

Avant-propos

Avant d'aborder les considérations sur les études sectorielles relatives à la Belgique, développées par l'IVO et l'AURA, j'aimerais vous rappeler que notre recherche comprend un volet important consacré aux projets de modernisation mis en chantier ou réalisés dans 11 pays occidentaux. Parmi ces études internationales, quatre études approfondies ont été réalisées par l'Institut européen d'administration publique de Maastricht (IEAP) sur la France, le Portugal, l'Irlande et les Pays-Bas, sous la direction de M. Robert POLET, ici présent. Vous avez les textes dans votre farde documentaire.

Il n'est pas possible pour l'efficacité de la Conférence, de les passer en revue ne fût-ce que brièvement, mais les experts IEAP présents, peuvent toujours nous faire profiter des enseignements de ces études tant au cours de la séance plénière que durant les groupes de travail.

*

* *

1. Introduction

Il faudrait pour poser des balises aux réflexions de cette journée, définir deux concepts qui sont souvent utilisés de manière non différenciée : celui de réforme administrative et celui de modernisation .

Il ne s agit pas de lancer un débat sémantique, mais de savoir de quoi l on parle. Faute de temps, nous nous contenterons d expliquer ce que nous entendons par modernisation . Les définitions de ce concept sont multiples. Nous en avons dégagé une qui, sur le plan international, semble faire l objet d un consensus assez large :

« () elle est un défi permanent à innover, à adapter qualitativement les services et les hommes : c-à-d. rendre les uns plus performants, les autres plus compétents et plus responsables. Elle doit aussi viser à améliorer la qualité des services rendus aux citoyens et à la collectivité, dans une conjonction difficile de restrictions budgétaires, d internationalisation des affaires, de changements rapides tant au plan des techniques et des technologies qu à celui des demandes sociales. Un des objectifs fondamentaux de la modernisation doit être l existence d une culture managériale, plus axée sur les objectifs et les résultats que sur la réduction des coûts ».

Peu à peu, la modernisation s est également apparentée, dans la gestion publique, à la mise en uvre d une stratégie des actions prioritaires que les services publics ont à mettre en place, pour sélectionner leurs politiques publiques sur base de critères rationnels, scientifiques et mesurables ; pour effectuer un meilleur contrôle des dépenses et des investissements ; pour introduire une plus grande flexibilité et sélectivité dans le déploiement des ressources ; pour adapter, enfin, en vue de plus de productivité et de compétence les ressources humaines.

Des études internationales effectuées par nos deux centres, nous dégageons une observation générale que le management, indispensable à la modernisation, ne doit pas se limiter à une meilleure utilisation des ressources, mais doit permettre aux fonctionnaires dirigeants de participer à la décision politique, dans la mesure évidemment où ils seraient porteurs de méthodes et de techniques appropriées. Dans cette optique, la modernisation relève autant du policy-making que du départemental management .

2. Les études sectorielles

Faisons un rapide **tour d horizon des considérations** qu émettent les rapports et les interviews.

- **En matière de gestion budgétaire et financière des services publics :**

Peu de personnes pourraient contester le fait que notre pays ait réussi au cours des décennies 1980 et 1990 un effort de grande ampleur en matière d assainissement de la situation des finances publiques. Le solde primaire du budget est aujourd'hui largement positif et le poids de la dette est en train de fondre progressivement. Mais le travers de cette politique budgétaire a été de n'être qu'une politique de solde : elle a consisté à réduire ou à freiner à tout prix les dépenses, sans trop de considérations pour les conséquences qu'elle pouvait entraîner pour le fonctionnement des services.

Contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays européens, l'assainissement des finances publiques a été dissocié de l'amélioration du management budgétaire et financier. Au cours de ces années, les gouvernements successifs ont perfectionné la méthodologie d'élaboration du budget au plan macro-économique (voir le rôle joué par le Bureau du Plan et, à partir de 1989, la section Besoins de financement du Conseil supérieur des finances), tout en délaissant le développement des budgets par programme. De même, rien n'a vraiment été entrepris pour introduire un véritable contrôle de gestion dans les départements. On en tire l'impression que le management public n'a pas été perçu par le pouvoir politique comme une approche pertinente pour réduire le déficit public.

Les domaines dans lesquels on a néanmoins obtenu des avancées significatives sont ceux pour lesquels il y avait une forte contrainte externe : l'amélioration de la gestion de la dette et l'introduction de l'euro. Ce sont aussi des domaines qui, pour reprendre l'expression du Professeur Dewachter¹, peuvent être considérés comme relevant du processus de décision technocratique et sur lesquels il y a une assez grande convergence de vues entre les partis.

Enfin, relevons aussi qu'au cours de la période prise en considération, on observe un renforcement du contrôle de la régularité. Ainsi, l'introduction du budget unique des dépenses par la loi du 28 juin 1989 a mis fin au retard

¹ DEWACHTER W., *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, ACCO, 1995.

dans l'approbation des budgets par le Parlement ; cette loi a par ailleurs fixé des conditions plus strictes à l'utilisation des fonds budgétaires ou aux avances de trésorerie.

- **En matière de communication-information :**

Le binôme est quasi indissociable, mais il faut le distinguer entre communication interne et externe.

La **communication interne** est un instrument de gestion de première importance (gestion des ressources humaines -GRH- par exemple) tant au niveau de l'appareil gouvernementale qu'au sein des administrations. Il est cependant celui qui apparaît le plus négligé et le plus faible.

Une amélioration de la communication de l'autorité avec la base, c-à-d. avec les agents qui sont en contact direct avec le public et pour qui l'information fait aussi souvent défaut, devrait être pour les gestionnaires responsables une priorité absolue.

L'insuffisance communicationnelle, tout comme celle de l'information, hypothèque la coordination, affaiblit le contrôle, favorise le centralisme et le cloisonnement.

De nombreuses réactions mettent l'accent sur la nécessité d'une communication interne plus efficace, dont les effets positifs ne sont pas négligeables.

Dans ce domaine clé du nouveau management public, l'essentiel est à construire, particulièrement au niveau de l'élaboration des politiques et de la gestion des ressources humaines.

En ce qui concerne la **communication/information externe**, les rapports apparaissent beaucoup plus positifs.

En effet, il apparaît qu'un effort notable a été fait, particulièrement en ce qui concerne le citoyen. En ce sens, la Belgique et le pouvoir politique suivent une tendance générale qui s'est manifestée depuis le début des années 90 dans tous les pays occidentaux. Les mesures ont été parfaitement décrites dans le rapport de nos collègues flamands. Ce qui nous manque aujourd'hui, c'est une **évaluation** scientifique et objective de la mise en œuvre des dispositions juridiques prises et le **baromètre** du degré de satisfaction formulé par la société civile et le citoyen, qui nous permettrait de savoir si nous allons dans la bonne direction et si l'administration peut appliquer correctement les mesures prises. La question n'est pas sans

intérêt, car les analyses inductives qui ont pu être faites avec les informations disponibles, démontrent que le contrôle de gestion de ces mesures reste limité, mais la question centrale est de savoir si les mesures mises en chantier donnent les résultats escomptés. Il ne suffit pas qu'elles donnent bonne conscience au pouvoir politique ou à l'administration.

- **En matière d'organisation :**

Le rapport fait référence aux réformes majeures depuis 1985 : le Secrétariat à la Modernisation, les Cellules de modernisation qui en ont découlé, le Bureau ABC, le Collège des Secrétaires généraux et le Ministère de la Fonction publique.

Ces institutions et services, ayant connu des fortunes diverses et ayant des portées différentes, démontrent cependant qu'il existe depuis quelques années un préjugé favorable pour le changement dans les services publics, ainsi que pour le développement d'une nouvelle culture administrative.

Si le Secrétariat d'Etat et les cellules de modernisation n'ont connu qu'une existence assez éphémère, il apparaît que le Collège et le nouveau ministère, assistés du Bureau ABC comme cellule d'experts, pourraient constituer pour l'avenir deux piliers importants de la modernisation.

Leur chance de jouer ce rôle serait d'autant plus grande qu'il existerait au niveau politique un consensus à cet égard : consensus qui pourrait se concrétiser par une inscription claire dans le futur Accord de gouvernement ou par le biais d'un accord type Octopus .

- **En matière de gestion de la fonction publique**, quelle est la lecture synthétique que l'on peut faire du rapport ?

En premier lieu, un constat général :

- le citoyen se plaint de l'administration et des fonctionnaires. Les agents ne sont pas satisfaits et démotivés. La déresponsabilisation semble générale. Donc rien de neuf depuis des années, mais le contexte social et les événements apportent à ces critiques un éclairage nouveau et ne permettent plus au système de se satisfaire d'un discours apologétique. Le moment de la responsabilisation et de la reprise en mains est donc venu.

Ensuite :

- les nombreuses mesures prises montrent le nouvel intérêt que le gouvernement porte à la gestion des ressources humaines, mais que faute de moyens, beaucoup d'entre-elles n'ont qu'un impact limité et n'atteignent pas pleinement leur objectif. Le désir d'évoluer vers une gestion plus managériale privilégiant la performance, la flexibilité, la disponibilité, l'ouverture au public, la responsabilisation à tous les niveaux, s'il est réel n'est pas soutenu par une volonté suffisante d'aboutir et par les moyens indispensables. Le désir de progrès doit faire face à une ambiguïté fondamentale, celle de vouloir opérer des changements significatifs tout en maintenant l'austérité des moyens au lieu de vouloir investir.

Enfin :

- le bilan est en demi-teinte. La question à cinq points est de savoir si le politique et le citoyen sont mieux servis et si le fonctionnaire ou ceux qui le représentent sont plus satisfaits. La tendance serait plutôt de nature négative.

3. Réflexions générales

(1) Des études sectorielles et des interviews, il apparaît que depuis 1985, la modernisation des services publics fédéraux a manqué de **stratégie**, laquelle est une nécessité pour toute action publique de quelque importance. Rappelons que les bons auteurs estiment que la stratégie en matière de fonctionnement des organisations publiques relève du politique et que l'administration est essentiellement là pour sa mise en œuvre.

Ces études nous montrent aussi qu'en matière de réformes ou de modernisation :

- nous produisons beaucoup en termes de réflexion (projets, rapports, programmes de réforme, etc.) mais que nous réalisons relativement peu ou en ordre dispersé et que nous évaluons encore beaucoup moins ;
- que de nombreux projets potentiellement porteurs de résultats positifs et susceptibles d'apporter des solutions à des carences fonctionnelles, sont brusquement stoppés avant d'être complètement réalisés (radioscopie), ou demandent un temps

excessif pour leur finalisation (mandats) sans que l'on puisse identifier avec précision les raisons d'une telle situation.

Il y a une infinité d'éléments qui peuvent expliquer cette situation, qui relève autant de la responsabilité du politique que de l'administration.

Néanmoins, en Belgique, la prédominance du politique dans la gestion publique, essentiellement dans sa dimension partocratique, enlève au tandem gouvernement-administration l'indispensable autonomie en matière de management et de mise en œuvre des projets décidés par les pouvoirs législatif et exécutif.

Cependant, depuis le début des années 90, de nombreux signes et pas mal de mesures législatives et autres, confirment l'impression qu'un **changement** est en train de s'opérer dans la gestion publique et que diverses autorités suggèrent une approche nouvelle de l'action publique et la nécessité d'un changement drastique de culture administrative.

Si la culture managériale ne fait pas encore partie intégrante du paysage de l'action publique et de la décision politique, ses concepts, sa terminologie, sont de plus en plus utilisés dans les discours et dans la rédaction des projets.

- (2) Chaque système politico-administratif a ses particularités et ses modes de fonctionnement, ce qui postule que chaque système doit être capable d'élaborer ses propres solutions selon son génie propre.

L'étude internationale, liée à la connaissance que nous avons des particularités de fonctionnement de notre système, nous amène peut-être à déduire de manière audacieuse que nous pouvons difficilement suivre un modèle étranger.

L'expérience de modernisation par le Premier Ministre, comme en France, paraît difficile en Belgique, le Premier y jouant un rôle différent. Il est plutôt un arbitre au sein d'une coalition de consensus et de pacification et a politiquement toujours eu d'autres priorités que la bonne gestion des services publics centraux. Le communautaire est une donnée fondamentale, absente en France, où le poids de la centralisation a aussi toujours été fort.

La solution portugaise du Secrétariat d'Etat, fortement soutenu par le gouvernement, apparaît également difficile chez nous. L'expérience de 1985 nous le démontre. De plus, la fonction de Secrétaire d'Etat ne bénéficie pas chez nous d'une image forte.

Les Pays-Bas et l'Irlande fonctionnent sur une culture politico-administrative et des mécanismes centraux de gouvernement tellement différents qu'il est difficile de les prendre comme modèle. Nous sommes donc condamnés à trouver une formule *sui generis*, tout en étant conscients qu'à côté d'une structure d'impulsion, qui aurait le poids nécessaire et la confiance du gouvernement et des départements, il doit aussi exister une structure forte et compétente de conception et de mise en œuvre qui disposerait des moyens et des outils managériaux indispensables pour porter un projet de modernisation efficace. Celui-ci devrait bénéficier, les expériences étrangères ayant connu le succès le prouvent, de la participation active des services et des fonctionnaires qui seront les premiers à subir les conséquences de la modernisation, tout comme ne pourrait pas être absents des débats, les citoyens et les syndicats.

- (3) En matière de gestion des ressources humaines, un outil important a été mis en place avec la création d'un Ministère de la Fonction publique (comprenant le Bureau ABC), pour autant qu'il reçoive l'aval des autorités compétentes pour mettre en œuvre une véritable **gestion intégrée des ressources humaines** selon une approche managériale utilisant des outils de base qui nous sont connus grâce à la radioscopie.

Néanmoins, on peut se demander si un nouveau style de gestion ne doit pas être élaboré à partir d'une interrogation préalable ; à savoir quel type d'administration et quel type de fonction publique nous voulons pour l'avenir ?

Ce qui est certain, c'est qu'il faut rompre avec l'habitude des projets isolés et limités (l'évaluation, les mandats), pris en l'absence de toute vision stratégique, ou de mettre en place des mesures de gestion qui cherchent à se prévaloir du consensus politique au détriment de l'efficacité et de l'efficience.

- (4) Enfin, les analyses internationales et belges montrent qu'en général la société civile marque une insatisfaction à l'égard des performances et de la responsabilisation des services publics ; qui a comme conséquence de mettre en cause la légitimité de l'administration et du pouvoir politique. En réponse à ce constat, la plupart des pays étudiés ont mis en œuvre des projets de modernisation différents dans leur approche et quant à leur contenu.

Cependant, dans les cas les plus intéressants, et en cela ils se distinguent de la Belgique, ces projets :

- s'appuient sur un engagement politique et administratif au sommet ;
- bénéficient de moyens et de mesures d'accompagnement significatifs ;
- se poursuivent dans le temps sans ruptures dues aux changements de gouvernements ;
- font l'objet de procédures d'évaluation connues du public et des réorientations indispensables.

Il serait intéressant de savoir pourquoi il n'en est, en général, pas ainsi dans notre système politico-administratif fédéral. Les hypothèses qui peuvent expliquer, chez nous, les difficultés à mener à bonne fin des initiatives de modernisation sont nombreuses. Elles sont à identifier à partir des opérations qui ont échoué, mais aussi à partir de celles qui ont réussi.

Ce dont il faut cependant, avant tout, être convaincu, c'est que la modernisation peut devenir un levier important de changement dans notre système politico-administratif et qu'elle peut être pour lui un instrument de reconquête d'une légitimité sérieusement remise en cause.

*

* *