

Annexe 3

Programmes de modernisation administrative
dans quatre pays européens

LE CAS DU PORTUGAL

par

Isabel CORTE-REAL

Directeur général

Institut européen d'administration publique (IEAP)

Maastricht (NL)

Novembre 1998

Programmes de modernisation administrative dans quatre pays européens

<u>TABLE DES MATIERES</u>	page
Introduction	3
Le cas du Portugal.....	5
- Contexte du processus de modernisation.....	5
- Structure et équipe chargée de la modernisation administrative	8
- Stratégie, objectifs et réalisations.....	11
<i><u>I. Principales réformes réalisées par une approche radicale sélective</u></i>	21
* Réforme du système de rémunération de la fonction publique	22
* Code de procédures administratives	23
* INFOCID	25
* PROFAP	26
<i><u>II. Visibilité des réformes</u></i>	27
<i><u>III. Participation des citoyens, de l'Administration et de la société au processus de réforme</u></i>	27
* Commission Entreprises-Administration	30
* Forum Citoyen-Administration	31
* Le renouveau de l'administration – un défi, un engagement	32
Conclusions.....	33
Bibliographie.....	35

ooo000ooo

INTRODUCTION

Selon les références d'orientation du projet de recherche réalisé pour le compte de l'Université Catholique de Louvain (B), l'IEAP doit effectuer une analyse des programmes de modernisation administrative dans quatre pays, à savoir la France, les Pays-Bas, l'Irlande et le Portugal. Ce projet vise à identifier les principaux facteurs de succès dans les réformes et implique une recherche approfondie sur quatre cas sélectionnés. La recherche menée par l'IEAP se focalisera sur un certain nombre d'éléments qui sont repris sur une "check-list". L'IEAP ne doit pas, en principe, examiner de manière exhaustive ces facteurs, mais plutôt procéder de manière sélective, en fonction de leur intérêt et de leur pertinence pour chaque cas de modernisation. La liste susmentionnée contient trois groupes de facteurs :

1. Les facteurs contextuels : l'environnement qui a présidé aux réformes.
2. Les ressources qui ont pu être mobilisées pour la modernisation administrative (informations, ressources humaines, études de recherche, capacités de formation, etc.).
3. Les domaines sélectionnés et les techniques utilisées tout au long du processus.

Toutefois, une lecture attentive des différents sous-thèmes que l'on retrouve dans la liste de ces trois groupes de facteurs permet de voir qu'ils sont inspirés par trois grandes questions :

1. Le processus de réforme administrative a-t-il été influencé, voire soutenu, par une culture managériale particulière propre à l'administration publique ?
2. Y avait-il un potentiel de recherche dans les universités ou dans l'administration publique dans lequel on pouvait voir un cadre pour la réforme administrative ?
3. Quelles étaient les caractéristiques du pouvoir politique à la tête du pays? La nature des relations entre le niveau politique et le niveau administratif pouvait-elle garantir la continuité dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques ? Le parti au pouvoir était-il relativement indépendant par rapport aux groupes de pression et aux systèmes de lobbying, et était-il à l'abri des influences du parti ou d'influences partisanses ?

Enfin, existe-t-il d'autres facteurs dont il faudrait tenir compte ? Les références d'orientation indiquaient, en outre, qu'il fallait étudier la période couvrant ces quinze dernières années.

Avant de décrire le processus de modernisation administrative au Portugal, j'aimerais souligner les quelques aspects suivants.

Primo, il est nécessaire de remonter plus loin que ces quinze dernières années (1983-1998). En effet, il n'est pas possible de décrire la situation du Portugal ces quinze dernières années sans signaler un certain nombre d'événements qui se sont déroulés après le 25 avril 1974 et sans décrire l'environnement politique, social et économique qui a émergé après la révolution démocratique au Portugal.

Secundo, puisque j'ai été personnellement impliquée dans le processus de modernisation au Portugal au cours de ces vingt-cinq dernières années, cet article repose non seulement sur les ouvrages publiés sur ce thème, mais aussi sur ma propre expérience de la question.

Enfin, bien qu'il y ait peu de références bibliographiques au niveau international sur le cas du Portugal (la plupart des ouvrages sont rédigés en portugais), il convient cependant de signaler que le comité PUMA-OCDE a consacré une étude de cas au processus de modernisation portugais, appelée "*Putting Citizens First*" (Les citoyens d'abord). Ce rapport a été préparé par Atila ALPÖGE avec la coopération de Liz DACIER du Service de la gestion publique (PUMA), il contient des informations complètes et bien structurées et donne l'interprétation que les auteurs ont du processus portugais depuis la révolution de 1974. Cet ouvrage, publié en français et en anglais, contient donc des informations très intéressantes pour les autorités belges.

ooo000ooo

LE CAS DU PORTUGAL

Tenant compte des références d'orientation déjà signalées, ce document, qui couvre les principaux groupes de questions soulevées dans la "check-list" belge, est structuré selon :

- le contexte du processus de modernisation (éléments contextuels relatifs à l'environnement) ;
- la structure et l'équipe chargée de la modernisation administrative (en fait, les ressources mobilisées pour la réforme) ;
- la stratégie appliquée, les objectifs poursuivis et les réalisations atteintes (domaines sélectionnés et méthodologies utilisées tout au long du processus).

Dans chaque groupe de considérations, l'on examinera les sous-thèmes ainsi que les questions figurant sur la liste de contrôle.

Le contexte du processus de modernisation

Permettez-moi de citer ici la préface du rapport portugais intitulé "Le renouveau de l'Administration : un défi et un engagement", qui se lit comme suit :

"Les administrations publiques sont toujours ou souvent considérées comme une constellation d'organisations rigides, fermées au changement, évoluant à un rythme lent et répondant tardivement aux demandes de la société. Ce type d'affirmation emporte un soutien général, mais plus d'une fois cette hypothèse s'est avérée erronée. Malgré les nombreuses critiques, les administrations publiques ont su faire face, surtout au cours de ce siècle, à de profondes mutations politiques, sociales et économiques, et cette remarque vaut aussi pour le Portugal. L'administration publique portugaise a su absorber et contrôler d'énormes changements, parfois à un rythme incroyable. Pour juger de la validité de cette affirmation, il suffit de regarder le cadre de capacité institutionnelle qui a été mis en place afin d'accueillir les centaines de milliers de citoyens portugais rentrant des ex-colonies; l'expansion, le développement et l'amélioration de la santé, des systèmes de sécurité sociale et d'enseignement; la gestion de tous les dossiers complexes requis par le processus d'intégration européenne. . . . Toutes ces questions ont demandé une coopération accrue entre le secteur public et le secteur privé et ont émergé de la consolidation de la démocratie et du processus d'évolution. On mesure ainsi toute l'importance, passée et présente, de l'administration publique dans le contexte national.

Pour résumer, il convient de souligner la conclusion suivante : si l'opinion généralisée est que les administrations publiques sont lentes à réagir, bureaucratiques dans leurs procédures et ne répondent pas aux besoins des citoyens, il est également vrai que les administrations publiques ne sont pas immuables et qu'elles sont capables de relever de nouveaux défis."

En fait, le Portugal a connu un processus de changement incroyable au cours de ces vingt dernières années. Ce pays avait le taux d'analphabétisme le plus élevé en Europe, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui; l'emploi dans le secteur agricole représentait plus de 20% de l'emploi total, il est à présent inférieur à 10%; le secteur des services, qui employait moins d'un quart de la population active, arrive aujourd'hui en tête et emploie plus de la moitié de la

population active portugaise; les femmes ont aussi commencé à occuper une position unique en Europe en matière d'emploi, dans l'administration et dans les universités; le nombre d'étudiants universitaires est passé de 30.000 à plus de 300.000 ces dernières années; et l'on a commencé à reconnaître les droits sociaux à la santé, à la sécurité sociale et à l'enseignement et à les appliquer dans la pratique (Barreto, 1996). Cependant, si l'on souhaite retracer le calendrier politique, il convient de signaler les étapes suivantes :

- Une dictature qui a duré de 1928 à 1974.
- Une révolution en 1974.
- Une brève période de domination politique par les partis d'extrême gauche. En fait, l'économie fut nationalisée du jour au lendemain, le 11 mars 1975.
- L'établissement de la démocratie, en dépit de ces turbulences, les premières élections parlementaires, présidentielles et locales étant organisées en 1976.
- La réforme et la stabilisation d'une nouvelle Constitution et l'introduction de nouveaux droits politiques, sociaux et économiques. Comme on l'a déjà signalé, la liberté d'expression, le droit du travail et la prestation générale de services de soins de santé et d'éducation sont devenus de nouvelles réalités.
- La reprivatisation de l'économie, lancée en 1989 et toujours en cours à l'heure actuelle.
- Un difficile processus de décolonisation qui ramena au pays près de 600.000 personnes rentrant des ex-colonies.
- L'intégration de 40.000 fonctionnaires de la fonction publique des ex-colonies.
- L'adhésion du Portugal aux Communautés européennes, le 1er janvier 1986.

C'est vers la fin des années 70 que le Portugal a subi de nombreux et profonds changements dans son environnement politique, économique et social. La révolution du 25 avril 1974 fut une ligne de partage claire dans son histoire récente.

Jusqu'alors, le Portugal avait eu un système fortement centralisé, qui était tributaire des lointaines colonies africaines et n'était pas adapté à la concurrence ni au marché européen.

Au niveau administratif, les premières réformes furent dictées par des nécessités urgentes, telles que la nécessité d'intégrer dans le système les 40.000 fonctionnaires supplémentaires rentrant des colonies africaines. Pour parer aux problèmes réels et urgents qui tenaillaient le pays, l'on lança toute une série de réformes juridiques et institutionnelles de l'administration portugaise. A l'époque, ces réformes furent considérées comme une réponse peu systématique mais urgente à des questions délicates et exigeantes, issues du nouveau processus démocratique et révolutionnaire. Néanmoins, vingt ans plus tard, ces initiatives prennent tout leur sens et une image aux contours bien définis est en train de prendre forme :

- Création du poste de Directeur général de la Fonction publique en vue de conduire la réforme de la fonction publique (1974).
- Révision du droit de la fonction publique. Cela concerne notamment le droit régissant le système de carrière (1979) et la loi relative à la nomination de hauts fonctionnaires aux postes de direction (1979).
- Introduction d'une série de dispositions légales réglant le cadre disciplinaire de la fonction publique portugaise, dont le but est de garantir l'accomplissement honnête et efficace de la mission de l'administration publique.
- Adoption de nouvelles lois et de nouveaux règlements sur les droits des travailleurs et les négociations avec les syndicats (1977; 1984).

- Création de nouvelles institutions importantes, notamment celle du médiateur (1975) et l'Institut portugais d'administration publique (1979).

Cette réforme se fit parallèlement à d'autres réformes juridiques, sociales, politiques et institutionnelles déjà mentionnées. L'on s'aperçoit aujourd'hui très clairement que cette époque était propice à l'acquisition d'une stabilité démocratique, processus qui se concentrait uniquement sur les mutations organisationnelles et structurelles. Ce fut véritablement un moment crucial pour la constitution de capacités au Portugal, mais tous les problèmes ne furent pas résolus . . .

Bien vite, l'administration publique se retrouva impuissante face aux nouveaux besoins et demandes émanant de la société portugaise.

En réalité, le Portugal a dû faire face à des défis qui sont plus ou moins communs aux processus de réforme administrative dans le monde entier, à savoir :

- la nécessité d'améliorer la qualité des services publics ; et
- la nécessité de contrôler et de surveiller les dépenses publiques.

Le premier de ces défis portait sur le fait que les citoyens et les entreprises réclamaient non seulement des services de meilleure qualité, mais aussi moins de bureaucratie.

Les entreprises, en particulier, étaient à présent en situation de concurrence sur le marché unique européen et souhaitaient se débarrasser du lourd fardeau bureaucratique. Elles souhaitent, et le souhaitent toujours, une meilleure administration et une meilleure conduite des affaires du pays. Ce qu'elles réclamaient, en vérité, c'était "une administration qui fonctionne mieux et à moindre coût", pour reprendre les termes utilisés par Al Gore dans son ouvrage intitulé "*Reinventing Government*", et toutes ces revendications étaient justifiées par leur volonté d'être compétitives sur le marché européen.

Le deuxième défi, quant à lui, était un défi commun à tous les pays. Les ressources sont rares et le resteront dans le futur, ce qui explique qu'il n'y a pas de place pour les demi-mesures. Les critères de convergence stipulés par le Traité de Maastricht sont effectivement très clairs sur la nécessité de contrôler la dépense publique. Cette évolution se reflète dans les programmes de gouvernement des treize gouverneurs constitutionnels qui ont été au pouvoir après les premières élections (1976). Atila ALPÖGE et Liz DACIER donnent une description intéressante des principales priorités de ces programmes. A leur lecture, il ressort clairement que les premières années furent dominées par des préoccupations portant sur les ressources humaines, les structures organisationnelles et les technologies de l'information. La période plus récente a été, en revanche, dominée par le souci des relations avec les citoyens et de la gestion financière ("*Putting Citizens First*", pages 126 et 127).

Même si la période de transition au Portugal fut assez spécifique, il est possible, en résumé, de tirer les conclusions suivantes :

- La première phase de la réforme portait essentiellement sur les changements organisationnels et structurels (1974-1985) ;
- La deuxième phase concernait la nécessité d'améliorer les services dans un contexte de ressources rares et de restrictions budgétaires (1986 – jusqu'à aujourd'hui).

Dans une optique historique, les Portugais ont eu ces dernières années une occasion unique de mettre en chantier les changements. La vitalité de la société portugaise peut être considérée comme un facteur positif dans ce processus de changement, et cela se reflète également dans l'environnement dans lequel opère l'administration publique.

Lorsqu'on examine la réforme administrative au Portugal, on peut dire que le contexte particulier qui entourait la mise en place de la réforme offrait une occasion unique de gérer les changements, qui ne pouvait être reproduite dans aucun autre contexte. Toutefois, cette question – tout comme une pièce de monnaie – comporte deux faces : d'un côté, on pourrait dire que le processus démocratique portugais offrait une fenêtre d'opportunités pour lancer la réforme. Dès lors qu'elles sont rattachées aux citoyens et aux valeurs démocratiques, les réformes de l'administration publique peuvent s'épanouir davantage dans un environnement marqué par une grande vitalité. D'un autre côté, il est clair que le nombre de difficultés et de problèmes à résoudre dans pareil contexte est tel, qu'il est extrêmement difficile de s'attaquer au changement. A mon avis, on peut conclure que même lorsque les problèmes sont énormes et que l'on manque de temps et de ressources, il est encore possible de trouver le moment propice pour lancer certains processus de réforme.

Structure et équipe chargée de la modernisation administrative

Après cette présentation des différents événements qui ont servi de cadre au processus de modernisation, je voudrais à présent me concentrer sur le passé plus récent.

Si l'on examine la structure qui a régi la réforme au Portugal, on peut observer plusieurs évolutions.

Il faut se rappeler qu'un Ministère pour la Réforme administrative fut instauré en 1982 et que l'on procéda ensuite à la nomination d'un Secrétaire d'Etat à l'Administration publique, poste qui devait être aboli en 1986.

Les objectifs du décret portant création du ministère pour la Réforme administrative étaient ambitieux. La mission du ministère était de planifier la réforme globale et de coordonner et soutenir l'amélioration continue de l'administration publique.

Ce même texte de loi contenait aussi d'autres “grandes” ambitions. Les principales compétences du ministère portaient sur l'adaptation de l'administration publique aux demandes de l'environnement économique et social et sur la promotion d'une étude globale des changements des ressources structurelles et humaines, en ayant constamment à l'esprit l'intérêt public (une expression encore relativement imprécise utilisée pour couvrir les besoins concrets à satisfaire. . .). Les buts annoncés et la terminologie utilisée étaient inspirés par le but ambitieux de la réforme globale. Enfin, il faut souligner le rôle non négligeable joué par la technologie. Au Portugal (et dans d'autres pays), on pensait que si l'on utilisait les technologies indiquées, cela engendrerait inmanquablement le changement.

Cette période se caractérisait par la préparation d'études conceptuelles qui contribuaient à une meilleure connaissance et à une plus grande compréhension des systèmes administratifs. Par voie de conséquence, ces études impliquèrent aussi un petit groupe de fonctionnaires très compétents, capables d'analyser les phénomènes et de reconnaître les limites de la technologie qu'il fallait compenser par une vision à long terme et des décisions politiques.

En 1986, le Secrétariat d'Etat à l'Administration publique et les nombreux Directeurs généraux, conseils et commissions qui le composaient, fut dissous, et l'on vit apparaître une

nouvelle philosophie qui devait guider la modernisation administrative. A partir d'ici, je pense qu'il n'est pas inutile de considérer les questions indiquées dans la liste belge :

1. Y avait-il une culture managériale préalable au Portugal ?
2. Le processus pouvait-il s'appuyer sur un potentiel de recherche existant ?
3. Quelles étaient les caractéristiques du pouvoir politique en place ?

Ces questions trouvent une partie de réponse dans le contexte de la modernisation administrative décrit précédemment. Après 1974 et jusqu'à la moitié des années '80, les citoyens étaient principalement préoccupés par ce que l'on peut appeler la "gestion de crise" ainsi que par la constitution des capacités de la nouvelle administration publique, qui était à présent confrontée à la démocratie.

A mon avis, les décideurs portugais ne disposaient pas de suffisamment de temps pour constituer une véritable culture de gestion, même si celle-ci découlait du processus de réforme. La constitution de capacités qui s'ensuivit donna lieu à une approche davantage managériale qui trouvait un prolongement dans les programmes du gouvernement.

L'on ne disposait d'aucune étude de recherche, ni dans les universités, ni dans d'autres centres de recherche (toutefois, il y avait quelques groupes limités de professeurs de droit administratif très expérimentés; comme nous le verrons, à un certain moment, ces centres d'excellence furent associés à des programmes de réforme particuliers, comme le code de procédures administratives).

La société, le public et les entreprises réclamaient une plus grande efficacité et des services de meilleure qualité, mais ne s'étaient pas organisés en groupes de pression ou de lobbying pour soutenir ces revendications. D'un côté, il y avait l'arène politique, de l'autre, la société; mais il n'y avait aucun groupe ou organisation intermédiaire que l'on aurait pu consulter ou qui aurait pu participer aux processus d'administration publique.

C'est pourquoi, lors du lancement de toute nouvelle structure, il y a lieu de tenir compte de trois facteurs :

primo, la nouvelle orientation vers les citoyens, principale priorité annoncée par le nouveau gouvernement (1985-1986) ;

secundo, les limites des ressources disponibles ;

tertio, la valeur des quelques forces qui pouvaient servir de base à une nouvelle structure.

Le premier aspect était couvert par le programme de gouvernement et fait l'objet du chapitre suivant de cet article; les deuxième et troisième points sont abordés dans ce chapitre.

Un groupe d'experts (restreint) avait travaillé à la réforme administrative depuis 1974 : ces experts avaient une bonne compréhension des phénomènes et étaient dotés d'une bonne capacité de communication entre eux. En fait, ils étaient pleinement disposés à faire partie de l'équipe conduisant la réforme ou à mettre en place un réseau au sein de différents secteurs. En réalité, ils étaient impliqués dans les deux processus. En même temps, il fallait susciter un plus grand intérêt au sein de la société pour les questions relatives à l'administration publique afin de renforcer la pression externe qui pouvait alors être utilisée pour améliorer la gestion du changement.

Les programmes de modernisation administrative qui furent lancés en 1986 présupposaient un message clair: “Citizens First”(Les citoyens d'abord) ainsi qu'une hypothèse structurelle selon laquelle le groupe à la tête de la modernisation administrative devait être composé d'une équipe de très haut niveau et rendre compte politiquement directement au Premier ministre. En termes de leadership, les deux aspects étaient importants au niveau politique et administratif. C'est ainsi qu'un Secrétariat pour la Modernisation administrative fut créé en 1986 dans la droite ligne de cette philosophie.

Le Directeur général du Secrétariat était directement responsable devant le Premier ministre et était le seul directeur général dans toute l'administration portugaise à occuper pareille position. Il s'agissait d'une position relativement unique, qui reflétait l'engagement du Premier ministre vis-à-vis du processus; elle était aussi très utile pour les contacts avec les divers secteurs de l'administration publique. Par la suite, un poste fut créé au sein du Gouvernement pour s'occuper du processus de modernisation administrative. Tout d'abord, l'on créa un poste de Sous-secrétaire d'Etat (en 1988) et ensuite, un poste de Secrétaire d'Etat à la Modernisation administrative (en 1989), qui demeurait sous la responsabilité directe du Premier ministre. De nouveau, c'était là un signe de la volonté politique et ce lien était très utile pour coopérer et communiquer avec les autres secteurs. La responsabilité directe devant le Premier ministre peut être assimilée en termes politiques à un rang similaire à celui des autres Ministres et Secrétaires d'Etat. La possibilité de communiquer directement avec d'autres responsables politiques contribuait à une meilleure coordination des tâches avec les autres ministères.

S'agissant du groupe à la tête du processus de modernisation administrative, il est intéressant de signaler que la première priorité après la création du Secrétariat fut de sélectionner l'équipe qui allait conduire la réforme du point de vue administratif et technique. Selon moi, les membres de cette équipe étaient comme des “apôtres” du nouveau processus; ils étaient très professionnels, fortement engagés, hautement respectés, très coopératifs et animés par une véritable “passion” pour le travail d'équipe.

L'ensemble des tâches requises par le processus de modernisation furent donc confiées à une équipe restreinte aux cinq caractéristiques exposées ci-dessous :

- Cette équipe couvrait différents domaines d'expertise (économie, droit, services sociaux et politiques, traitement des données et gestion publique).
- Ses membres étaient très qualifiés et avaient une expérience du secteur public ou privé.
- Ils étaient politiquement indépendants du parti au gouvernement.
- L'équipe, qui était un groupe restreint, ne comprenait pas plus de 20 personnes, y compris le personnel administratif, et 12 d'entre elles étaient des experts et des conseillers.
- Le Secrétariat s'occupait des programmes et des projets, mais pas des procédures de routine. Les projets et études étaient élaborés selon une approche globale, sans aucune barrière intellectuelle ou bureaucratique entre les différents domaines d'expertise.

La structure de ce groupe directeur constituait une partie importante du projet. La cohésion interne de l'équipe, la bonne communication atteinte et le très haut niveau d'expertise étaient,

à mon avis, la véritable base qui permet de réaliser des progrès sur la voie de la modernisation administrative.

Les initiatives en matière de modernisation laissent supposer une résistance soit à l'intérieur soit à l'extérieur de la fonction publique. Par nature, l'administration publique ne retient pas l'attention politique, mais à chaque fois que l'on introduit des changements (ou que la performance est extrêmement faible) l'impact est considérable. Ce phénomène s'explique par le fait que le nombre de fonctionnaires demeure très élevé (13,6% de la population active au Portugal¹), le budget de l'Etat est un outil fondamental de la politique macro-économique, et la fourniture de services est essentielle dans certains secteurs (santé ou éducation). Dès lors, dans tout processus de réforme il faut s'attendre à rencontrer une résistance, et parfois même à traverser une crise. La cohésion interne de l'équipe est parfois le seul territoire protégé du "champ de bataille", un terrain sûr, dans lequel les décideurs peuvent anticiper les problèmes, rechercher des solutions, se préparer à faire face aux résistances, aux conflits et aux difficultés, et prendre les mesures qui s'imposent.

Pour évaluer l'autonomie et la compétence de l'équipe qui a conduit le processus de réforme au Portugal, j'aimerais simplement mentionner l'évolution de carrière des douze anciens conseillers du Secrétariat à la Modernisation administrative. Fin 1995, lors de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, ces conseillers furent nommés à d'autres postes. Sur les douze anciens conseillers, cinq occupent actuellement le rang de directeur général ou un rang supérieur : l'un d'entre eux est juge à la Cour des comptes (le sommet de la carrière); trois sont vice-présidents d'instituts ou directeurs généraux adjoints; un est Vice-secrétaire général du Parlement; et deux sont des conseillers de haut niveau en administration publique (l'un d'entre eux est conseiller politique).

Cette continuité dans la gestion de la réforme semble être l'un des principaux facteurs de réussite dans le processus lancé au Portugal.

Stratégie, objectifs et réalisations

Voilà donc décrite la structure qui a conduit la réforme, mais qu'en est-il du contenu du processus de modernisation ? Comme nous l'avons déjà indiqué, l'ancien processus de réforme (jusqu'en 1985) avait principalement trois traits caractéristiques. Premièrement, il se voulait un processus de réformes globales, s'attaquant simultanément à un vaste éventail de problèmes. Deuxièmement, il s'agissait de réformes reposant sur des techniques bien déterminées (budget zéro, évaluation de l'emploi, technologie de l'information, etc.). Troisièmement, il était essentiellement guidé par les ressources (en structures et personnel).

La nouvelle stratégie reposait sur une approche sélective radicale : ce concept, introduit et élaboré par le Professeur Yehezkel DROR, était un concept nouveau pour l'administration portugaise. Selon cette approche, la réforme devait se concentrer sur des questions clés. Si

¹¹ Renovar a Administração 1994 – page 27; le pourcentage de 13,6% se rapporte à tous les fonctionnaires publics payés sur le budget de l'Etat : armée, police, professeurs, docteurs, infirmières et autres fonctionnaires. Il n'inclut pas les entreprises publiques.

L'on s'attaque à un nombre limité de celles-ci, elles entraîneront des changements dans d'autres domaines, produisant un effet en “cascade” en quelque sorte.

Un deuxième point qu'il convient de signaler est la visibilité que l'on voulait donner à la réforme. Il faut savoir, en effet, que le processus de réforme administrative était relativement discrédité à l'époque, les citoyens ne croyaient pas à la réforme administrative et les réformes impliquées étaient vues comme des réformes “invisibles”, comme du cristal ou un serpent d'eau que personne ne voit ni ne peut saisir.

Ce nouveau concept était relativement simple et était guidé par les principes suivants : l'administration publique existe uniquement pour le citoyen; la visibilité du processus de modernisation est nécessaire et doit atteindre le public; le processus de modernisation doit dégager une énergie positive capable de soutenir les progrès; et la visibilité est donc nécessaire pour renforcer sa crédibilité.

Un troisième point à signaler concerne la nature décentralisée du processus, partant de l'hypothèse que la modernisation administrative pourrait ne pas fournir un produit fini mais plutôt accoucher d'un semi-produit. Son intention était de fournir une orientation et un incitant aux autres départements pour les amener à améliorer la qualité de leurs services.

Lorsqu'on parle des administrations publiques, l'on parle en réalité d'une constellation d'organisations énormes. Dans le cas portugais, cela inclut 18.000 points de contact avec le public, 600.000 fonctionnaires, des milliers de services et produits à fournir à près de 10 millions de clients ou d'usagers.

L'objectif de l'action entreprise devrait être de déléguer des tâches à d'autres acteurs, dès lors qu'il est difficile, voire impossible, de le faire au niveau central. Le rôle du niveau central devrait être plutôt de :

- Fournir des informations ;
- Stimuler l'innovation ;
- Donner une orientation ;
- Introduire le changement dans les institutions et la législation ;
- Surveiller les réformes et préserver la cohérence ;
- Evaluer les programmes.

A l'aide d'une équipe restreinte et en s'appuyant sur une stratégie pragmatique visant à décentraliser les activités – qui encourage le processus de modernisation de manière sélective, graduelle et continue – l'on a pu fixer plusieurs objectifs qui s'articulent autour des axes suivants :

- Améliorer les normes du service public :
 - * en informant les usagers de leurs droits, des procédures et des garanties dans les relations avec l'administration publique ;
 - * en traitant avec les clients de manière courtoise et serviable ;
 - * en réduisant le temps et les délais nécessaires au traitement des requêtes.

- Simplifier les procédures en éliminant les formalités redondantes afin non seulement d'améliorer les relations avec les usagers, mais aussi d'améliorer le rapport coût-bénéfices.
- Améliorer et étoffer les aptitudes des fonctionnaires à se motiver pour faire preuve d'un esprit innovant dans la modernisation administrative (Corte-Real, 1995).

Comme on l'a déjà dit précédemment, le citoyen constituait l'orientation principale et le nombre de mesures qui furent prises et sont encore prises aujourd'hui dans cette optique est vaste et diversifié, ce qui fait qu'il est impossible de les décrire toutes.

L'on publia même un ouvrage intitulé “*One thousand measures of administrative modernisation*” et ensuite “*O Livro da Modernização Administrativa*” (1995), afin de faire partager à la société le travail et les progrès réalisés.

Une brève description de certaines de ces mesures figure dans les pages suivantes de cet article. L'année où l'initiative a été prise est indiquée de manière à permettre d'évaluer l'évolution. Le groupe cible de chaque mesure (citoyens, entreprises, fonctionnaires,) est aussi indiqué, tout comme la nature du changement (simplification des procédures, réforme-clé², recours à la technologie de l'information ou communication avec le public).

² Dans le sens expliqué à la page 11 –réformes-clés mises en place par une approche radicale sélective.

Brève description de certaines mesures prises au Portugal entre 1987 et 1998

Description de l'initiative	Année	Orientation vers le citoyen	Entreprises	Fonctionnaires	Simplification des procédures	Réforme-clé	Utilisation des TI	Communication avec la société
Emission d'instructions ayant trait à l'accueil du public. Réalisation d'une campagne utilisant des affiches, des dépliants, des guides, des vidéos et des initiatives en matière de formation.	87	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>				<input type="radio"/>
Elimination de l'anonymat des fonctionnaires chargés de l'accueil du public.	87	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>				
Ouverture d'un certain nombre de services publics pendant l'heure du déjeuner pour faciliter le contact avec le client.	87	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>					<input type="radio"/>
Création de bureaux mobiles pour traiter de questions telles que les paiements d'impôts et la délivrance de cartes d'identité.	87	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>			
Grande simplification des formalités administratives.	87 et années suivantes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>			<input type="radio"/>
<p>Instauration de méthodes permanentes de consultation des citoyens et des acteurs économiques. Trois exemples en sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Installation de <u>boîtes à suggestions</u> dans les bureaux traitant directement avec le public. Le public est encouragé à faire des suggestions et à émettre des critiques; ➤ Mise à disposition d'un <u>livre de réclamations</u>. Ici aussi on attire l'attention à travers des posters et en utilisant le slogan "ce livre est votre voix"; ➤ Création d'une <u>Commission Entreprises-Administration</u> (voir brève description à la page 30) 	87 et années suivantes	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>			<input type="radio"/>
Le <u>système de rémunération de la fonction publique</u> fixé en 1935 est entièrement reformulé et remplacé par une nouvelle échelle indiciaire pour toutes les catégories professionnelles -	87 à 89			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>		

Brève description de certaines mesures prises au Portugal entre 1987 et 1998

Description de l'initiative	Année	Orientation vers le citoyen	Entreprises	Fonctionnaires	Simplification des procédures	Réforme-clé	Utilisation des TI	Communication avec la société
-----------------------------	-------	-----------------------------	-------------	----------------	-------------------------------	-------------	--------------------	-------------------------------

voir page 22.								
<p>Introduction par le gouvernement de la “<u>Journée nationale de la débureaucratiation</u>” afin d'encourager les citoyens, les agents économiques et les fonctionnaires à améliorer les services publics.</p> <p>Quelques-unes des manifestations organisées autour de cette journée sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Le Cabinet adopte des mesures législatives (notamment le Code de procédures administratives) et d'autres mesures, et facilite surtout les mesures nécessaires au lancement d'activités entrepreneuriales. Le Premier ministre se rend dans différents services qui sont chargés des programmes de modernisation administrative. ➤ En 1990, le Premier ministre a visité une maternité entièrement réorganisée. ➤ Il a aussi inauguré un service d'information téléphonique dans le cadre du programme “le Citoyen et la Justice”. ➤ Remise d'un prix lancé dans la presse pour récompenser les articles traitant de la débureaucratiation à l'occasion de la journée de la débureaucratiation. ➤ Interviews dans les mass media sur des questions ayant trait à la modernisation administrative. 	90	○	○	○				○
<p>A la requête du Premier ministre, chaque ministère se dote de son propre <u>Plan sectoriel pour la Modernisation administrative</u> afin d'améliorer ses services. A cet effet, chaque ministère a un interlocuteur pour la modernisation administrative.</p> <p>Ceux qui rédigent des plans sectoriels en compagnie des conseillers du Secrétariat établissent un réseau dans lequel circulent toutes les informations nécessaires. On organise régulièrement des réunions ainsi que des sessions de travail et de formation.</p>	91			○				

Brève description de certaines mesures prises au Portugal entre 1987 et 1998

Description de l'initiative	Année	Orientation vers le citoyen	Entreprises	Fonctionnaires	Simplification des procédures	Réforme-clé	Utilisation des TI	Communication avec la société	
Certains services possèdent des “équipes pilotes” dont les activités sont suivies de près. Etant donné la taille de l'administration publique, l'on estime nécessaire d'examiner en profondeur certains services afin d'évaluer les progrès réalisés, les difficultés rencontrées et les résultats obtenus.									
Adoption de <u>nouvelles formes de communication</u> (auparavant, la communication administrative se faisait presque exclusivement par le biais du Journal officiel.) On peut dire que ce domaine a connu une petite révolution : <ul style="list-style-type: none"> ➤ toute la législation innovante est rendue publique à travers des affiches, posters, dépliants, guides et textes techniques; ➤ le message de l'amélioration du service public est aussi relayé sur des stylos à bille, sacs en papier, dépliants, etc.; ➤ des films vidéo sont utilisés pour soutenir les initiatives en matière de formation et diffuser le message de l'amélioration de manière simple et accessible. 	Tout le long du processus	○	○	○				○	
Adoption d'un nouveau <u>Code de procédures administratives</u> . Ce code, que l'on promettait depuis 30 ans, vient à peine d'entrer en vigueur et apporte un cadre juridique régissant la relation entre l'administration et les citoyens. Ce code a connu une période expérimentale entre 1992-95. La révision du code et sa consolidation ont eu lieu fin 1995. Le Parlement a adopté à l'unanimité la nouvelle version du code (publiée en 1996)- voir page 23.	91	○	○	○	○	○			○
Création d'une base de données, <u>INFOCID</u> , pour informer les citoyens sur les procédures et les services - voir page 25.	91	○				○	○		
En 1992, promotion d'un “ <u>Concours national pour récompenser les idées en matière de qualité</u> ” dans les mass media. L'on reçut près de 300 projets provenant de tous les secteurs. La remise du prix eut lieu à l'occasion de la Journée	92								○

Brève description de certaines mesures prises au Portugal entre 1987 et 1998

Description de l'initiative	Année	Orientation vers le citoyen	Entreprises	Fonctionnaires	Simplification des procédures	Réforme-clé	Utilisation des TI	Communication avec la société
nationale de la débureaucratization/92.								
<p>Organisation d'une exposition intitulée "<u>RES PUBLICA</u>" qui dépeint le passé, le présent et l'avenir de l'administration publique, avec une recherche historique qui remonte à 1640. Cette exposition comporte plusieurs volets, à savoir :</p> <p>"De la plume à la technologie de l'information"; "Le guichet unique"; "De la diligence au kiosque intelligent" et donne une vision du bureau de demain. Elle comporte aussi un thème central consacré à "L'humour et les posters" remontant au 19ème siècle.</p> <p>Cette exposition est destinée à sensibiliser davantage à ces questions les faiseurs d'opinion, les chercheurs, les professeurs d'université, et les étudiants, ainsi que le public en général. Elle fournit aussi aux mass media un thème qui, tout en autorisant la critique, véhicule néanmoins le message clair que l'organisation s'est améliorée et est encore capable de s'améliorer et de se développer.</p>	92							
	répété en							
	93 - Porto							○
	&							
	94 - Coimbra							
Elaboration et réalisation d'un <u>programme de formation professionnelle</u> (PROFAP) ambitieux ayant trait au processus de modernisation administrative. Il s'agit du premier programme de formation professionnelle à correspondre aux objectifs de la modernisation administrative. La mise en place de ce programme est rattachée à d'autres initiatives comme l'adoption d'un décret définissant les principes applicables à la formation des fonctionnaires et la redéfinition des services chargés de la formation dans l'administration publique. La formation est considérée comme un important investissement pour soutenir la gestion du changement et les fonctionnaires. (voir description p. 26)	92			○		○		
Adoption et lancement d'une <u>Charte de qualité</u> par le Premier ministre en personne. Des chartes de qualité latérales sont publiées par la suite.	93	○	○	○				○
Organisation d'un <u>Concours national de la qualité</u> pour les services publics; les prix sont attribués chaque année lors d'une cérémonie publique.								

Brève description de certaines mesures prises au Portugal entre 1987 et 1998

Description de l'initiative	Année	Orientation vers le citoyen	Entreprises	Fonctionnaires	Simplification des procédures	Réforme-clé	Utilisation des TI	Communication avec la société
-----------------------------	-------	-----------------------------	-------------	----------------	-------------------------------	-------------	--------------------	-------------------------------

<p>Instauration d'une grande commission civile chargée d'analyser et remodeler le processus de réforme de l'administration publique. Cette commission est présidée par le Secrétaire d'Etat à la Modernisation administrative et se compose d'éminentes personnalités; elle est ouverte à différents courants politiques, domaines d'expertise et horizons professionnels. Elle est chargée de faire des recommandations pour améliorer la qualité et l'efficacité du secteur public et a produit un livre blanc "<u>Le renouveau de l'Administration : un défi, un engagement</u>"(brève description à la page 32).</p>	94					○		○
<p>Possibilité d'effectuer le <u>paiement des</u> impôts à l'aide de modems bancaires automatiques</p>	95	○						○
<p>Institution d'un <u>Forum Citoyen-Administration</u> qui a pour mission de servir de passerelle entre l'administration et les problèmes de la société rattachés au fonctionnement de l'administration publique (brève description à la page 31).</p>	96	○						○
<p>Possibilité de soumettre les <u>déclarations d'impôts</u> sur Internet</p>	97	○	○					○
<p>Création d'un guichet unique pour les entreprises (<u>Centro de Formalidades de Empresas</u>). Il s'agit d'un centre où l'on peut effectuer à un même endroit toutes les démarches nécessaires pour la création d'une entreprise.</p>	97		○					
<p>Création et installation d'un <u>guichet du citoyen</u>. L'idée ici est la même que dans l'initiative précédente : concentrer plusieurs démarches administratives dans le même bureau afin de simplifier la vie aux citoyens.</p>								

Une analyse des caractéristiques des domaines susmentionnés ne doit pas perdre de vue les références d'orientation de la liste de contrôle belge (l'existence ou la non-existence d'une culture managériale préalable, études de recherche et partenaires politiques du processus). La prise en compte de ces éléments permet d'identifier un certain nombre de principes directeurs.

I. PRINCIPALES REFORMES REALISEES PAR UNE APPROCHE RADICALE SELECTIVE

L'orientation vers le citoyen est un thème qui a été inscrit en permanence sur l'agenda de la réforme. On peut y voir une approche “favorable” des questions relatives à la réforme. Mais cette perspective était toujours combinée avec les principales réformes réalisées à travers une approche radicale sélective.

L'identification de ces réformes-clés peut se faire en tenant compte du niveau de résistance moindre que l'on a rencontré. Ces réformes étaient les suivantes :

REFORME DU SYSTEME DE REMUNERATION (1988-1989)

Le système de rémunération mis en place par Salazar en 1935 était considéré comme un grand problème, une sorte de géant endormi, qui perturbait la mise en oeuvre des politiques publiques, sapait le moral des fonctionnaires et était source d'iniquité au sein de l'administration publique. La réforme salariale était donc une grande réforme réalisée selon un calendrier serré, des délais très courts et au prix de grands efforts de coordination. Elle était aussi vue comme étant complémentaire à l'orientation vers le citoyen. La prestation de services était cependant une initiative clé pour le processus de modernisation, comme on a déjà eu l'occasion de l'expliquer. Les fonctionnaires ont un important rôle à jouer dans la fourniture de services ainsi que dans la gestion du changement; la réforme du système de rémunération était donc aussi une réalisation dans le cadre de l'objectif plus large de la qualification et de la motivation des fonctionnaires.

Objectifs de la réforme :

Le nouveau système de rémunération de la fonction publique fut entièrement reformulé et remplacé par une nouvelle échelle indiciaire pour toutes les catégories professionnelles. Deux grands objectifs visaient à réaliser l'équité, à la fois interne (entre différents groupes de fonctionnaires et différents secteurs) et externe (lorsqu'on compare le régime salarial des fonctionnaires aux pratiques du secteur privé).

Préparation d'un nouveau système de rémunération :

La réforme fut précédée de l'instauration d'une commission nationale et de la publication d'un Livre blanc (1988).

Groupe cible :

La réforme eut un impact sur 700.000 fonctionnaires.

Répercussions de la réforme :

Le processus de réforme et la période transitoire eurent lieu en 1989 et il devait s'agir de l'une des principales réformes au niveau national (1995, Prof. Cavaco Silva, ancien Premier ministre du Portugal, a publié un ouvrage sur les 13 réformes de la décennie, qui incluait et décrivait la réforme du système de rémunération). Cette réforme n'alla pas sans mal, les négociations avec les syndicats furent ardues et le conflit souvent réel. Cependant, elle fut réalisée sur une courte période, en respectant les objectifs définis et la macro-économie ainsi que les restrictions budgétaires identifiées d'entrée de jeu.

CODE DE PROCEDURES ADMINISTRATIVES

Ce code, adopté en 1991, introduisait l'ouverture et la transparence dans l'administration publique.

On le promettait depuis 30 ans, mais il n'est entré en vigueur qu'en 1991 afin de fournir le cadre juridique qui devait régir les relations entre l'administration et les citoyens. Ce code renforce les procédures et les pratiques relatives aux principes d'accès à l'information, l'exécution législative, la transparence et la participation au processus décisionnel. Le code fut mis en oeuvre pendant une période expérimentale de 1992 à 1995. Il fut ensuite revu et consolidé fin 1995. Le parlement adopta à l'unanimité la nouvelle version du code (publiée en 1996).

Objectifs:

Les principes fondateurs du code étaient :

- la légalité ;
- la poursuite de l'intérêt public et la protection des droits et intérêts du citoyen ;
- l'égalité (obligation de traiter sur un pied d'égalité toutes les personnes, indépendamment des origines familiales, du sexe, de la race, de la langue, du pays d'origine, de la religion, de leurs convictions politiques ou idéologiques, éducation, situation économique ou condition sociale) ;
- la proportionnalité (le résultat des actions administratives doit être proportionnel à leurs buts et à leurs coûts) ;
- la justice et l'impartialité ;
- la collaboration avec les particuliers et la fourniture d'information à ceux-ci ;
- la garantie de la participation des particuliers à la prise de décisions ;
- l'obligation de trancher sur des questions soumises par des particuliers ;
- une attitude non bureaucratique et l'efficacité ;
- la gratuité des recours administratifs ;
- un accès garanti à la justice administrative.

Le code contient 188 articles. Sans vouloir résumer le code, il est toutefois intéressant de signaler quelques-uns des nouveaux aspects qui exigeaient une nouvelle attitude administrative :

- le droit à l'information, de manière à rendre plus transparente l'activité administrative ;
- les citoyens ont le droit à l'information sur leurs dossiers et toutes les personnes ont aussi le droit d'accès aux dossiers et registres administratifs, excepté dans les cas traitant de la sécurité interne et externe, enquête pénale ou liberté individuelle ;
- concernant la participation au processus décisionnel, les particuliers et les parties intéressées ont le droit d'être entendus avant qu'une décision définitive ne soit prise à leur égard ;
- les services et agences sont censés publier des projets de règlement et de consulter le public ;

- le concept de partie intéressée a été élargi aux associations, notamment dans le domaine de la santé publique, de l'éducation, de l'environnement, de l'organisation du territoire et de la qualité des secteurs de vie.

Préparation du code

Il convient de souligner ici que le code était l'un des domaines dans lesquels l'Université a acquis un niveau d'expertise très élevé.

La personnalité phare, le Prof. Freitas do Amaral, est un éminent professeur de droit administratif et un responsable politique (l'ancien Président de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1996). Le gouvernement confia l'élaboration du code à un groupe d'experts de haut niveau placé sous la direction du Prof. Freitas do Amaral (mais la gestion politique du processus fut confiée au Secrétaire d'Etat à la Modernisation administrative).

Groupe cible :

Le code envisageait de nouvelles procédures à mettre en place au niveau administratif (fonctionnaires) ainsi que leur impact sur la société (citoyens).

Impact du code :

Le code était considéré comme une importante réforme. Le préambule du code stipule que : "l'on espère que la réforme mise en chantier par cette loi préparera l'administration publique à la pleine intégration du pays dans l'Union européenne. Ceci ne pourra se faire sans une préparation suffisante et un renforcement de l'esprit, des méthodes et des qualités de l'organisation administrative."

La mise en oeuvre du code s'accompagna d'efforts considérables, tant pour la diffusion de l'information sur le code que pour la formation des fonctionnaires afin de les préparer à se conformer aux nouvelles règles et réglementations.

INFOCID – L'INFORMATION DU CITOYEN

Pour la première fois, l'on mit en place un flux bien organisé d'informations destinées aux citoyens à l'aide d'une base de données accessible dans tout le pays dans des kiosques multimédia et ensuite sur Internet. INFOCID est un système intégré.

Objectif :

INFOCID fut instauré pour informer les citoyens des procédures et des services. Dans sa phase initiale, il reposait sur le vidéotex, mais il incorpore à présent les systèmes multimédia, dont les textes, diagrammes, son, etc. L'une de ses facettes les plus importantes est qu'il réunit plus de 30 producteurs d'information dans des domaines tels que l'éducation, la jeunesse, l'emploi, etc., et rend l'information accessible à des points de contact avec les clients.

Préparation d'INFOCID :

INFOCID fut mis au point par le Secrétariat à la Modernisation administrative, en compagnie de différents secteurs de l'administration publique portugaise. Il importe de souligner ici les efforts de coopération qui ont permis son établissement : l'on adopta une attitude post-bureaucratique, éliminant les limites et abandonnant les territoires qui étaient auparavant réservés afin de coopérer pour le partage de l'information.

Groupe cible :

Les citoyens et la société.

Impact d'INFOCID :

L'installation d'un équipement multimédia dans des zones centrales a déjà commencé, rendant l'information beaucoup plus accessible.

L'extension de ces services est un processus continu et contribue à réduire les distances géographiques et sociales, tout en donnant aux citoyens les informations dont ils ont besoin sans que ceux-ci doivent se rendre dans les bureaux administratifs. L'accès à l'information renforce les valeurs démocratiques, notamment par l'égalité des chances.

La fourniture de certains services par l'intermédiaire d'INFOCID est à présent prévue (1998) en même temps que le paiement automatique à l'aide d'appareils bancaires automatiques. Les services que l'on peut obtenir sont notamment la délivrance de certificats ainsi que de certains permis.

Une base de données spéciale à l'usage des entreprises (SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE APOIO AO EMPRESÁRIO) est mise au point actuellement et peut être consultée non seulement dans les kiosques multimédia mais aussi sur Internet (1995).

FORMATION PROFESSIONNELLE DU PROFAP

(Programa integrado de formação para a modernização da administração pública)

Le PROFAP n'a suscité aucune résistance et fut bien accepté par les différentes parties intéressées. Cependant, il convient de souligner que le PROFAP constituait un outil très puissant pour la gestion du changement.

Objectifs :

Le PROFAP rattaché au processus de modernisation administrative était le premier programme de formation professionnelle à satisfaire aux objectifs de la modernisation administrative.

L'élaboration de ce programme était associée à d'autres initiatives, comme l'adoption d'un Décret définissant les principes applicables à la formation des fonctionnaires et la redéfinition des services en charge de la formation dans l'administration publique. La formation est vue comme un investissement important pour soutenir la gestion du changement et le développement des fonctionnaires.

Préparation du PROFAP

Le programme fut lancé à l'initiative du Secrétaire d'Etat à la Modernisation administrative en compagnie du Secrétaire d'Etat à l'Emploi et du Secrétaire d'Etat à la Planification (chargé des négociations des Fonds structurels avec l'Union européenne). Le programme faisait partie du Plan régional de développement approuvé par l'UE dans le contexte du IIème Cadre communautaire d'appui.

Impact :

PROFAP (91/92)	42.000 stagiaires
PROFAP (prévision jusque fin 99)	180.000 stagiaires

II. VISIBILITE DES REFORMES

L'approche radicale sélective a déjà été définie dans la section précédente et il faut rappeler ici qu'une autre caractéristique du processus de modernisation était sa visibilité.

La visibilité requiert l'implication de la société et des mass media. Des initiatives comme les "Journées nationales de la débureaucratization" étaient destinées à la fois à informer la société des progrès réalisés et à créer une pression externe afin que le processus de modernisation continue de bénéficier d'une grande priorité sur l'agenda politique. Cette initiative offrait aussi l'occasion de motiver différents ministères et secteurs pour les amener à adopter cet agenda. Les relations tissées avec les entreprises à travers la Commission Entreprises-Administration (composée de représentants des cinq principales confédérations et associations d'entreprises et de Directeurs généraux de la Fonction publique, et présidée par le Secrétaire d'Etat à la Modernisation administrative) étaient essentielles pour faire adhérer les entreprises à cette initiative. Par la suite, l'on institua le Forum citoyen-administration (1996) qui était guidé par une philosophie identique. Nous donnons une brève description de ces deux initiatives aux pages 30 et 31.

III. PARTICIPATION DES CITOYENS, DE L'ADMINISTRATION ET DES ASSOCIATIONS AU PROCESSUS DE REFORME

Un autre aspect qu'il convient de souligner ici a trait à la philosophie participative du processus de modernisation et à l'implication des faiseurs d'opinion et de la société.

Les documents, livres blancs et rapports de base, qui ont toujours constitué la phase de lancement de tout grand changement, ont été préparés grâce à une étroite participation de personnalités éminentes provenant de tendances politiques, de domaines d'expertise et d'horizons différents. A cet égard, il faut savoir que la réforme du système de rémunération plongeait ses racines dans un Livre blanc préparé par une commission dont le président à l'époque était le Président de la Cour des comptes, le Prof. Sousa Franco, actuellement Ministre des Finances. Les autres membres étaient des gestionnaires de haut rang du secteur public ou privé, des professeurs d'université et des hauts fonctionnaires.

Le programme interministériel de débureaucratization fut préparé au sein de la Commission Entreprises-Administration, mais était le fruit de simples questionnaires envoyés aux entreprises.

Le programme reposait aussi sur les problèmes identifiés par les membres de la Commission et sur leurs suggestions pour les surmonter.

Le rapport intitulé "Le renouveau de l'Administration : un défi, un engagement" fut également préparé par une commission de haut niveau composée d'éminentes personnalités (anciens ministres, secrétaires d'Etat, professeurs, hauts fonctionnaires, hauts dirigeants du secteur privé et autres faiseurs d'opinion). La mission de la commission consistait à se pencher sur le rôle de l'Etat et à formuler des recommandations au sujet de la qualité et de l'efficacité du secteur public. La méthodologie utilisée pour préparer les rapports était aussi extrêmement ouverte à la société.

L'un des documents de base demandés par la commission était un sondage réalisé dans le but de voir quelle était l'évaluation du public par rapport aux services fournis par l'administration publique. La commission présidait aussi ce que l'on pourrait appeler des "audiences." Diverses personnalités de renom furent invitées à donner leur avis sur la réforme des administrations.

Près de trente figures influentes de différentes tendances politiques siégèrent dans plusieurs tribunes et contribuèrent au processus de réforme. Le rapport intitulé "Le renouveau de l'Administration : un défi, un engagement" demeure une étude-cadre pour la réforme administrative.

La méthodologie utilisée pour préparer le rapport, qui était extrêmement ouverte aux besoins des citoyens et aux vues des faiseurs d'opinion, donna naissance à une synergie, jetant des ponts entre les différents gouvernements (1991-1995, 1995- à aujourd'hui) et différents courants politiques. Une brève description des principales questions (qui font partie de ce rapport) figure dans les pages suivantes.

La continuité du processus de changement était aussi une réalité et peut être observée indépendamment des changements politiques (les derniers étant intervenus en 1995). A mon avis, l'objectif de la continuité fut atteint, d'une part grâce au haut niveau de qualification de l'équipe à la tête du processus et, d'autre part, grâce à l'approche institutionnelle et nationale qui fut adoptée à l'époque - à savoir, à travers le processus de participation et d'implication de différents groupes et personnalités appartenant à différents courants. La réforme de l'administration publique est trop vaste et trop sérieuse pour être interprétée comme un engagement de parti ou un engagement partisan. Il doit s'agir d'un processus national et institutionnel bénéficiant d'un soutien constant.

Les réseaux qui ont pu être établis à travers différentes commissions et d'autres initiatives pluralistes ont constitué et constituent toujours une base solide pour poursuivre l'action dans la même direction. Certains des réseaux plus formels sont encore actifs (Commission Entreprises-Administration). Le réseau qualité et le réseau interenvironnemental pour la modernisation administrative furent renforcés, ces derniers étant instaurés par décret. Les personnalités impliquées dans le processus de réforme contribuent encore à la continuité et au développement du processus de modernisation.

L'on a souvent pallié le manque de recherche fondamentale par des études et rapports produits de manière plutôt pragmatique, mais contenant des contributions pertinentes d'experts de haut niveau opérant à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration publique.

ooo000ooo

COMMISSION ENTREPRISES-ADMINISTRATION

Cette commission, établie en 1987, est toujours en fonction aujourd'hui.

Elle est présidée par le Secrétaire d'Etat à la Modernisation administrative et se compose de membres nommés par des associations d'entreprises et de directeurs généraux de services qui sont le plus fréquemment en contact avec les entreprises. La commission a trois rôles d'importance à jouer :

- préserver le dialogue entre les entreprises et l'administration publique ;
- prévenir de nouvelles bureaucraties en examinant les projets de loi avant leur adoption ;
- proposer des mesures de simplification afin d'éliminer toute bureaucratie superflue.

Cette commission prépara le Premier Plan Interministériel de Débureaucratiation en consultation avec les entreprises et, après 1990, la commission poursuivit ses travaux dans le cadre de plans bisannuels.

Les membres de la commission furent consultés sur les projets de législation. Leurs positions étaient communiquées au gouvernement par l'intermédiaire du Secrétaire d'Etat à la Modernisation administrative. Le Secrétariat pour la Modernisation administrative fait office de secrétariat de la commission.

FORUM CITOYEN-ADMINISTRATION

En 1996, le gouvernement instaura le Forum Citoyen-Administration qui était destiné à déceler, étudier et proposer des solutions en vue de la simplification, de la débureaucratization et de l'amélioration de la qualité des services fournis aux citoyens par l'Administration publique.

Le Forum est chargé de :

- Formuler des recommandations à l'adresse de l'administration publique en général ou d'organisations publiques spécifiques, par rapport à leurs relations avec les citoyens ;
- Recevoir les suggestions et plaintes présentées par les citoyens et les transmettre aux services compétents ;
- Identifier les pratiques administratives qui perturbent la relation Citoyen-Administration ;
- Recevoir et transmettre aux services compétents les problèmes qui peuvent être traités au sein du même ministère, et élaborer et proposer des mesures spécifiques en vue de la simplification ;
- Apprécier les projets qui sont soumis à évaluation ;
- Coopérer à la définition et à l'évaluation de systèmes d'indicateurs de qualité ;
- Diffuser les cas de qualité exceptionnelle dans les services publics ;
- Dresser un plan d'action annuel et soumettre au Premier ministre un rapport d'étape; ces documents devront être publiés.

Le Forum Citoyen-Administration est présidé par le Secrétaire d'Etat à l'Administration publique et comprend des représentants de diverses organisations (syndicats, organisations non-gouvernementales, Conseil général du Barreau, le Conseil Ingénierie, l'Association médicale et des Associations de consommateurs), les présidents des principales confédérations et associations économiques et les managers d'organisations de l'Administration publique qui sont en relation étroite avec les citoyens.

LE RENOUVEAU DE L'ADMINISTRATION – UN DEFI, UN ENGAGEMENT

La Commission pour la qualité et la rationalisation de l'Administration publique a produit en 1993 le rapport intitulé "Le renouveau de l'Administration – un défi, un engagement". Cette commission était présidée par le Secrétaire d'Etat à la Modernisation administrative et comptait en ses rangs des personnalités éminentes. La commission avait deux grandes préoccupations :

D'une part, elle souhaitait contribuer au retrait de l'Etat dans des domaines et secteurs où les citoyens et les entreprises fournissent des services à moindre coût. C'est là une façon de respecter l'énergie et la créativité des citoyens et des entreprises.

D'autre part, faire prendre conscience des restrictions qui pèsent sur la dépense publique ainsi que de la rareté des ressources publiques, réalités qui obligent l'administration publique à tenter d'améliorer sa propre efficacité.

A cet égard, la commission fit un certain nombre de recommandations dans quatre grands domaines :

1. renforcer l'implication des citoyens et de la société dans le processus de modernisation ;
2. continuer à mettre en oeuvre les politiques de qualité et d'orientation vers le citoyen ;
3. favoriser des organisations flexibles qui peuvent se consacrer à sa mission principale, de préférence organisées par produits, clients et résultats, et en recherchant une complémentarité dans d'autres institutions publiques et privées ;
4. optimiser les ressources humaines, le budget, la gestion des infrastructures et de l'équipement au moyen de mesures incitatives susceptibles de contribuer à l'efficacité en ayant recours à des formes de privatisation et à des mécanismes du type marché, et en recherchant des voies nouvelles pour une fourniture de services créatrice. Pour atteindre ces objectifs, il y a lieu de suivre une approche graduelle et expérimentale. Chaque secteur devrait considérer avec prudence son propre environnement économique et social et réfléchir aux moyens de minimiser les risques d'échec et d'éviter d'arriver à des résultats irréversibles.

La commission s'est réunie régulièrement, une fois par semaine, entre juin et octobre 1993 (en tout, 31 réunions). Ces réunions étaient consacrées à une analyse et à une discussion des documents produits tant par les membres que par les experts externes, et des résultats de sondages d'opinion, et à entendre l'avis des différentes personnalités déjà indiquées.

CONCLUSIONS

Une description, même brève, du cas portugais montre l'énorme volume de travail et d'efforts investis dans le processus de modernisation. On est cependant en droit de se demander si le jeu en valait vraiment la chandelle. La situation s'est-elle véritablement améliorée ? Pour répondre à cette question, il convient de tenir compte de trois facteurs.

Il semble que l'administration portugaise de même que la société portugaise aient réussi à faire face à un incroyable environnement de changement durant ce dernier quart de siècle, et c'est là incontestablement un signe positif.

Toutefois, l'administration publique continue (à raison!) d'essuyer de fortes critiques. La bureaucratie est lente, les procédures sont complexes et lourdes, la coordination entre les politiques n'est pas toujours atteinte et l'efficacité se fait attendre. Les sondages d'opinion réalisés en 1987 et 1993 confirment cette critique et sont le signe de la nécessité d'une amélioration.

D'autre part, il faut admettre qu'un certain nombre de progrès ont été réalisés. Dans le dernier sondage d'opinion, 51% des citoyens interrogés ont dit percevoir des progrès dans l'administration publique et d'autres indices vont dans le même sens. La première réalisation, probablement la plus significative, a trait au changement de la culture administrative qui a été fortement stimulée par la société et par l'administration elle-même. Les fonctionnaires portugais sont aujourd'hui conscients du fait qu'ils sont et seront évalués sur la façon dont ils fournissent les services publics. Le discours et les pratiques relatifs à l'amélioration du service public, à la qualité et à la débureaucratiation sont relayés par tous ceux qui ont voix au chapitre de la modernisation administrative. La bataille de la qualité a donc été lancée et peut être gagnée, à condition que la volonté politique et la volonté de la société tout entière continuent à exercer une pression saine sur l'administration. La formation professionnelle fut rationalisée et le programme d'investissement rattaché à la formation et au développement pour la modernisation administrative. Le système INFOCID offrant des informations au citoyen a vu le jour et l'on a réalisé de grandes réformes, telles que la réforme du système de rémunération et le code de procédures administratives.

L'on s'est livré à une réflexion prospective sur le rôle futur de l'administration et le rapport intitulé "Le renouveau de l'administration – un défi, un engagement" a apporté la base nécessaire aux développements futurs.

Des forums de participation furent créés et fonctionnent de manière satisfaisante, comme la Commission Entreprises-Administration et le Forum des citoyens.

L'on a mis en place les structures post-bureaucratiques que sont les guichets uniques, réalisé les idées innovantes des "guichets du citoyen" et établi enfin des centres où les entreprises peuvent effectuer en une seule fois toutes les démarches requises.

Incontestablement, des progrès ont été réalisés et des progrès dans un domaine aussi difficile que celui de la réforme administrative sont probablement plus importants et plus réalistes que la perfection. Cependant, les progrès ne sauraient justifier une fierté excessive ou un manque

de modestie, bien au contraire. Les progrès sont un argument plaidant en faveur d'une poursuite persistante du processus de modernisation, d'un approfondissement d'objectifs bien définis, de domaines prioritaires et de grandes réformes. Il faut fixer des délais réalistes, mais, avant tout, il faut consentir un investissement afin de motiver les différents groupes et courants dans la société et stimuler les pressions externes à chaque fois que cela s'avère nécessaire.

ooo000ooo

LITTERATURE SUR LE SUJET

- ALPÖGE Atila and Liz DACIER, “Putting Citizens First - Portuguese experience in public management reform.” Occasional papers, Number 13, OECD - PUMA, 1996.
- BARRETO António, “Tempo de Mudança” (Relógio de Água Editores), 1996.
- CORTE-REAL Isabel, “Cidadão administração e poder” I (1991) and II (1995). Secretaria de Estado da Modernização Administrativa.
- CORTE-REAL Isabel, “O Livro da Modernização Administrativa”, Secretaria de Estado da Modernização Administrativa.
- Renovar a administração: um desafio uma aposta. Relatório da comissão da qualidade e racionalização da administração. Secretaria de Estado da Administração Pública, 1994.
- Secretariado para a Modernização Administrativa. Issues and developments in public management. Survey 1996-1997 Portugal.

ooo000ooo