



Instituut voor de Overheid – K.U.Leuven
Association universitaire de recherche en administration publique (AURA) – U.C.L.
European Institute of Public Administration (EIPA) – Maastricht

Table ronde 11 mai 1999 – Bruxelles

Compte-Rendu de la Table ronde

I. AVANT-MIDI

M. Emiel BEYENS, président – Introduction du président

M. le professeur Aymé FRANÇOIS, promoteur – Exposé sur la recherche

DÉBAT EN SÉANCE PLÉNIÈRE SUR L'EXPOSÉ DU PROFESSEUR A. FRANÇOIS

Après l'exposé du professeur Aymé François à propos de la recherche, le président Emiel Beyens a récapitulé les quatre aspects suivants :

- Absence de stratégie
- Mise en œuvre difficile des initiatives de modernisation
- Le rôle du ministre de la Fonction publique comme instrument de la rénovation
- La tension entre la société et les services publics

Selon un participant, deux aspects revêtent de l'importance. En premier lieu, la légitimité est importante - en ce sens qu'il nous faut savoir quels pouvoirs publics nous voulons. Mais il est plus important encore, dans ce cadre, de savoir quel est le rôle de l'Etat. En second lieu, on peut se demander comment nous voyons l'exercice du service public. Quel en est le concept statutaire, et quelles organisations privées peut-on associer au service public ?

Un participant fait observer que la recherche met trop l'accent sur le citoyen en tant que personne physique, et qu'elle parle trop peu des personnes morales (surtout les entreprises). Dans la perspective qui est celle des entreprises, les pouvoirs publics sont – estime ce participant – un dispensateur de services (cf. les expressions *civil service*, service public). Ce qui compte aux yeux des entreprises, c'est le rapport qualité/prix - le prix étant le coût du processus budgétaire. Par ailleurs, les entreprises attachent une grande importance à l'efficacité de la gamme de services ; la longueur des délais de réponse et l'incertitude qui

pèse sur les décisions sont perçus comme des éléments négatifs. La faible disponibilité (l'administration ne travaille pas 24 heures sur 24) est, elle aussi, source de contrariétés. Les entreprises attendent des pouvoirs publics qu'ils décident plus rapidement, et qu'ils offrent une plus grande sécurité juridique. De plus, la régulation doit se faire sur la base d'un dialogue entre les pouvoirs publics et les entreprises

Un participant rappelle en premier lieu le phénomène européen qui incite les Etats membres à rendre plus attractives leurs propres administrations publiques. La question fondamentale est : d'où vient le caractère bureaucratique ? Il est également important de mettre l'accent sur le modèle managérial ; il importe d'abord de revoir la répartition des tâches entre l'administration et la politique, puis de prévoir davantage de moyens pour pouvoir "manager".

Un participant s'interroge quant aux expériences spécifiques vécues par le monde politique, les organisations syndicales et les universités. Le monde politique doit veiller à préserver et à augmenter la continuité, et s'intéresser davantage à la question. Il s'avère en effet, dans notre pays marqué par la partitocratie, que les partis ne s'intéressent pas au bon fonctionnement de l'appareil administratif. Les organisations syndicales sont des acteurs importants, qui ont leur rôle à jouer dans l'investissement. Enfin, les universités n'existent pas seulement pour faire de la recherche théorique, comme le conçoit traditionnellement la culture académique. Il faut aussi s'atteler davantage à des recherches appliquées donnant aux universités un rôle vocationnel comme c'est le cas à l'étranger.

La définition des besoins, estime un participant, est chose importante. Nous retrouvons ici la question du type d'Etat vers lequel nous voulons évoluer, posée par un autre participant (une forme italienne ? une forme scandinave ?). Pour les syndicats, il est prioritaire de clarifier le statut : actuellement, celui-ci est une véritable 'jungle juridique', fort peu compréhensible.

Un participant fait observer qu'il n'existe pas d'autorité fédérale unique ; la tâche qui lui incombe – 'servir le citoyen' – diffère en effet de service fédéral à service fédéral. On peut constater deux formes de schizophrénie. Un premier problème consiste à connaître la mission, les obligations et les tâches de chacun. La différence, par exemple, entre la préparation des décisions politiques (travail effectué dans les ministères) et l'exécution de ces décisions (qui est l'œuvre des parastataux). Le deuxième problème est celui des attentes. La distance par rapport à la préparation des décisions politiques est, en effet, fort grande.

Selon un participant, il peut être utile de rédiger une charte fixant ce qui doit être garanti par les pouvoirs publics. Ce travail peut également être sous-traité à des organisations externes, comme c'est par exemple le cas en France pour la gestion de l'eau. Le participant fait référence au modèle d'Etat italien : une mutation du service public y est intervenue. Le rôle des fonctionnaires et des hommes politiques a été mis en question, et le dialogue social a pris forme. En ce qui concerne le management du personnel, il faut s'atteler à réaliser la simplification.

Un participant fait remarquer que le modèle partocratique implique une nouvelle répartition entre l'Etat et la société civile. Il pourrait être intéressant de mener à bien une évaluation démocratique de la politique des pouvoirs publics. Par ailleurs, il ne faut pas seulement débattre des moyens, mais surtout des fins.

Un participant n'est pas d'accord quant à la façon de concevoir le rôle des universités. D'après lui, la recherche doit servir à étendre les connaissances, mais il doit s'agir de recherches appliquées si on veut qu'elles constituent une aide directe à la société. Pour ce

qui est de l'enseignement, l'orientation administration/fonction publique n'attire pas les étudiants parce qu'ils perçoivent les pouvoirs publics comme une machine bureaucratique. Par contre, l'enseignement du troisième cycle offre davantage de perspectives, parce que de nouvelles matières y interviennent qui ne sont pas encore familières aux fonctionnaires (par exemple la formation des magistrats). Le rôle des intellectuels consiste à devoir mettre au point une transformation positive qui soit une aide pour la société. Il faut donc qu'il y ait une harmonie entre la théorie et la pratique.

Se fondant sur ses expériences sur le terrain, un participant formule trois observations à propos de l'administration publique. En premier lieu, on constate que l'on s'attache surtout à l'intérêt du service public. On se rend bien compte que la modernisation est une réponse aux besoins sociaux. En deuxième lieu, la modernisation doit être assurée à la base. Il faut donc partir d'une approche par le bas (bottom up) plutôt que d'une approche par le haut (top down). Enfin, il faut répondre à la question de la relation entre l'administration et la politique. Selon le participant, l'administration doit préparer et mettre à exécution les décisions politiques, sur la base des moyens disponibles.

Un participant trouve que la Table ronde est une excellente initiative parce qu'elle peut servir de fondement à une certaine continuité. Il n'est pas tout à fait exact que les partis ne soient pas intéressés. On peut se demander, par contre, si les partis disposent bien des connaissances requises. Il peut dès lors être utile d'associer d'autres acteurs (par exemple les asbl).

Suite aux différentes remarques et interventions, un participant pose trois questions. En premier lieu, il se demande comment il se fait que la Belgique ne dispose pas d'instruments permettant d'évaluer les choix politiques. Depuis 1970, on n'effectue par exemple aucune évaluation des mesures prises pour lutter contre le chômage. Une deuxième question concerne l'absence de légitimité dans le débat politique. S'il s'avère que l'autorité fédérale conçoit l'administration surtout comme weberienne, quelle image de l'homme et de la société en résulte-t-il, se demande enfin le participant ?

M. le professeur Geert BOUCKAERT, promoteur – exposé sur les questions de la recherche

Geert Bouckaert se demande vers quel modèle administratif il faut tendre. Pour répondre à cette interrogation, il faut réfléchir à des questions que l'on peut rapporter à trois groupes.

Il y a d'abord les variables de situation et de contexte. On constate que la façon dont le citoyen perçoit l'autorité publique est mise sous pression, de même que sa tolérance à l'endroit de cette même autorité. Il est donc notamment important de prendre en compte les effets d'enseignement entre les différents niveaux administratifs (le niveau fédéral, celui des communautés et régions, les communes et l'Union européenne).

En deuxième lieu, il est important de dresser la carte des capacités de changement. On peut distinguer, dans ce cadre, un cycle de six phases :

- L'apparition de nouvelles idées
- Le processus de décision pour engager des réformes et une modernisation
- Le démarrage et la mise en œuvre initiale
- Le passage de l'innovation à la pratique courante
- La coordination avec d'autres initiatives
- L'évaluation des processus de changement

Enfin, il faut procéder à un échange de vues sur le cycle de la décision politique et de la gestion.

DÉBAT SUR LES QUESTIONS DE LA RECHERCHE DANS DEUX GROUPES DE TRAVAIL

II. APRÈS-MIDI

M. Jacques WAUTREQUIN, président – Réflexion sur le prolongement de la recherche

Mmes les professeurs Ria JANVIER et Anne DRUMAUX, rapporteuses – Présentation des rapports des groupes de travail

RAPPORT DU PROFESSEUR RIA JANVIER (PREMIER GROUPE DE TRAVAIL)

Ria Janvier a structuré le débat du premier groupe de travail autour de trois thèmes auxquels viennent s'ajouter 10 leviers.

⇒ Besoins

- Diversité
- Rapprocher la décision du citoyen
- Les hommes politiques doivent connaître la plus-value

Pratiquement, ceci revient à une obligation de déduire les besoins par le canal de la démocratie parlementaire et de l'administration, qui gère le flux d'informations.

⇒ Simplification des réglementations

Le caractère a priori est complexe et fait perdre beaucoup de temps. Il est dès lors préférable de passer d'un modèle axé sur l'input à un modèle axé sur l'output. De plus, il faut utiliser la contribution constructive du Conseil d'Etat.

⇒ Relation cabinet-administration

- Différents points de vue
- L'administration n'a qu'un seul client : le citoyen
- Le ministre est à la tête de l'administration
- Dans quelle mesure l'administration est-elle associée à la préparation des décisions politiques ?
- Qui est responsable ?
- Dépendance situationnelle
- L'administration garantit la continuité
- Dialogue, confiance et loyauté

⇒ Leviers

1. formuler une stratégie
2. collégialité

3. valorisation insuffisante du management des ressources
4. formation
5. communication interne
6. adaptation de la position juridique des fonctionnaires
7. systèmes de mesures des performances
8. instruments budgétaires
9. motivation permanente (psychologique) des fonctionnaires
10. davantage de collaboration horizontale : la notion de ministère est dépassée

RAPPORT DU PROFESSEUR ANNE DRUMAUX (DEUXIÈME GROUPE DE TRAVAIL)

La liste de questions était, de l'avis du deuxième groupe de travail, trop ambitieuse. Anne Drumaux a voulu créer une structure en utilisant le schéma suivant :

Voir Schéma du rapport de A. DRUMAUX

La relation entre la stratégie et le contrôle se caractérise par une ligne de rupture, la stratégie étant définie au niveau politique et le contrôle au niveau opérationnel (ceci concerne la question 3). La flèche externe en direction du contrôle se rapporte au flux d'informations (sondages d'opinion et baromètre de qualité). La structure se rapporte à la question 12, mais est jugée trop théorique. Enfin, les questions 15 et 16 peuvent être vues dans le rapport entre stratégie et contrôle.

DÉBAT EN SÉANCE PLÉNIÈRE : QUESTIONS ET RÉFLEXIONS

Deux expériences retiennent l'attention, estime un participant : d'une part la préparation technique de l'introduction de l'Euro et, d'autre part, la solution à apporter au bogue du millénaire. On y retrouve un certain nombre d'éléments qui faisaient défaut dans beaucoup d'autres mesures de modernisation de l'administration, à savoir : une structure d'accompagnement avec un équilibre entre représentants du monde politique et de l'administration, ce qui a signifié un pilotage plus efficient des travaux, les ajustements nécessaires et un appui politique permanent. Bon nombre d'autres initiatives de modernisation, comme la Radioscopie, en étaient manifestement dépourvus.

Selon un participant, il serait intéressant de prolonger l'existence d'une initiative comme cette Table ronde, qui permet – par sa composition hétérogène – aux principaux acteurs du secteur public de se rencontrer, d'apprendre à mieux se connaître et de confronter leurs visions des problèmes auxquels est confrontée l'administration.

Un participant souligne que l'administration doit inévitablement investir dans la recherche et plus précisément dans le développement du management. Dans le passé déjà, des expériences ont eu lieu en ce sens; mais elles n'ont pas été poursuivies, faute de soutien politique. La question qu'il faut poser est de savoir si l'administration juge nécessaire le développement de ses capacités de management, et si elle souhaite investir dans la recherche.

Un participant propose, vu la présence à cette Table ronde des principaux acteurs du secteur public, de ne pas limiter cette initiative au niveau d'une réflexion théorique

ponctuelle mais de la poursuivre dans l'avenir. Il serait utile, à cet effet, de rédiger un mémorandum de quelques pages présentant la recherche et les conclusions de la Table ronde, lequel pourrait ensuite être transmis aux principaux représentants du monde politique afin de garantir leur soutien et la poursuite de la recherche, de même que l'organisation d'événements comme celui qui est en cours.

M. le professeur Geert BOUCKAERT, promoteur – Conclusions

Geert Bouckaert indique, dans ses conclusions, qu'il n'existe pas de solution standard pour un problème comme la modernisation de l'administration fédérale.

Il dessine d'une part les objectifs de la journée et, de l'autre, une perspective d'avenir :

Objectifs de la journée :

- rassembler ce groupe hétérogène afin de procéder à un échange de vues; éventuellement, cette initiative peut être poursuivie et servir de caisse de résonance permanente pour les grands travaux de recherche
- valider les nouveaux problèmes
- enregistrer de nouvelles idées, sept thèmes clefs étant particulièrement soulignés :
 1. créer un élément de confiance entre les différents partenaires
 2. nécessité de continuité
 3. développer une vision et une stratégie
 4. simplification des procédures
 5. renforcer la collaboration et la coordination (relation cabinet-administration; relation entre différents niveaux administratifs; collégialité au sein de l'autorité fédérale)
 6. prendre en compte le niveau des performances : nous dirigeons à l'aveuglette
 7. prendre en compte la complexité : il n'existe pas de citoyen unique, ni d'administration fédérale ou de politique unique

Vision d'avenir :

- analyse opérationnelle : le projet à moyen terme
- vision à long terme : garder le thème à l'ordre du jour et investir dans l'administration (non seulement financièrement, mais aussi politiquement)

ANNEXE : Liste indicative de questions pour les discussions dans les groupes de travail

1. Comment les pouvoirs publics peuvent-ils apprendre à mieux connaître les attentes des citoyens et mieux y répondre ?
2. De quelle façon peut-on améliorer la législation et la réglementation afin d'en accroître l'efficacité ?
3. Quelle nouvelle délimitation des compétences peut-on mettre au point entre le ministre et son cabinet d'une part, et la haute administration de l'autre ?
4. Comment se fait-il que l'effet d'enseignement entre les différents niveaux administratifs et entre différents pays soit plutôt limité ?
5. Pourquoi sommes-nous aussi peu influencés par les expériences faites ailleurs (à l'étranger) ?
6. Comment peut-on élargir l'assiette permettant l'apparition d'idées nouvelles ?
7. Comment l'administration peut-elle s'organiser afin de favoriser une mise en œuvre plus effective des idées ?
8. Comment encourager des expériences et des projets pilotes en matière de changement ?
9. Comment rendre les processus de changement irréversibles ?
10. De quelle façon la communication, tant interne qu'externe, peut-elle renforcer les processus de changement ?
11. Comment donner à la fonction d'audit le poids nécessaire pour soutenir les processus de changement ?
12. Qui soutient les administrations en ligne dans le développement de la méthodologie, la mise à disposition de manuels, la formation et la fonction d'assistance, et dans l'appui apporté concrètement et opérationnellement aux administrations lors de l'introduction pratique d'une initiative générale ?
13. Faut-il une coordination des processus de changement ?
14. L'évaluation des processus de changement est-elle suffisante ?
15. Comment développer une capacité suffisante pour la préparation des décisions politiques ?
16. Comment développer une capacité suffisante pour la mise en œuvre des décisions politiques ?
17. Comment développer une capacité suffisante pour l'évaluation des politiques ?
