

Plateforme électorale Ecolo

Elections fédérales du 13 juin 2010

Axe Démocratie et Gouvernance

Service public

Gouvernance



Plateforme électorale Ecolo
Elections fédérales du 13 juin 2010

Service public - Gouvernance

Etat des lieux et analyse d'Ecolo

La démocratie repose sur les institutions représentatives et les processus participatifs et s'accomplit à travers une éthique politique. Elle fonde également sa légitimité par les politiques publiques mises en œuvre pour rencontrer les besoins d'intérêt public. Ainsi, les pouvoirs publics doivent-ils fournir, à l'ensemble de la population, les garanties et services qui assurent la vie en société dans la solidarité et l'égalité, et assurer un accès équitable aux ressources communes. Cette action peut exiger la production directe, par les pouvoirs publics, d'un bien ou d'un service donné. Elle peut également, si cela est nécessaire, s'exercer à travers une régulation extérieure aux acteurs. En toute hypothèse, elle ne se situe pas dans un rapport marchand entre fournisseur et client mais dans une perspective d'intérêt général.

Dans plus d'un secteur cependant, le service public ne parvient plus à assurer ses missions d'intérêt général, qu'il soit ouvert à l'appétit des marchés sous l'impulsion de la politique de la concurrence de l'Union européenne, qu'il soit privatisé dans le cadre d'une politique budgétaire à court terme, ou qu'il soit asphyxié par un manque d'investissements et la participatisation de ses ressources. Par ailleurs, le débat européen relatif à la reconnaissance de services d'intérêt général protégés des règles de concurrence et dont les pouvoirs publics peuvent assurer le développement reste bloqué au sein des institutions européennes : le combat doit donc se poursuivre pour protéger des services publics essentiels comme ceux de la santé ou de l'éducation des dogmes de la libre concurrence et du marché.

Ecolo veut réaffirmer son profond attachement au service public, afin de fournir à la population un accès large, solidaire et équitable, aux services qui font partie intégrante de la vie en société.

Afin de garantir son avenir, Ecolo entend moderniser le service public. Cette modernisation ne sera pas calquée sur les méthodes les plus agressives du secteur privé, mais sur un consensus social portant sur les finalités du secteur public, mobilisant les fonctionnaires autour d'un service de qualité, largement accessible, ouvert à ses responsabilités sociales. Par ailleurs, la notion de service public doit être redéployée, voire étendue aux biens dont la gestion produit de fortes externalités. Lorsqu'une intervention privée est nécessaire et que les matières traitées l'autorisent, un régulateur fort doit être mis en place, garant de la protection des consommateurs, et notamment des publics les plus fragilisés. Cette modernisation doit alors permettre au service public de devenir un moteur de transformation de la société, pour lui permettre de faire face aux défis de notre temps.

Propositions d'Ecolo

Réinvestir le service public : fixer un contenu large et dynamique du service public

Ecolo est favorable à la définition d'un vaste contenu du service public afin de permettre un accès le plus large à l'ensemble des biens et services essentiels, tels que, notamment, l'eau, l'énergie, les services sociaux et de santé, l'éducation, les transports en commun, les services postaux et la gestion des déchets, outre les services relevant de la fonction d'autorité de l'Etat, comme la justice ou la sécurité publique, par exemple. L'ensemble de la population doit ainsi pouvoir bénéficier de services dont les pouvoirs publics assurent la continuité et la qualité des prestations, dont ils garantissent l'accès à chacun en veillant à leur gestion optimale et à leur financement, et dont ils rendent compte.

La plupart de ces services sont basés sur l'utilisation d'un réseau et se caractérisent dès lors par des frais fixes importants. La répartition de ces coûts entre les services et entre les usagers ne constitue pas une contingence technique, mais résulte d'une décision politique. Ecolo revendique l'accessibilité de ces services à tous les citoyens et une répartition solidaire de ces coûts, à l'instar de la tarification progressive et solidaire de l'eau mise en place à Bruxelles à l'initiative d'Ecolo. Ecolo propose dans ce cadre l'application d'une tarification progressive aboutissant à la suppression des redevances forfaitaires, à la fixation d'un prix modeste – voire même à l'octroi de la gratuité – aux premières tranches de consommation et à leur financement par l'impôt et par les tranches supérieures de consommation.

Ecolo entend par ailleurs, lorsqu'un service de base est offert par le marché (télécommunications mobiles ou services bancaires, par exemple), que les pouvoirs publics garantissent, également dans cette hypothèse, l'accès à certaines prestations de base pour chaque consommateur et consommatrice, de même que leur niveau de qualité. Ecolo estime cependant que la mise en œuvre de ce service minimal ne peut être laissée à la liberté des opérateurs et reposer uniquement sur un code de conduite interne au secteur, mais qu'elle requiert une intervention active de l'autorité publique. Ecolo soutient dès lors, en pareil cas, l'établissement d'un service universel, dont le contenu s'impose aux différents opérateurs par la loi et est précisé à travers un cahier des charges, et dont le respect est contrôlé par un régulateur. Enfin, Ecolo revendique l'inscription du principe du service public et du service universel dans la Constitution.

Plus globalement, Ecolo estime qu'une série de secteurs à impact social, économique, environnemental ou culturel ne peuvent fonctionner correctement sans une régulation technique et politique des opérateurs. Dans ce cadre, Ecolo est favorable sous certaines conditions à une politique dite de régulation, par laquelle les pouvoirs publics, par l'intermédiaire d'une autorité indépendante, peuvent contrôler les prestations minimales à fournir, les conditions d'exploitation, ainsi que certains éléments relatifs à la tarification et l'obligation de fourniture du service universel. Ces conditions demandent que de véritables contraintes existent pour que les opérateurs prestent les services requis (exemple : système de bonus-malus pour l'opérateur), que les risques financiers soient répartis équitablement entre l'autorité publique et le prestataire de service, que les procédures d'attribution et les résultats produits par l'opérateur soient diffusés de manière transparente.

Enfin, Ecolo exige l'adoption d'une législation européenne consacrant la notion de service public comme élément fondateur de la société européenne, de sa cohésion sociale et de son développement durable, et faisant prévaloir l'intérêt général sur les règles de la concurrence et le profit commercial. Ecolo souhaite, à travers cette directive-cadre, réaffirmer le principe de subsidiarité applicable dans la définition des missions de service public, garantir le financement des services publics selon la méthode choisie par le pouvoir public concerné, préserver l'autonomie de l'autorité politique quant au régime de propriété, établir une pleine sécurité juridique, et développer des services publics au niveau de l'Union européenne là où ils pourraient apporter une valeur ajoutée.

Dans cette perspective enfin, Ecolo défend une Poste de service public. La Poste reste avec la SNCB la plus grande entreprise publique de Belgique et, malgré les nombreuses pertes d'emploi intervenues depuis 2004, un des plus gros employeurs en Belgique. Nous dénonçons la vente, par le gouvernement violet en 2005, de 50 % des actions de la Poste à un consortium privé (CVC-Poste Danoise). Nous dénonçons également, dans un contexte de contraction du marché postal, les conséquences environnementales, sociales (fermeture de bureaux de poste, suppression d'emplois, remise en cause du rôle social de la Banque de la Poste, pression maximale sur les travailleurs) et financières (boni importants pour l'actionnaire privé et menaces sur les liquidités de la Poste) qui en ont découlées. A l'inverse, nous souhaitons le maintien d'un service postal public fort, contribuant au maillage social du territoire, garantissant à la fois une action efficace et des conditions de travail de qualité pour ses employés. Au niveau européen, les Verts se sont toujours opposés à la libéralisation du marché postal, qui doit être effective au 1^{er} janvier 2011. Dans le cadre de la traduction en droit belge de cette directive, nous demandons dès lors que des mesures volontaristes soient prises afin que l'opérateur public soit protégé et que les futurs opérateurs privés soient soumis aux mêmes obligations de service public (fréquence de distribution, couverture géographique, service rendu ...) et des droits du travailleur (notamment en termes salariaux, dès lors que des barèmes identiques devraient être fixés pour les éventuels concurrents privés de la Poste et fixés dans le cadre d'une commission paritaire à créer).

Redéfinir le service public

Clarifier les missions de service public

Pour Ecolo, il est nécessaire de (re)définir de manière précise l'objet social et les missions de service public, ainsi que les structures de gestion et de contrôle permettant la réalisation de ces missions. Ces éléments doivent faire l'objet d'une harmonisation permettant la clarification des missions d'intérêt public, l'identification du détenteur du capital public, la définition précise des organes sociaux et des pouvoirs respectifs de la direction, du conseil d'administration et de la tutelle, l'encadrement rigoureux des délégations, la référence explicite au régulateur, une relative homogénéisation des statuts des différents organismes et l'insertion du développement durable – et de l'obligation de sa prise en compte effective – dans l'objet social de tout service public.

A ces fins, les objectifs à atteindre par chaque service public, les conditions – notamment d'égalité, d'accessibilité, de continuité et de réduction de l'empreinte écologique - à respecter, les moyens dégagés pour ce faire et les critères de réalisation doivent également être arrêtés, et ce, dans le cadre d'un contrat de gestion conclu entre l'autorité publique et l'organisme d'intérêt public, applicable pour une période déterminée. Dans ce cadre, Ecolo propose que chaque entreprise publique chargée de la réalisation de missions de service public soit tenue de réaliser un plan d'entreprise, pluriannuel contrôlé par les organes de gestion. Sa mise en œuvre doit faire l'objet d'une évaluation annuelle au parlement, en référence au contrat de gestion. Enfin, Ecolo s'engage à ce que les moyens publics investis rencontrent au mieux les besoins légitimes pour lesquels ils ont été dégagés et que les dépenses produites fassent l'objet d'un contrôle rigoureux.

Poser les services publics en exemple

Ecolo considère que les services publics doivent répondre à des exigences particulières de responsabilité sociale et soutient à ce titre :

- l'insertion systématique dans les marchés publics de clauses environnementales, sociales et éthiques, afin d'y encourager notamment le recours aux matériaux, produits et techniques les moins lourds pour l'empreinte écologique et de poser les pouvoirs publics comme acteurs responsables, socialement et environnementalement, dans les commandes publiques ;
- l'assignation aux autorités publiques, en ce compris au niveau de leur politique immobilière, d'objectifs de gestion environnementale, tenant notamment à l'utilisation rationnelle de l'énergie, à la réduction de la quantité de déchets et au recyclage ou à la définition de plans de déplacements pour leur personnel ;

- l'utilisation de logiciels informatiques utilisant des standards ouverts, dans le but de garantir l'interopérabilité des systèmes, de sécuriser l'archivage des contenus numériques et de garantir la pérennité de l'accès électronique aux contenus numériques.

Par ailleurs, Ecolo considère que les pouvoirs publics doivent constituer une référence dans leur rôle d'employeur, que ce soit en termes d'harmonie des relations de travail, de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, d'intégration des personnes handicapées, d'ouverture aux personnes d'origine étrangère ou d'offres d'emplois publics aux travailleurs et travailleuses moins qualifiés. Dans ce cadre, Ecolo soutient tout particulièrement :

- la primauté du statut sur le contrat de travail pour organiser les relations de travail, dès lors que le statut des agents leur confère une protection contre l'arbitraire et les mettre à l'abri des pressions, dans le but de leur permettre d'assurer la primauté de l'intérêt général, la continuité et l'impartialité du service public¹ ; le statut organise par ailleurs les procédures devant assurer l'égal accès à l'emploi et la sélection des candidats et candidates les plus aptes, alors que le contrat permet à l'autorité d'agir sans aucune procédure particulière ; dès lors, le recrutement statutaire doit être privilégié, sur base d'un appel public à candidatures et après réussite d'un concours d'examen objectif ;
- l'organisation d'un système de carrière plane, permettant d'évoluer de façon dynamique en ne changeant pas de grade, mais en progressant en termes d'échelle barémique après des laps de temps déterminés ;
- parallèlement à ce système de carrière, une plus grande mobilité au sein de la fonction publique, en étendant et en simplifiant les possibilités de mutation et de transfert - en ce compris entre niveaux de pouvoir - moyennant le respect d'un socle commun en matière d'objectivation du recrutement et de l'évolution de carrière ;
- une modération en termes de tension salariale ; Ecolo s'oppose en ce sens à l'octroi de sursalaires et/ou d'avantages excessifs aux hauts fonctionnaires, qu'ils soient ou non sous mandat ; la rémunération globale des hauts fonctionnaires ne peut raisonnablement dépasser, en intégrant l'ensemble de leurs activités, 150 % de l'indemnité parlementaire ;
- lorsque cela est possible, l'accroissement de la déconcentration territoriale des services administratifs de l'Etat fédéral et des entités fédérées, afin d'aboutir à une répartition géographique plus équilibrée permettant la réduction globale des trajets et l'amélioration de la qualité de vie du personnel ;
- une politique de formation visant à renforcer outre une éthique de l'intérêt général, l'acquisition des savoirs et savoir-faire requis pour l'exécution des missions de service public ; cette politique de formation sera couplée, pour les fonctions de direction, à l'acquisition d'un brevet de direction et la réussite d'une épreuve de sélection ; dans cette perspective, Ecolo propose de créer une école d'administration fédérale chargée de mettre en œuvre et d'assurer le suivi de cette politique de formation et de ce régime de brevets, ainsi que de la certification des expériences et des compétences acquises ; Ecolo entend par ailleurs que chaque agent et agente se voie reconnaître un droit équivalent à celui du congé-éducation.

Rendre le service public plus accessible au citoyen

Ecolo entend orienter le service public au service du public et situer le citoyen au cœur de l'appareil administratif, en renforçant la disponibilité de l'information et en mettant en place une véritable stratégie d'accueil.

Pour Ecolo, l'administration doit mettre à disposition une information accessible et compréhensible. Cette information doit donc être gratuite car son accès est un droit et non une faveur. Elle doit être facilement accessible, que ce soit par voie électronique ou par voie visuelle (panneaux d'affichage, support écrits ...). Elle doit être présentée de manière complète et compréhensible. Elle implique une obligation de publicité active et la définition de normes de traitement des dossiers (obligation de renvoi à l'administration compétente, possibilité de contact direct avec l'agent traitant le dossier, transmission

¹ Parallèlement, le statut ne peut être synonyme d'immobilisme ou de rigidité, sous peine de permettre à ses détracteurs de mettre en cause sa légitimité. Le statut de la fonction publique doit dès lors, le cas échéant, être modernisé ; il ne peut notamment empêcher le licenciement d'agents et agentes reconnus manifestement inaptes à l'issue d'une procédure réglementaire et contradictoire.

d'un accusé de réception dans les dix jours avec information quant au délai de réponse ...). Enfin, elle nécessite d'assurer l'accès de tous à l'administration électronique, notamment en élargissant la mise à disposition gratuite de bornes interactives utiles à cette fin et en veillant à leur accessibilité par tous les publics (personnes malvoyantes, rencontrant des difficultés de lecture ou ne maîtrisant pas l'outil informatique ...).

Dans le même sens, il importe de simplifier l'environnement administratif, en coordonnant les procédures qui le requièrent, en systématisant l'examen de lisibilité de tout projet de réglementation par une cellule spécialisée en simplification administrative, en éliminant les formalités superflues, en interdisant à une institution de demander copie d'un même document à plusieurs reprises.

Enfin, Ecolo entend promouvoir une évaluation transparente de la qualité générale des prestations en matière de fourniture de biens publics: qualité de l'eau ou de l'air, offre en matière d'énergie, ponctualité et qualité des transports. Cette évaluation s'impose tout particulièrement pour les situations où un régulateur extérieur est en charge du service. Elle doit par ailleurs être claire et accessible à tous (panneaux d'affichage dans les communes, site internet de monitoring, bornes d'indication de la qualité de l'air ...).

Afin d'aiguiller l'utilisateur dans le dédale administratif et de répondre à l'écueil des administrations 'ping-pong' qui se renvoient les responsabilités, Ecolo propose d'installer des lieux d'accueil uniques, pluridisciplinaires et communs à l'ensemble des administrations en contact direct ou indirect avec le public, dans une organisation décentralisée sur le territoire, par exemple à l'échelle de chaque arrondissement administratif.

La création de maisons de service public pourrait également être envisagée, à l'échelon local, pour offrir un guichet commun mais aussi un véritable lieu d'échanges et de services : antenne de l'administration communale, guichet du service public de l'eau, du gaz et de l'électricité, services postaux ou relatifs aux transports en commun, informations sur toutes les matières qui peuvent intéresser le citoyen (primes environnementales, horaires des services de santé, bourses d'études, ...).

Dans la même perspective, Ecolo propose d'élargir – en concertation avec les représentants du personnel - les heures d'ouverture des bureaux afin de tenir compte des nouvelles réalités sociales, professionnelles et familiales de la population, et de prévoir les ressources nécessaires pour assurer le suivi des appels téléphoniques et éviter des périodes trop longues d'attente en ligne.

Ecolo estime que les réclamations constituent des éléments qui doivent être utilisés pour améliorer le service rendu au public. Ecolo souhaite ainsi étendre le rôle des médiatrices et médiateurs, à travers lesquels les administrations peuvent voir leurs actes soumis à une voie de recours, non contentieuse. Ecolo défend ainsi des conditions de saisine assouplies, l'extension du champ d'action des médiateurs aux missions de service public déléguées à des tiers, et leur compétence à soulever des questions préjudicielles devant les juridictions.

Il convient encore de mettre sur pied un système efficace et équitable de règlement des dysfonctionnements internes à l'administration. En effet, la fonction de médiateur ne permet pas d'intervenir en amont en cas de litige entre un agent et son administration. Ecolo demande dès lors un renforcement des mécanismes de réception, de traitement et d'arbitrage des plaintes pour abus ou dysfonctionnement interne à l'administration.

Ecolo demande enfin que les législations linguistiques au niveau régional et local soient adaptés aux besoins du citoyen.

Renforcer l'efficacité et l'impartialité des pouvoirs publics

Objectiver les décisions publiques

De trop nombreux mandataires et structures publiques considèrent que certaines citoyennes ou certains citoyens sont plus égaux que d'autres. Il s'agit de leurs clients, c'est-à-dire les citoyens dont ils tentent par là d'acheter les suffrages en échange de services ou de promesses. Pourtant, à chaque fois qu'un piston fait passer un dossier au-dessus de la pile, pour un emploi, pour une promotion ou pour un subside, c'est le principe d'égalité entre les citoyens qui est mis à mal et, dans le même temps, l'Etat de droit et la démocratie. A chaque fois qu'un piston fait passer un dossier au-dessus de la pile, c'est toute la pile qui est préjudiciée.

Ecolo propose dès lors d'objectiver les décisions publiques par l'application de procédures transparentes et organisées, incluant une définition préalable des critères d'appréciation de l'autorité publique, une information complète et précise des demandeuses et demandeurs potentiels, une motivation rigoureuse de toute décision par rapport à ces critères et une certaine publicité a posteriori des décisions prises. Ce processus d'objectivation s'applique notamment à l'octroi de subsides ou au recrutement des agents dans la fonction publique.

Mettre en œuvre un véritable régime de mandats à la tête de l'administration

Les fonctionnaires dirigeants exercent une responsabilité certaine dans la conduite des politiques publiques. Il convient dès lors de veiller à ce que l'administration soit pilotée par les agents et agentes les plus compétents, et à ce que l'autorité publique puisse gouverner dans une relation de confiance avec la haute fonction publique. Cette approche a été dévoyée depuis plusieurs décennies, par la nomination – quasi toujours à vie – de hauts fonctionnaires sur une base généralement partisane et parfois sans égard pour les compétences.

Ecolo propose de mettre en œuvre un régime de mandats réformé, par lequel le gouvernement désignerait les fonctionnaires généraux pour des mandats d'une durée limitée à la législature, à l'intérieur d'un pool de candidats et candidates titulaires d'un brevet de management public délivré par l'école d'administration fédérale, après un cycle de formations et ayant par ailleurs réussi un concours d'un haut niveau d'exigence.

Ecolo estime également nécessaire de renforcer les incompatibilités entre la haute fonction publique et l'exercice d'un mandat exécutif local et entend appliquer les mêmes principes aux agents et agentes dirigeants des organismes d'intérêt public et des entreprises publiques.

Limiter les effectifs des cabinets et de la para-administration

Ecolo soutient la limitation des effectifs des cabinets ministériels au personnel nécessaire à leur bon fonctionnement, dans le cadre strict de l'exercice de leurs compétences. Les moyens d'un cabinet ne peuvent en aucun cas être utilisés dans le cadre du financement direct ou indirect d'un parti politique ou dans le cadre d'une campagne électorale. Les collaboratrices et collaborateurs d'un cabinet, s'ils doivent bénéficier d'un préavis prolongé et d'un congé politique, ne peuvent en revanche pas être engagés au sein de l'administration en dehors des règles normales de recrutement.

Pour Ecolo, il importe par ailleurs de limiter le développement de la para-administration (agences gouvernementales ...) et de lui appliquer le cas échéant les mêmes exigences de recrutement (appel public et objectivation des compétences). De même, Ecolo demande de ne recourir à l'expertise externe que dans des conditions strictes, uniquement lorsque les ressources internes nécessaires ne sont pas disponibles et pour des tâches qui ne relèvent pas des missions structurelles de l'administration.

Enfin, Ecolo propose d'associer davantage le pôle ministériel et le pôle administratif, notamment en développant les contacts entre chaque cabinet et l'administration.

Réformer la gouvernance des organismes d'intérêt public et des entités dérivées

Le bon fonctionnement des organismes d'intérêt public fait face à différentes difficultés : manque d'indépendance et de disponibilité des administrateurs, effectifs pléthoriques, opacité des procédures. Ces organismes jouent pourtant un rôle nécessaire pour l'autorité publique.

Afin de démocratiser le fonctionnement de ces organismes, Ecolo propose dès lors de mettre en place un processus de vérification des règles d'incompatibilité et de conflits d'intérêts pour les administrateurs publics. Par ailleurs, la désignation des gestionnaires des organismes d'intérêt public doit être organisée de manière ouverte et objectivée. Enfin, il convient d'ouvrir les organes de gestion de ces organismes à des administratrices et administrateurs indépendants et, le cas échéant, à des représentantes et représentants des usagers. Pour terminer, il est utile de simplifier les structures qui font double emploi ou dont les missions pourraient être effectuées de façon plus optimale par un autre organisme, et de mieux contrôler les filiales.

Élargir les responsabilités et moyens d'action de la Cour des comptes

La Cour des comptes est principalement chargée de contrôler la régularité de l'utilisation des deniers publics par l'Etat fédéral et les entités fédérées. Même si ses missions ont peu à peu été élargies, notamment au niveau de la réalisation d'analyses de gestion, sa haute compétence apparaît encore sous-utilisée.

Ecolo propose dès lors d'accroître les responsabilités et les moyens d'action de la Cour des comptes dans le cadre de la consolidation du contrôle des dépenses électorales et du financement des partis, pour ce qui concerne l'évaluation démocratique des politiques publiques, ainsi que pour la prévention des conflits d'intérêts. Ecolo est également favorable à l'extension de la compétence générale de la Cour des comptes aux niveaux communal et provincial, ainsi qu'à toute entité bénéficiant directement ou indirectement de fonds publics ou dans lesquelles les pouvoirs publics détiennent au moins 25 % du capital. Ecolo juge enfin opportun de charger la Cour des comptes du contrôle de l'affectation des fonds collectés par appel à la générosité du public à l'échelle fédérale, communautaire ou régionale. Parallèlement, il convient naturellement de préserver la haute qualité du travail de la Cour, en clarifiant le mode de rémunération de certaines missions et en renforçant le dispositif de prévention des conflits d'intérêts au niveau de ses agents.