réduire les dépenses publiques, voire de poursuivre ces deux objectifs simultanément.

Cet article est consacré à l'analyse de l'efficiency, d'un point de vue macroéconomique, de l'action publique en Belgique. Il se structure en trois parties. La première présente une méthode communément utilisée pour analyser l'efficiency des administrations publiques. La deuxième compare les dépenses publiques de la Belgique à celles des autres pays européens. Enfin, dans la troisième partie, le niveau des dépenses est rapporté aux résultats obtenus dans une série de fonctions de l'action publique sur la base de la méthode présentée en début d'article. Cette approche permet de comparer les pays en termes d'efficiency et d'identifier des pays de référence susceptibles d'inspirer les pouvoirs publics en Belgique. L'article se clôture par une série de conclusions.

1. Comment mesurer l'efficiency des administrations publiques ?

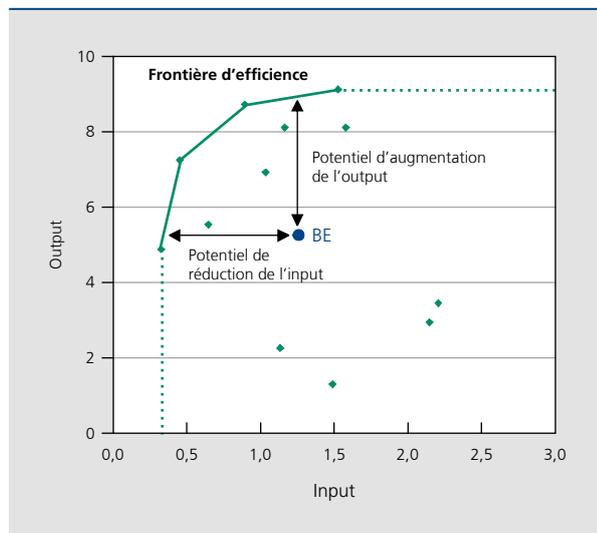
1.1 Frontière d'efficiency

Les études consacrées à l'efficiency des administrations publiques reposent souvent sur une base méthodologique similaire, dont une version simplifiée est reprise aux fins de la présente analyse.

Dans un premier temps, il s'agit de représenter graphiquement chaque pays de l'échantillon étudié par un point, qui mesure son niveau de dépenses (input) sur l'axe horizontal et les résultats obtenus (output) sur l'axe vertical, et ce pour une fonction bien définie de l'action publique.

Dans un deuxième temps, la démarche consiste à tracer une « frontière d'efficiency » reliant les pays qui présentent les meilleures combinaisons input-output. Pour ce faire, nous utilisons la méthode *Data Envelopment Analysis* (DEA). Cette technique revient à envelopper les données d'une frontière imaginaire délimitée par les pays de l'échantillon les plus efficients. Cette ligne ne constitue pas une référence absolue en matière d'efficiency; elle relie simplement les pays de l'échantillon affichant les meilleures pratiques, depuis le pays mettant en œuvre le moins de ressources jusqu'au pays obtenant les meilleurs résultats. Sur la frontière, il n'existe pas de meilleure performance au même niveau d'input, ou d'input moins coûteux au même niveau de performance. Évidemment, le tracé de cette frontière est influencé par le nombre et par la nature des pays pris en considération: la méthode

GRAPHIQUE 1 ESTIMATION D'UNE FRONTIÈRE D'EFFICACITÉ
(exemple fictif, méthode DEA)



Source : BNB.

ne mesure donc que l'efficacité relative par rapport à ces pays, et rien n'indique que les pays situés sur la frontière d'efficacité sont réellement efficaces.

Enfin, dans un troisième et dernier temps, on examine la répartition graphique des pays étudiés. Les pays les plus efficaces sont ceux situés dans la partie supérieure gauche du graphique : ils associent un output élevé à un input faible. À l'inverse, les pays qui se retrouvent dans la partie inférieure droite du graphique sont relativement inefficaces, puisqu'ils utilisent comparativement beaucoup de ressources pour un maigre résultat. Tous les pays qui se situent en deçà de la frontière disposent par définition d'un potentiel de gains d'efficacité. Pour chacun d'eux, il y a au moins un autre pays soit plus performant pour un même coût, soit moins dépensier pour une même performance, soit à la fois plus performant et moins dépensier. L'écart à la frontière d'efficacité mesuré sur l'axe de l'input correspond à un potentiel d'économies budgétaires. L'écart à la frontière d'efficacité mesuré sur l'axe de l'output correspond à un potentiel d'améliorations qualitatives. Entre ces deux situations extrêmes, il existe une multitude de combinaisons de gains potentiels consistant à la fois à réduire les coûts et à améliorer les performances.

1.2 Évaluation de l'input et de l'output

L'analyse de l'efficacité de l'action publique est une entreprise malaisée, en particulier lorsqu'il s'agit de mesurer

l'output. En effet, la qualité des prestations des administrations publiques est souvent difficile à appréhender. En l'occurrence, les services publics sont par définition non marchands. Leur valeur ne peut dès lors être quantifiée en termes de prix. Des indicateurs pertinents peuvent néanmoins être identifiés pour certaines fonctions, alors que c'est totalement impossible pour d'autres. Sur quelle base pourrait-on évaluer l'output de l'armée ou de la diplomatie, par exemple ? Cette limitation implique que l'analyse, d'un point de vue macroéconomique, de l'efficacité des pouvoirs publics se cantonne à des fonctions très spécifiques, comme l'action publique en matières de santé, d'enseignement, de sécurité et de mobilité. Cet article tente d'évaluer l'efficacité relative de la Belgique dans ces quatre fonctions.

L'input, en revanche, peut assez simplement être estimé à partir des dépenses consenties. Les données utilisées pour établir cette comparaison proviennent de la classification COFOG (Classification of the Functions of Government, ou CFAP en français pour Classification des fonctions des administrations publiques) des comptes nationaux, qui répartit les dépenses publiques par fonction. Toutefois, dans certains domaines, une partie non négligeable des dépenses sont assumées par les ménages, sans qu'il soit possible d'isoler les contributions respectives des dépenses publiques et privées dans le résultat final. Tel est notamment le cas pour la santé et l'enseignement, où des dépenses privées plus ou moins importantes contribuent aussi au résultat, par exemple en matière d'espérance de vie ou de niveau d'études atteint. Pour ne pas biaiser l'analyse, les dépenses des administrations publiques sont ainsi complétées par celles des ménages issues de la classification COICOP (Classification of Individual Consumption by Purpose). Par ailleurs, les dépenses sont considérées sur la base de moyennes établies sur 16 années (2000-2015), étant donné que les résultats actuels sont typiquement attribuables aux dépenses consenties sur une période relativement longue. De ce fait, c'est l'efficacité issue de l'action des pouvoirs publics cumulée sur une période donnée qui est évaluée, et non le simple reflet – potentiellement biaisé – de la situation actuelle. Aussi, toute inflexion récente dans l'évolution des dépenses, par exemple sous l'effet de la grande récession et de la crise de la dette en Europe, ou encore à la suite des dispositions prises dans leur foulée par les pouvoirs publics, se retrouve quelque peu diluée dans l'input mesuré.

Si la méthode retenue est largement répandue pour analyser l'efficacité, elle est cependant bornée par quelques limitations. Il s'agit en effet d'une approche purement macroéconomique, qui ne fournit pas la recette permettant d'être plus efficace. Un examen plus détaillé de la

composition de l'input et de l'output des pays les plus efficaces livre néanmoins quelques indications.

En ce qui concerne l'output, le fait est que, même quand les données sont disponibles pour tous les pays, elles ne le sont pas toujours sur une base harmonisée. De plus, certains des indicateurs utilisés sont tirés d'enquêtes reposant sur des échantillons relativement restreints de répondants au profil typé « business », ce qui réduit leur représentativité. Même si cela implique des choix arbitraires, le recours à des indices composites permet toutefois d'attribuer des poids plus faibles à ces résultats quelque peu biaisés et entachés d'une certaine marge d'erreur. Au final, cela donne une image nuancée des résultats d'un pays dans une fonction donnée.

Au niveau de l'input, d'autres facteurs que les dépenses ne sont pas pris en compte dans l'analyse, alors qu'ils ont potentiellement une incidence sur l'efficacité, tels le type de politique menée, la réglementation en vigueur, les caractéristiques du système de taxation, etc. Par ailleurs, certains facteurs qui sont hors du contrôle des pouvoirs publics affectent les résultats sans être pris en compte en tant qu'input. Il a ainsi par exemple été démontré que l'espérance de vie est aussi influencée par des facteurs peu sensibles aux politiques de dépenses de santé, comme les habitudes alimentaires, le tabagisme, la qualité de l'air ou l'environnement socio-économique.

Il importera de garder ces limitations à l'esprit lorsqu'on interprétera les résultats de l'analyse dans la troisième partie. Entre-temps, la deuxième partie présente d'un point de vue plus général l'ensemble des dépenses des pouvoirs publics, notamment afin de situer l'importance relative des fonctions étudiées.

2. Aperçu des dépenses publiques

Alors qu'au début des années 2000, les dépenses primaires – c'est-à-dire les dépenses hors charges d'intérêts – des administrations publiques s'établissaient en Belgique à un niveau assez comparable à celui enregistré en moyenne dans la zone euro et dans les pays qui composaient « l'Europe des Quinze »⁽¹⁾, un écart s'est depuis lors creusé. Ces dépenses sont ainsi passées de 42,4 % du PIB en 2000 à 50,6 % en 2016, soit une augmentation de 8,2 points de pourcentage du PIB, alors que la hausse a en moyenne été plus modérée dans les autres pays européens, à environ 4 points.

(1) Ou encore « Union européenne des Quinze » : correspond à l'ensemble des pays qui appartenaient à l'UE entre 1995 et 2004, soit l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Portugal et la Suède.

Jusqu'en 2008, la progression des dépenses a été assez faible et est demeurée parallèle à celle de la moyenne européenne. À la suite de la crise économique et financière, les dépenses ont grimpé de manière considérable et dans des proportions similaires en Belgique et en Europe. Toutefois, alors que la plupart des autres pays européens sont parvenus à renverser la tendance à partir de 2011, les dépenses ont continué de gonfler en Belgique jusqu'en 2013. Elles ont depuis lors quelque peu reflué, mais restent significativement supérieures à la moyenne européenne.

2.1 Évolution et composition des dépenses primaires en Belgique

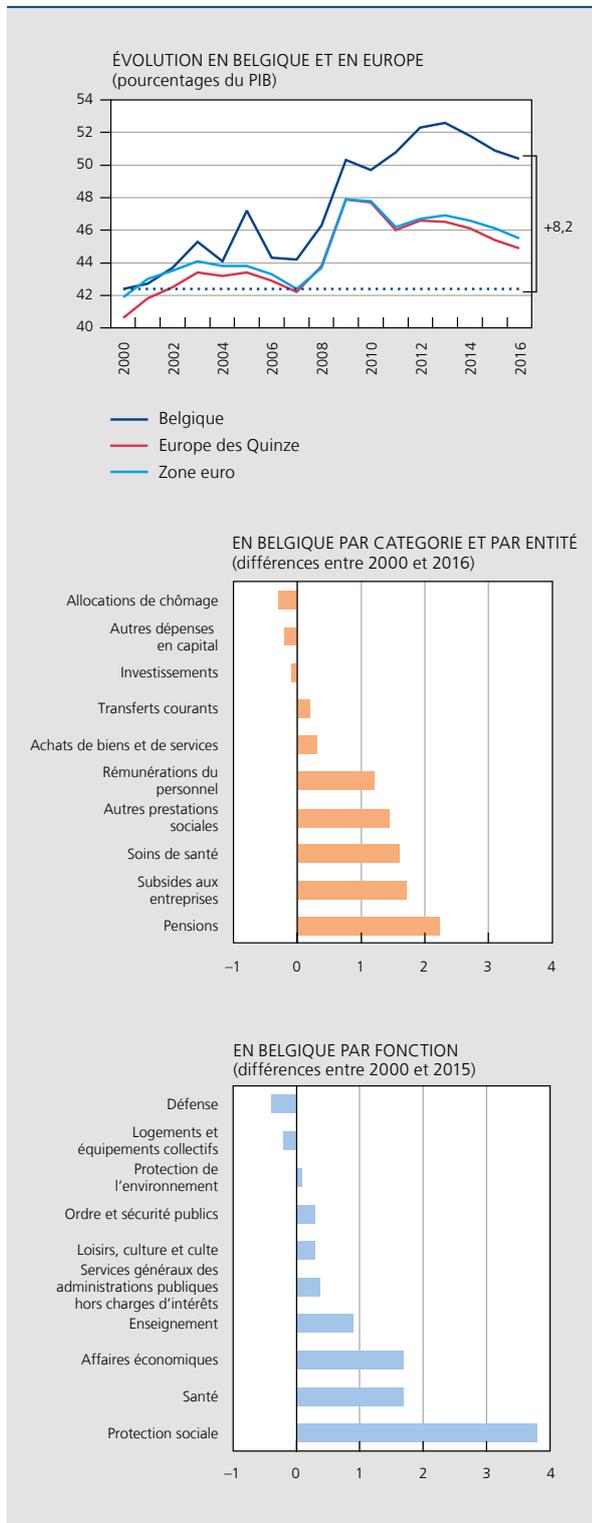
L'alourdissement considérable des dépenses observé en Belgique entre 2000 et 2016 est principalement attribuable à trois catégories de dépenses : les prestations sociales, les rémunérations du personnel des administrations publiques et les subventions aux entreprises.

Les dépenses en prestations sociales ont progressé de 4,9 points de pourcentage du PIB, dont 2,2 point pour les « Pensions » et 1,6 point pour les « Soins de santé ». En revanche, les dépenses en « Allocations de chômage » se sont quelque peu contractées, en raison, notamment, du durcissement des conditions d'octroi de celles-ci. En ce qui concerne les rémunérations, la hausse de 1,2 point de pourcentage du PIB résulte d'une augmentation de 1,6 point pour les communautés et régions et les pouvoirs locaux, partiellement compensée par une diminution de 0,4 point pour le pouvoir fédéral. Sur la même période, les « Subsidés aux entreprises » ont crû de 1,7 point de pourcentage du PIB. Il s'agit principalement de dépenses consenties pour compresser le coût du travail, au travers d'allègements du précompte professionnel et de réductions ciblées des contributions à la sécurité sociale, ainsi que de programmes d'activation. Les dépenses pour « Achats de biens et de services » se sont également alourdies, à raison de 0,3 point, quasi exclusivement attribuable aux communautés et régions et aux pouvoirs locaux. Avec les « Allocations de chômage » susmentionnées, les « Dépenses en capital » constituent la seule catégorie de dépenses qui enregistre globalement une baisse sur la période considérée, alors que les « Investissements », qui en font partie, sont généralement considérés comme des dépenses publiques productives qui renforcent le potentiel de croissance de l'économie.

Une approche alternative pour analyser les dépenses primaires consiste à envisager séparément les dépenses par fonction des pouvoirs publics. Selon cette approche, qui distingue dix fonctions principales et une série de

GRAPHIQUE 2 DÉPENSES PRIMAIRES

(points de pourcentages du PIB, sauf mention contraire)



Source: ICN.

au cours de la période 2000-2015, l'année 2016 n'étant pas encore disponible selon la classification COFOG.

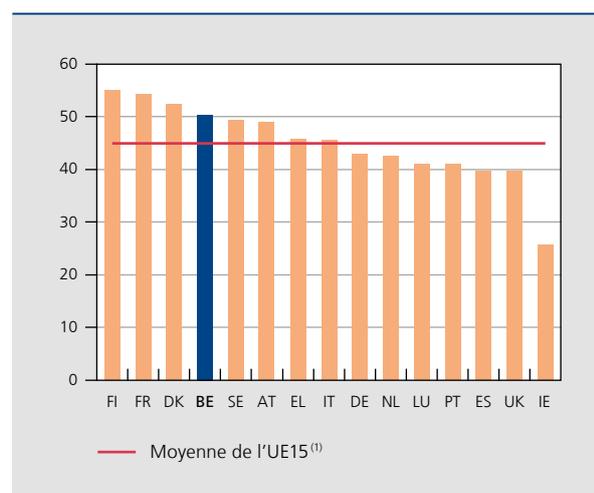
Les quatre fonctions qui ont le plus pesé sur la hausse des dépenses sont la « Protection sociale » (+3,8 points de pourcentage du PIB), les « Affaires économiques »⁽¹⁾ (+1,7 point), la « Santé » (+1,7 point) et l'« Enseignement » (+0,9 point). Les dépenses pour les fonctions de « Loisirs, culture et culte », « Ordre et sécurité publics », « Services généraux des administrations publiques hors charges d'intérêts » et « Protection de l'environnement » ont également grimpé, mais dans des proportions moindres; elles ont néanmoins conjointement représenté +1,1 point de pourcentage du PIB. A contrario, les dépenses en matière de « Défense » et de « Logements et équipements collectifs » ont enregistré une baisse – certes limitée – au cours de la période.

2.2 Comparaison internationale

Dans le cadre de la présente analyse, on a choisi de considérer les 15 pays correspondant à l'ancienne « Europe des Quinze », de manière à situer la Belgique par rapport à d'autres pays suffisamment comparables, par exemple en termes de niveau de vie ou de disponibilité de statistiques harmonisées.

(1) Catégorie qui regroupe notamment les sous-fonctions suivantes: « Tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi », « Transports », « Communications », « Combustibles et énergie », « Industries extractives et manufacturières, construction », et « Agriculture, sylviculture, pêche et chasse ».

GRAPHIQUE 3 NIVEAU DES DÉPENSES PRIMAIRES DANS L'EUROPE DES QUINZE (pourcentages du PIB, 2016)



Source: CE.

(1) Moyenne non pondérée.

sous-fonctions, il est possible d'identifier les domaines dans lesquels les dépenses publiques ont le plus augmenté

Parmi les 15 pays européens sélectionnés, la Belgique figure en quatrième position en termes de niveau des dépenses exprimées en pourcentage du PIB. Elle fait partie, avec les pays nordiques, la France et l’Autriche, des États dont les dépenses sont supérieures à la moyenne. L’Allemagne et les Pays-Bas, deux autres nations auxquelles la Belgique est souvent comparée, affichent des dépenses largement inférieures, à hauteur d’environ 8 points de pourcentage du PIB.

Les statistiques des dépenses des administrations publiques par fonction étant également disponibles sur une base harmonisée pour les autres pays européens, il est possible de comparer celles-ci fonction par fonction en 2015. Il ressort que les dépenses de la Belgique sont supérieures à la moyenne pour l’ensemble des fonctions, à l’exception de la « Défense » et des « Logements et équipements collectifs ».

Pour ce qui est des dépenses de protection sociale, la fonction qui pèse le plus en Belgique, notre pays se situe légèrement au-dessus de la moyenne, quelque 4 points de pourcentage du PIB en deçà du trio de tête formé par la Finlande, la France et le Danemark. En termes de santé également, les dépenses sont plus élevées en Belgique, notre pays occupant la cinquième position. La Belgique devance l’Allemagne pour la plupart des fonctions.

Les dépenses pour les fonctions qui ressortissent aux « Affaires économiques », qui regroupent notamment

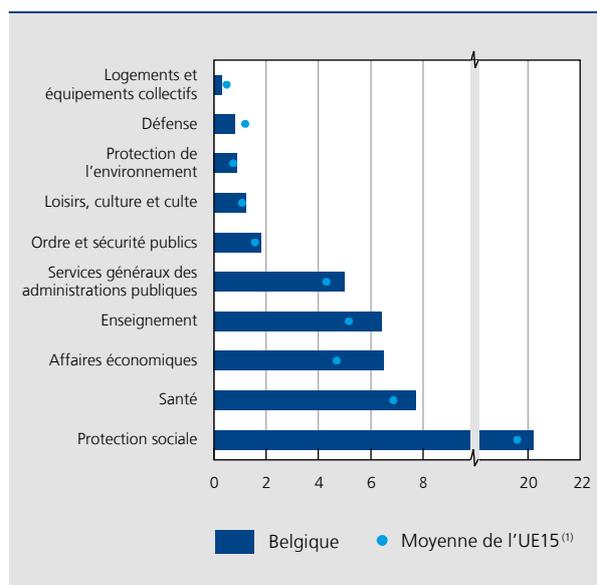
les « Subsidés aux entreprises » en matière de politique de l’emploi et les dépenses pour les sous-fonctions « Communications » ou « Transports », sont relativement élevées en Belgique, qui occupe ainsi la deuxième place, juste derrière la Grèce et devant l’Autriche.

Pour ce qui est de la fonction « Enseignement », la Belgique se classe troisième, derrière le Danemark et la Suède.

Les dépenses pour la fonction « Services généraux des administrations publiques » couvrent le « Fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères », l’« Aide économique extérieure », les « Services généraux », la « Recherche fondamentale », etc. Pour ces fonctions, la Belgique débourse toujours proportionnellement plus que les autres nations en moyenne, se plaçant derrière les pays nordiques et la Grèce, mais devant les pays voisins comme la France et l’Allemagne. Le même constat est opéré en matière d’« Ordre et sécurité publics », bien que, dans ce cas, la Belgique devance les pays nordiques, avec des dépenses supérieures à la moyenne et plus proches de celles des pays du Sud de l’Europe, du Royaume-Uni et des Pays-Bas.

S’agissant des « Loisirs, culture et culte » et de la « Protection de l’environnement », les dépenses de la Belgique sont systématiquement supérieures à la moyenne, tandis que, parmi les autres pays, le positionnement est plus variable. Les pays nordiques se classent par exemple sous la moyenne pour ce qui est des dépenses consacrées à l’environnement, alors que c’est l’inverse pour les dépenses de « Loisirs, culture et culte ». Le constat opposé peut généralement être fait pour les États du Sud de l’Europe.

GRAPHIQUE 4 DÉPENSES PRIMAIRES PAR FONCTION
(points de pourcentages du PIB, 2015)



Source : CE.
(1) Moyenne non pondérée.

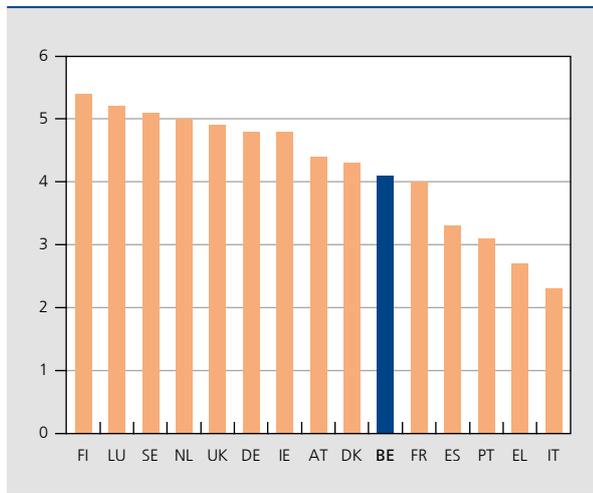
3. L’efficacité de l’action publique en Belgique par rapport aux autres pays européens

Comme on l’a mentionné plus haut, il est délicat d’évaluer l’efficacité de l’ensemble des dépenses publiques. Certaines organisations proposent néanmoins des indicateurs, principalement basés sur des résultats d’enquêtes, visant à apprécier l’efficacité globale des administrations publiques. Ainsi, selon l’enquête de 2016 du Forum économique mondial (World Economic Forum – WEF), les répondants attribuaient à la Belgique le même niveau d’efficacité qu’à la France, devant les pays d’Europe méridionale mais derrière le reste de l’Europe des Quinze.

Cette troisième partie propose une analyse plus nuancée de ce constat, en appliquant la méthode décrite dans la première partie à plusieurs fonctions de l’action publique,

GRAPHIQUE 5 EFFICIENCE GLOBALE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(évaluée par les répondants sur une échelle allant de 1 à 7, enquête menée en 2016)



Source : WEF.

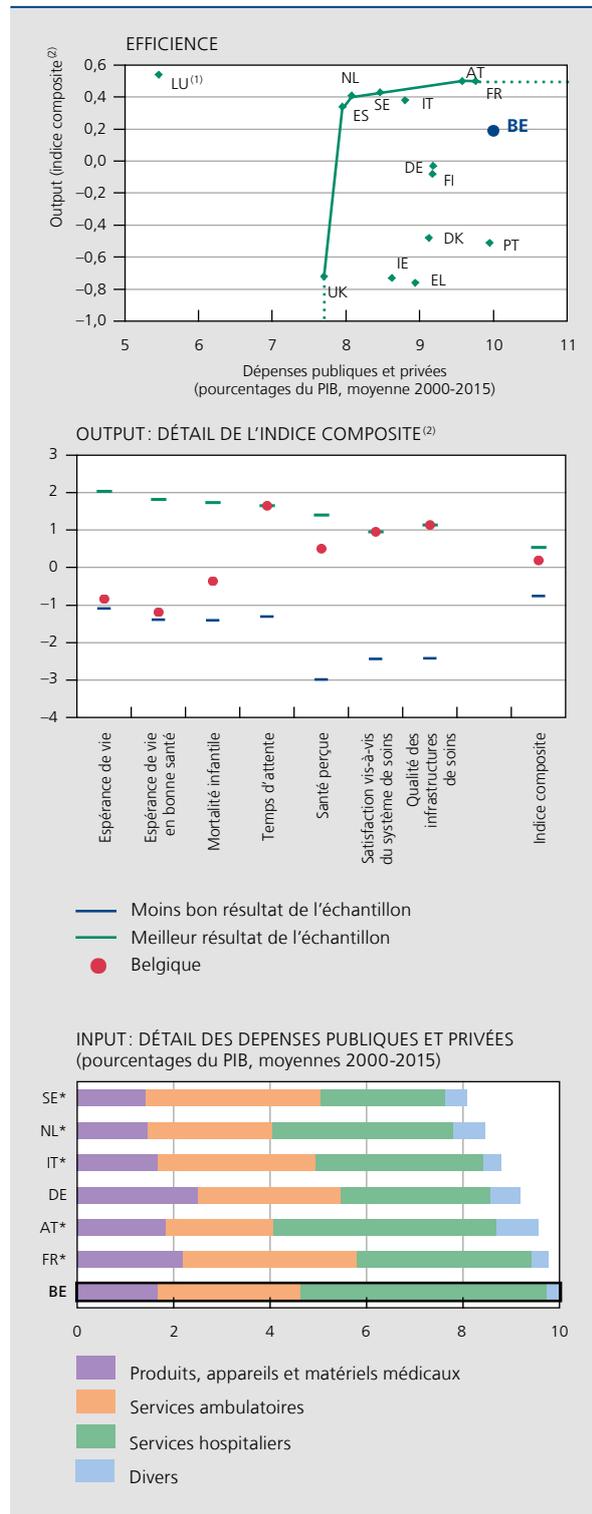
à savoir la santé, l'enseignement, l'ordre et la sécurité publics et la mobilité. Les pays retenus sont une nouvelle fois ceux de l'Europe des Quinze, qui affichent une certaine homogénéité et pour lesquels on dispose généralement de données fiables et comparables dans chacun de ces domaines. Ensemble, les catégories sélectionnées représentent 36 % des dépenses primaires de la Belgique. Parmi les fonctions non couvertes figurent par exemple la « Protection sociale », les « Affaires économiques », les « Services généraux des administrations publiques », la « Défense », la « Protection de l'environnement », etc. En effet, pour ces fonctions, il est soit difficile d'identifier des indicateurs représentatifs, soit peu pertinent de lier les résultats obtenus aux budgets alloués par les pouvoirs publics.

3.1 Santé

Sept indicateurs ont été retenus pour constituer l'indice composite devant permettre de mesurer l'output obtenu sur le plan de la santé : l'espérance de vie, l'espérance de vie en bonne santé, la mortalité infantile, le temps d'attente pour obtenir un rendez-vous médical, la santé perçue, la satisfaction à l'égard du système de soins et la qualité des infrastructures de soins. En ce qui concerne l'input, les dépenses privées sont ajoutées aux dépenses publiques de santé, de manière à ne pas biaiser les comparaisons.

La Belgique enregistre d'assez bons résultats sur le plan de la santé. L'output élevé s'obtient toutefois au prix

GRAPHIQUE 6 SANTÉ



Sources : CE, divers.

(*) Les pays marqués d'un signe * correspondent aux pays désignés par l'analyse comme étant particulièrement efficaces.

(1) Pour le tracé de la frontière d'efficience, le Luxembourg a volontairement été exclu pour les raisons évoquées ci-avant.

(2) L'indice composite a été calculé comme la moyenne pondérée des indicateurs retenus. Ceux-ci ont au préalable été normalisés en retranchant la moyenne et en les divisant par l'écart type. Chaque indicateur présente ainsi une moyenne de 0 et un écart type de 1.

de dépenses particulièrement importantes, puisque seul le Portugal débourse autant. Par ailleurs, sept pays se montrent plus efficaces que la Belgique, engrangeant des résultats encore meilleurs tout en dépensant moins. Le Luxembourg constitue un cas à part. Son PIB par habitant étant gonflé par l'importante proportion de travailleurs frontaliers, son niveau de dépenses exprimées en pourcentage du PIB est souvent faible. C'est notamment le cas pour les dépenses de santé. Il est donc préférable de comparer la Belgique à d'autres pays, comme la Suède, les Pays-Bas ou l'Espagne, qui affichent des résultats supérieurs tout en dépensant moins.

La Belgique obtient d'assez bons résultats en matière d'indicateurs de santé. Elle se positionne en première place pour trois d'entre eux : la qualité des infrastructures de santé, la satisfaction générale à l'égard du système de soins de santé et le temps d'attente pour obtenir un rendez-vous médical. À l'inverse, son résultat global pâtit de moins bons scores sur les plans de la mortalité infantile et de l'espérance de vie. Notons que ce dernier indicateur est vraisemblablement déterminé par une multitude de facteurs, les dépenses de santé n'étant qu'un élément parmi d'autres, comme le mode de vie ou certaines prédispositions génétiques. Il se pourrait même que le budget des soins de santé soit négativement corrélé à l'espérance de vie. Citons l'exemple du tabagisme ou des mauvaises habitudes alimentaires : ces facteurs auront tendance à limiter l'espérance de vie tout en augmentant le risque de maladies nécessitant des traitements coûteux.

S'agissant des dépenses, c'est essentiellement au niveau des services hospitaliers que la Belgique se distingue des pays de référence. Les autres dépenses de santé, qui concernent principalement les consultations externes ainsi que les produits, appareils et matériels médicaux, se situent dans la moyenne des pays les plus efficaces.

Il y aurait dès lors un potentiel de gains d'efficacité au sein des hôpitaux belges. En l'occurrence, le défi consisterait à comprimer les dépenses sans affecter la qualité élevée des soins. La Belgique pourrait à cet effet s'inspirer des pratiques mises en œuvre dans les pays les plus efficaces. Il pourrait s'agir, par exemple, de renforcer les campagnes de prévention ou de dépistage précoce censées réduire le nombre et la durée des hospitalisations.

3.2 Enseignement

Pour refléter l'input mobilisé pour l'enseignement, il faut prendre en compte les dépenses tant publiques que privées consacrées à cette fonction. L'output est quant à lui approximé sur la base d'un indice composite

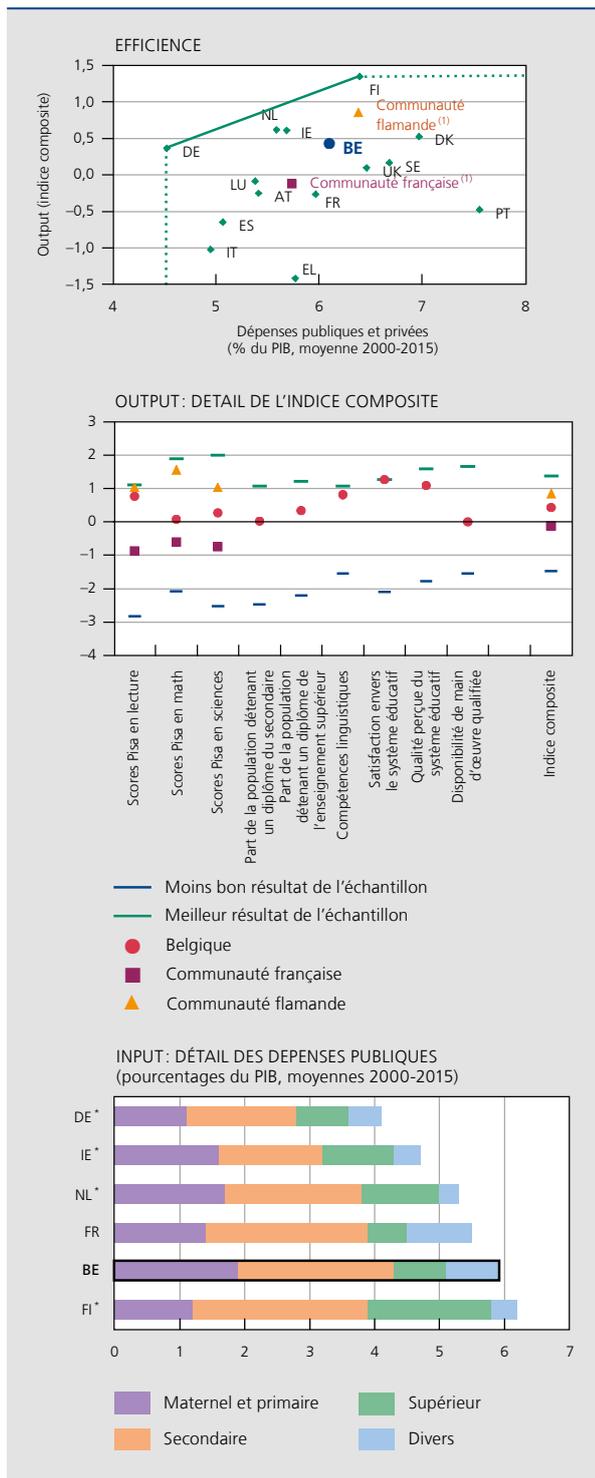
couvrant les indicateurs suivants : les scores des élèves aux tests PISA (Programme for International Student Assessment) de l'OCDE (mathématiques, lecture et sciences), la part de la population détenant un diplôme de l'enseignement secondaire ou supérieur, les compétences linguistiques, la satisfaction des citoyens envers le système éducatif, la qualité perçue du système éducatif et la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée.

En matière d'enseignement, ce sont l'Allemagne et la Finlande que l'analyse désigne comme les pays les plus efficaces. À l'inverse, les pays d'Europe méridionale affichent des niveaux de dépenses très variés, mais leurs résultats sont au final les moins bons. La Belgique se situe assez près de la ligne reliant les pays comparativement efficaces, dans une position intermédiaire : les dépenses et les résultats y sont inférieurs à ceux de la Finlande, mais supérieurs à ceux de l'Allemagne.

La Belgique se classe au-dessus de la moyenne principalement en ce qui concerne la satisfaction des citoyens envers le système éducatif, la qualité perçue du système éducatif et les compétences linguistiques, ainsi que, dans une moindre mesure, la part des personnes diplômées de l'enseignement supérieur. Elle est dans la moyenne pour ce qui est de la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée et de la proportion de personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire, bien qu'elle ne soit que 11^e sur 15 pour ce critère. Quant aux résultats des élèves aux tests PISA de l'OCDE évaluant les acquis scolaires en mathématiques, en lecture et en sciences (qui représentent la moitié de la pondération de l'indice composite), ils se situent au-dessus de la moyenne de l'UE15, derrière la Finlande, l'Irlande, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark.

Des disparités en termes de performances et de coûts peuvent également être observées au sein même d'un pays, comme c'est le cas en Belgique. Il ressort en effet de l'enquête PISA que les scores obtenus en mathématiques, en lecture et en science sont en moyenne plus élevés en Communauté flamande qu'en Communauté française. Parmi les facteurs généralement cités pour expliquer ces divergences figurent notamment – outre les limitations de l'enquête elle-même – le niveau socio-économique des parents, la proportion d'élèves issus de l'immigration (dont la langue maternelle n'est généralement pas le français ou le néerlandais) et le niveau des dépenses par élève. Ces éléments n'expliquent toutefois probablement pas la totalité de la différence ; certains auteurs suggèrent que des facteurs comme les programmes et l'autonomie des directions d'écoles et des professeurs pourraient également jouer un rôle. Ces deux aspects ont d'ailleurs été pris en compte par la Communauté française lors de

GRAPHIQUE 7 ENSEIGNEMENT



Sources : CE, OCDE, WEF, BNB.

(*) Les pays marqués d'un signe * correspondent aux pays désignés par l'analyse comme étant particulièrement efficaces.

(1) Les indicateurs utilisés pour la comparaison internationale n'étant pas tous disponibles au niveau des Communautés flamande et française, les résultats pour celles-ci ont été estimés de manière approximative sur la base des résultats de l'enquête PISA 2015 pour l'output et sur la base d'une estimation des dépenses par élève en 2012 pour l'input (Schmitz et Deschamps, 2014).

l'élaboration du pacte d'excellence pour l'enseignement qu'elle entend mettre en œuvre.

Par rapport aux pays de référence, la Belgique consacre beaucoup d'argent aux enseignements maternel et primaire. À l'inverse, les dépenses qu'elle destine à l'enseignement supérieur sont assez modestes. Il serait néanmoins périlleux de préconiser un simple arbitrage entre ces deux niveaux d'enseignement pour améliorer nos résultats sans augmenter le niveau de nos dépenses. Une analyse plus approfondie s'avère nécessaire, vu les nombreux aspects à prendre en compte. Ainsi, le coût relativement élevé des enseignements maternel, primaire et secondaire en Belgique pourrait être imputable à des facteurs tels que la scission par communauté, la coexistence de différents réseaux, un taux de redoublement important ou encore l'obligation scolaire jusqu'à 18 ans.

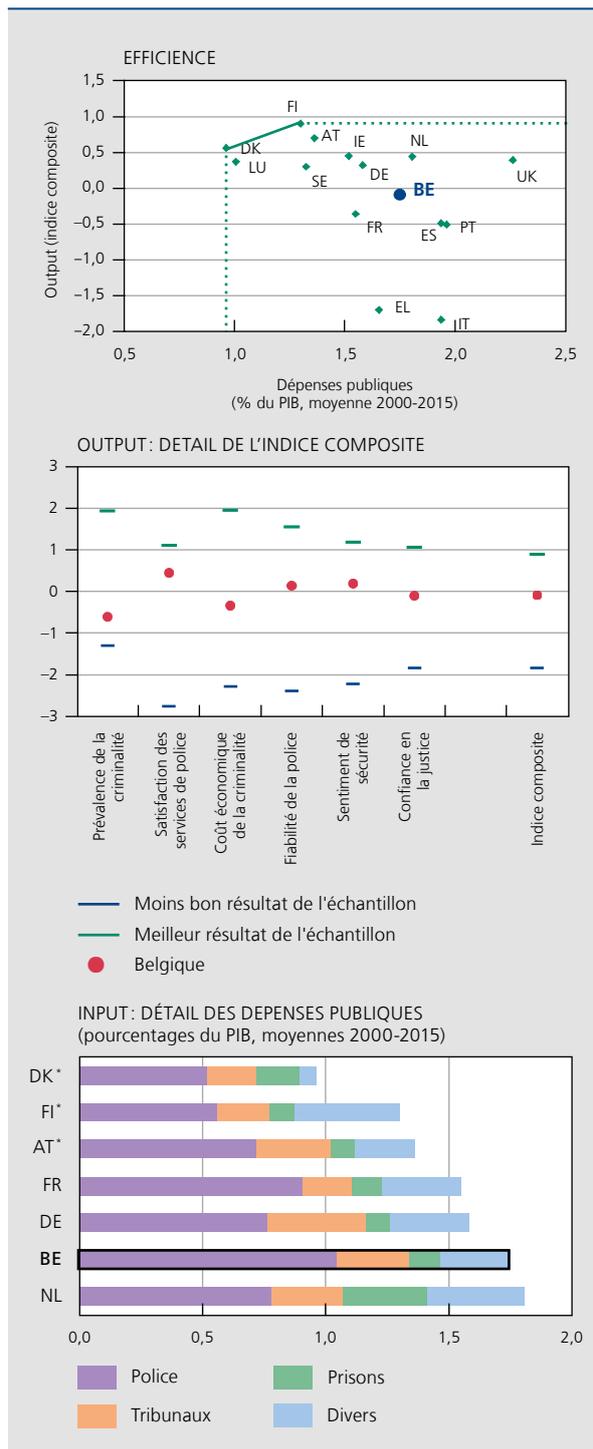
Comparativement, le faible coût public des enseignements primaire et maternel en Allemagne serait le corollaire d'un système dans le cadre duquel la prise en charge des enfants en maternelle – payante et non obligatoire – ne couvre pas nécessairement toute la journée et est dans certaines régions rationnée (plus de demande que d'offre). Dans ce schéma, une partie non négligeable des coûts sont probablement supportés par les parents, soit sous une forme pécuniaire, soit sous la forme d'heures de travail non rémunérées par le parent qui ne travaille pas (à temps plein), par choix ou par manque de places d'accueil.

3.3 Ordre et sécurité publics

Six indicateurs ont été retenus pour constituer l'indice composite devant permettre de mesurer l'output obtenu sur le plan de l'ordre et de la sécurité publics: la prévalence de la criminalité, la satisfaction à l'égard des services de police, le coût économique de la criminalité, la fiabilité de la police, le sentiment de sécurité et la confiance en la justice.

Le Danemark et la Finlande se révèlent être les pays les plus efficaces sur le plan de l'ordre et de la sécurité publics, talonnés par l'Autriche et le Luxembourg. Les pays d'Europe méridionale figurent pour leur part en queue de peloton. La Belgique occupe à nouveau une position intermédiaire dans le classement. Huit pays font preuve d'une efficacité supérieure puisqu'ils engrangent de meilleurs résultats tout en dépensant moins. La France et le Royaume-Uni enregistrent des résultats similaires à ceux de la Belgique en termes d'efficacité, mais en opérant des choix radicalement différents: moins de dépenses et moins de résultats pour la France, plus de dépenses et plus de résultats pour le Royaume-Uni.

GRAPHIQUE 8 ORDRE ET SÉCURITÉ PUBLICS



Sources : CE, divers.

(*) Les pays marqués d'un signe * correspondent aux pays désignés par l'analyse comme étant particulièrement efficaces.

Une analyse plus fine des indicateurs utilisés permet d'identifier les domaines dans lesquels la Belgique se distingue en termes de résultats. En l'occurrence, les Belges affichent une satisfaction à l'égard des services de police

supérieure à la moyenne européenne. Par contre, notre pays enregistre des résultats comparativement défavorables sur les plans de la prévalence et du coût économique de la criminalité.

La répartition des dépenses par sous-fonction révèle que les services de police génèrent des dépenses particulièrement importantes en Belgique, alors que les tribunaux et les prisons représentent des budgets similaires à ceux des pays de référence.

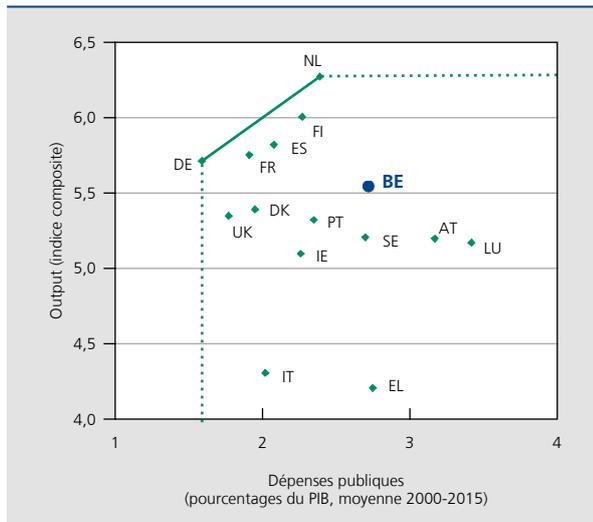
Ce constat doit toutefois être nuancé. Ainsi, certaines régions d'Europe, notamment la Scandinavie, jouissent d'une situation géographique excentrée qui les place à l'écart des trafics internationaux du crime organisé. Plus généralement, il semblerait que l'ampleur du budget alloué à l'ordre public constitue un corollaire du niveau d'insécurité observé plutôt que son principal déterminant. Cette hypothèse expliquerait l'apparente corrélation négative relevée dans les pays d'Europe occidentale entre, d'une part, le niveau de dépenses et, d'autre part, les résultats obtenus. Ainsi, un État disposerait de peu de marge de manœuvre pour agir durablement sur les plans de l'ordre et de la sécurité publics par le biais des dépenses. Ces dernières, de nature essentiellement répressive (police, tribunaux, prisons), ne feraient que refléter un niveau d'insécurité défini par un faisceau d'éléments. Parmi ceux-ci figure indéniablement, outre le contexte économique, démographique ou géographique, la politique de prévention menée par les pouvoirs publics, qui n'est que partiellement appréhendée par les dépenses de la fonction « Ordre et sécurité publics », alors qu'elle constitue un facteur explicatif potentiellement essentiel des résultats obtenus en la matière.

3.4 Mobilité

En Belgique, l'efficacité des dépenses publiques en matière de transports est relativement modeste (les dépenses privées ne sont ici pas prises en compte). Beaucoup de ressources y sont consacrées pour un résultat moyen. Celui-ci est approximé sur la base d'un indicateur composite relatif aux infrastructures de transport (route, rail, eau, air) issu du Global Competitiveness Report du Forum économique mondial. La Belgique est moins performante, en termes tant de dépenses que de qualité, que l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, l'Espagne et la Finlande. D'autres pays dépensent moins que la Belgique, mais affichent certes aussi de moins bons résultats. Seuls l'Autriche et le Luxembourg sont encore moins efficaces que la Belgique.

Les points forts de la Belgique résident plutôt dans ses infrastructures portuaires et, dans une moindre mesure,

GRAPHIQUE 9 MOBILITÉ



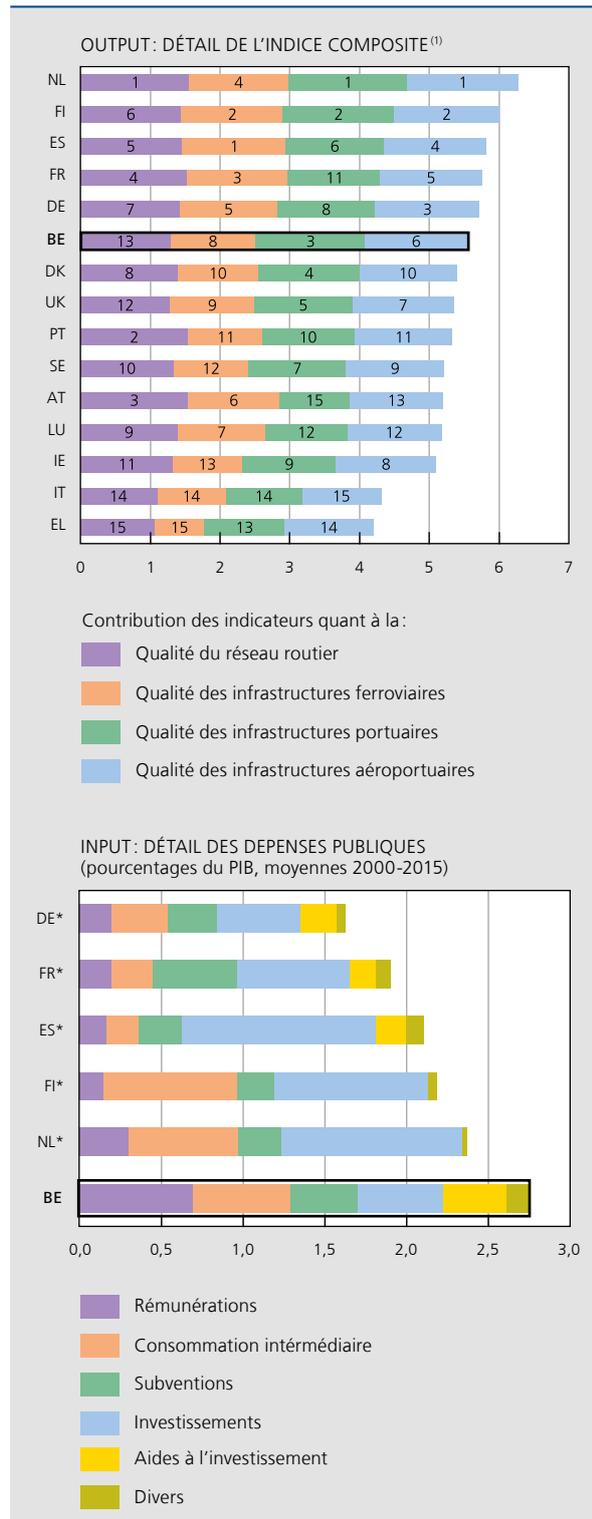
Source : CE, WEF, BNB.

aéroportuaires. Ses performances sont en revanche moins bonnes en ce qui concerne les infrastructures ferroviaires et, surtout, le réseau routier. Une hypothèse pouvant expliquer les mauvais résultats de la Belgique réside dans le maillage extrêmement fin de son réseau de voies de communication comparativement à d'autres pays dont la densité de population est similaire, voire supérieure (comme les Pays-Bas, qui affichent aussi les meilleurs résultats en matière de réseau routier). Cet élément compliquerait l'entretien, qui serait moins fréquent et/ou plus coûteux dans notre pays. La Belgique pâtit par ailleurs de problèmes de congestion endémiques, imputables à la place prépondérante qu'occupe la voiture individuelle. Ces caractéristiques sont liées à l'étalement urbain particulièrement important en Belgique, tandis que l'urbanisation est plus concentrée dans d'autres pays, ce qui facilite l'organisation et réduit le coût des transports en général, et notamment des transports en commun.

Les bons résultats de la France seraient partiellement attribuables à la privatisation de son réseau autoroutier, laquelle aurait permis à l'État de réaliser de substantielles économies. En Espagne, l'efficacité des infrastructures pourrait avoir bénéficié des aides structurelles européennes ayant permis d'améliorer la qualité sans générer de dépenses publiques de même ampleur. Les mauvaises performances du Luxembourg tiennent quant à elles principalement à des infrastructures portuaires et aéroportuaires réduites.

S'agissant des dépenses en matière de transports, on constate systématiquement que les investissements sont plus élevés dans les pays de référence qu'en Belgique. En revanche, ce surcoût est largement compensé par des frais

GRAPHIQUE 10 MOBILITÉ: INFORMATION DÉTAILLÉE



Sources : WEF, BNB.

(*) Les pays marqués d'un signe * correspondent aux pays désignés par l'analyse comme étant particulièrement efficaces.

(1) Les chiffres repris dans le graphique correspondent au classement des pays sur le critère en question, les pays étant classés de 1 (meilleur score) à 15 (moins bon score).

de personnel beaucoup plus faibles dans les pays efficaces. Bien que, sur la base de ce modèle, le budget actuellement consacré aux transports devrait permettre d'en améliorer les performances, en privilégiant des dépenses d'investissement ciblées au détriment des frais de fonctionnement, ce constat doit néanmoins être nuancé. La part des dépenses privées couvrant les frais de fonctionnement des transports publics, ou son corollaire, le taux de subside, peut varier significativement. Bien que l'analyse restreinte proposée ici ne permette pas de formuler des recommandations spécifiques, les données suggèrent que, sur le plan de la mobilité, il y aurait peut-être lieu d'envisager d'augmenter les investissements en infrastructures de transports afin de résoudre les problèmes de congestion et de maintenir la qualité des infrastructures existantes. Les choix de société quant à l'utilisation de l'espace et à l'urbanisme mériteraient sans doute aussi qu'on leur accorde une plus grande attention, principalement pour ce qui est de leurs conséquences au niveau des coûts induits, notamment pour les transports.

Conclusion

Le niveau des dépenses publiques est particulièrement élevé en Belgique. Les administrations publiques

affichent néanmoins des résultats moyens en termes d'efficacité. L'action publique recèle donc un réel potentiel de gains d'efficacité. Il importe dès lors de garantir des politiques publiques de meilleure qualité et plus efficaces, ce qui implique des efforts constants en vue de maîtriser les coûts et d'améliorer les prestations.

Ces prochaines années, la plus grande efficacité de l'action des pouvoirs publics devrait en tout état de cause constituer un objectif-clé pour tous les niveaux de pouvoir en Belgique. Tout d'abord, pour concrétiser cet objectif, il conviendra d'adopter une approche systématique permettant d'analyser l'éventail des missions des pouvoirs publics et d'opérer des choix. Ensuite, il faudra examiner quel niveau de pouvoir est le mieux à même de s'acquitter de ces missions; il y a en effet lieu d'éviter les chevauchements et de viser les économies d'échelle. Enfin, il s'agira de tendre vers l'organisation la plus adéquate du fonctionnement des différents services publics, notamment en optimisant les applications informatiques et en simplifiant les procédures. Les réformes éventuellement nécessaires devront être envisagées dans une perspective à long terme et être mises en œuvre rigoureusement.

Bibliographie

- BNB (2017), « Améliorer l'efficacité des administrations publiques », *Rapport 2016*, Encadré 6, 149-152.
- Dembour C. (2014), *Efficience des pouvoirs publics: des gains importants sont possibles I*, Analyse FEB.
- Dutu R. et P. Sicari (2016), *Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education and General Administration*, OECD Economics Department Working Paper 1278, OECD Publishing, Paris.
- EC (2016), *Report on Public Finances in EMU*, Institutional Paper 045, December.
- Eugène B. (2008), *The efficiency frontier as a method for gauging the performance of public expenditure: a Belgian case study*, NBB, Working Paper 138.
- Hindriks J. et M. Verschelde (2010), *L'École de la Chance*, Regards économiques 77, février.
- Hirtt N. (2008), *Pourquoi les performances PISA des élèves francophones et flamands sont-elles si différentes?*, APED, janvier.
- IMD (2015), *World Talent Report 2015*.
- IMF (2016), *IMF Country Report 16/78: Belgium*.
- Lambotte J.-M., L. Brück et J.-M. Halleux (2008), « Étalement urbain et services collectifs: Les surcoûts d'infrastructures liés à l'eau », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2008/1, mars, 21-42.
- OCDE (2010), *Gérer la congestion urbaine*, Éditions OCDE, Paris.
- OECD (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators: methodology and user guide*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris.
- Schmitz V. et R. Deschamps (2014), *Financement et dépenses d'enseignement et de recherche fondamentale en Belgique: évolutions et comparaisons communautaires et internationales*, Cahiers du CERPE, 73.
- Siedentop S. et S. Fina (2012), « Who sprawls most? Exploring the patterns of urban growth across 26 European countries », *Environment and Planning A*, 44, 2765-2784.
- WEF (2016), *The global Competitiveness Report 2016-2017*, Geneva.