

Conclusions

Après avoir dressé un bref état des lieux de la modernisation administrative dans les onze pays OCDE étudiés, nous avons dégagé les points communs des stratégies de modernisation administrative de ces pays afin d'en tirer autant que possible des leçons pour le cas belge.

Etant donné que la plupart des pays membres de l'OCDE sont confrontés à des problèmes communs (assainissement des finances publiques, mondialisation croissante, vieillissement démographique, complexification des tâches administratives, exigences croissantes de la société civile, etc.), ceux-ci ont développé un répertoire de solutions communes. C'est à partir de cela et malgré les particularités de chaque pays que nous avons essayé de dégager des constantes tant au niveau des facteurs contextuels, des conditions d'émergence de la modernisation, des structures mises en place que des domaines visés.

Tout au long de cet exercice, nous nous sommes référés au cas les plus exemplatifs, en réservant une place particulière aux études approfondies réalisées par les experts de l'Institut européen d'administration publique - IEAP (Portugal, Pays-Bas, Irlande et France)¹.

Notre analyse des programmes de modernisation des onze pays OCDE étudiés porte sur cinq axes fondamentaux, essentiels pour toute modernisation administrative :

1. Les objectifs poursuivis
2. L'émergence des idées
3. Le pilotage de la modernisation (les structures déployées)
4. L'évaluation et les mesures correctives
5. Les domaines d'intervention.

1. Objectifs poursuivis

Durant les années '60-'70, les objectifs poursuivis par la réforme administrative étaient la rationalisation des activités de l'administration et la maîtrise de la croissance des dépenses. Avec les crises économiques des années '70 et du début des années '80, ce mouvement a laissé la place à une véritable politique d'austérité. Les réformes qui ont touché l'administration publique avaient pour seul et unique objectif de réduire les effectifs et d'introduire de nouvelles méthodes de gestion pour "faire plus avec moins". Ces réformes ont eu un impact négatif sur l'administration publique et plus particulièrement sur les fonctionnaires dont la motivation et les compétences ont été fortement atteintes.

¹ Voir Annexe 3-6 : IEAP-EIPA, *Modernisation administrative : expériences au Portugal, aux Pays-Bas, en Irlande et en France*, Maastricht (NL), IEAP-EIPA, 1999, 140 p.

Au Canada, on a qualifié cette période de crise tranquille en référence aux conséquences de la politique d'austérité et de réduction des effectifs menée par le gouvernement tout au long des années 80 (fonctionnaires démotivés, sous-qualifiés,)².

Par ailleurs, ces réformes centralisées et imposées par le haut ont privilégié uniquement des objectifs économiques et quantitatifs (réduction des effectifs, maîtrise des dépenses, des coûts, ...) ce qui a détourné l'attention des responsables politiques de la qualité des prestations et des besoins des citoyens.

Suite à cette situation, on observe qu'au début des années 90, les gouvernements ont été confrontés à de nouvelles exigences de la part de la société civile insatisfaite de la qualité des services publics³. Les pays à forte prédominance managériale n'ont pas été épargnés par ce phénomène : le Royaume-Uni, l'Australie, l'Irlande, avant-gardistes en matière de nouveaux modes de gestion, ont souffert eux aussi d'un déficit de qualité de leurs services publics.

Face à ces revendications, les gouvernements ont redéfini les objectifs des réformes administratives en y ajoutant une nouvelle composante : l'orientation des services vers le citoyen.

Par exemple, en Irlande et en France, les réformes entamées vers la fin des années 80 ont dénoncé l'inefficacité des initiatives antérieures, centralisées, imposées par le haut et focalisées sur les seuls objectifs quantitatifs et économiques.

Des pays comme le Portugal et le Royaume-Uni ont introduit l'objectif citoyen dans leurs programmes gouvernementaux⁴.

En ce qui concerne le débat conceptuel entre "réforme" et "modernisation" de l'administration publique⁵, la modernisation apparaît comme une réforme administrative à un stade plus avancé parce qu'elle a été capable de développer des solutions intégrées aux problèmes causés par les réformes administratives antérieures.

2. Emergence des idées : d'où vient la

Il ressort de notre analyse que l'émergence des projets de modernisation ne se fait plus uniquement au niveau politique. Au contraire, de nombreux projets émergent à d'autres niveaux et ils sont de plus en plus le fruit de synergies entre l'administration, le monde scientifique et les responsables politiques.

De notre étude, nous avons pu dégager trois nouveaux lieux d'émergence des idées de modernisation. Ces derniers émergent donc soit au niveau de l'administration, soit d'une

² Voir *Supra*. "La modernisation administrative au Canada", pp..

³ ORMOND D., *La réforme de la gestion publique*, in *L'Observateur de l'OCDE*, n°184, octobre-novembre 1993, pp. 4-8.

⁴ Annexe 3.

⁵ Sur cette question, voir - Voir la définition proposée par A. FRANCOIS à la Table Ronde du 11 mai 1999 sur la Modernisation des services publics fédéraux en Belgique : Annexe 12.

synergie politique-société civile ou d'une collaboration entre l'administration, les centres de recherche, les universités et le secteur privé.

(a) Au niveau de l'administration

Dans plusieurs pays, on assiste à une véritable prise de conscience de la part des hauts fonctionnaires et de fonctionnaires de niveau inférieur, de la nécessité de moderniser l'administration, de modifier la culture administrative en place et d'introduire des pratiques plus managériales avec toutes les conséquences que cela implique pour eux (mandats pour les hauts fonctionnaires, rémunération au rendement, ...). Ils témoignent d'une réelle volonté de transformer leur environnement de travail et de jouer un rôle actif dans le processus de modernisation.

Tant en Irlande, en Australie qu'au Canada, les hauts fonctionnaires ont véritablement porté la réforme à bout de bras jusqu'à son opérationnalisation. Dans certains pays (Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, ...), la création d'une Haute fonction publique illustre la volonté certaine d'institutionnaliser les groupes de hauts fonctionnaires et de leur donner davantage de moyens pour influencer et diriger la gestion publique⁶.

L'importance de ce facteur est toutefois dépendant de la culture administrative en place. Les pays d'obédience anglo-saxonne bénéficiant d'une plus grande ouverture au management, comptent dans leurs rangs davantage de hauts fonctionnaires soucieux et capables de moderniser les pratiques de gestion et de donner une nouvelle place à l'administration dans la relation Politique-Citoyen.

(b) Une synergie politique-société civile

Plusieurs pays ont accordé une importance particulière à l'opinion des usagers et des citoyens en leur accordant une réelle place dans leur processus de modernisation.

Tel est le cas du Portugal, qui plaçant le citoyen au centre de ses préoccupations, a mis en place différents outils pour recueillir l'avis de la population quant aux domaines d'intervention jugés prioritaires, les grandes lacunes de l'administration et le type de qualité des services attendu par le citoyen (sondage, forum des citoyens, site internet, ...)⁷.

De plus en plus, le politique a développé sa capacité d'écoute à l'égard des besoins de la société civile et a mis en place des moyens permettant d'intégrer les nouvelles préoccupations de ceux-ci dans ses programmes.

(c) Collaboration entre l'administration, les centres de recherche, les universités et le secteur privé

Des pays comme le Canada, l'Irlande ou les Pays-Bas bénéficient d'un important soutien extérieur dans l'émergence des nouvelles idées, venant des centres de recherche privés ou

⁶ Pour une liste des initiatives par pays, voir la seconde partie de l'analyse internationale verticale "Aperçu des initiatives par secteur et par pays".

⁷ Annexe 3.

publics, des universités et même des entreprises du secteur privé. Ces pays ont encore accentué cette pratique en l'institutionnalisant dans des mesures diverses.

Au Canada, les mesures visant à développer la capacité d'élaboration des politiques ont mis en évidence le besoin d'associer davantage les universités, les centres de recherche et le secteur privé à la modernisation ; ces deniers étant au cœur même de l'activité sur le terrain et pouvant ainsi davantage éveiller l'attention des pouvoirs publics.

En Irlande, par exemple, le Comité de recherche (CPMR) collabore avec l'institut d'administration publique et les universités, de nombreuses réformes ont vu le jour en leur sein⁸.

Au Pays-Bas, le gouvernement a renforcé les organes consultatifs afin d'enrichir davantage la réflexion sur les politiques et les solutions mises en œuvre⁹.

Bien que de nouveaux lieux d'émergence apparaissent et que de nouvelles synergies se créent entre les différents acteurs concernés par la modernisation, deux éléments sont cependant nécessaires pour que le projet aboutisse : la continuité dans les changements politiques et un soutien politique au plus haut niveau, et plus particulièrement celui du Premier ministre.

Il s'agit là d'une constante présente dans tous les projets de modernisation administrative étudiés.

En France, depuis la Circulaire Rocard de 1989, les gouvernements successifs (Circulaire Juppé et Jospin) ont inscrit leur programme de réforme dans la continuité des actions passées et ont respecté le travail entrepris avant eux¹⁰.

Tant en Australie, au Royaume-Uni, en Irlande qu'au Canada, le Premier ministre a apporté tout son soutien à la réforme de l'administration, la considérant comme un véritable enjeu politique.

Ces deux éléments sont négligés en Belgique.

3. Pilotage de la modernisation : quelles sont les structures déployées ?

Alors qu'auparavant la réforme administrative était souvent confiée soit au Ministère des Finances (Australie, ...) ou au Ministère de l'Intérieur (France, ...), au début des années '90, les programmes de modernisation ont intégré de véritables structures de pilotage des opérations chargées non seulement de diriger et de coordonner les opérations des différents acteurs mais aussi de relancer continuellement la modernisation afin d'éviter qu'elle ne s'essouffle.

Dans beaucoup de pays, au sommet de cette structure on trouve **soit un Comité interministériel de pilotage, soit un Comité de Secrétaires généraux ou de hauts fonctionnaires.**

Au Canada, outre le rôle joué par le Bureau du Conseil privé ou le Secrétariat du Conseil du Trésor, un Comité des sous-ministres fait office de plaque tournante de la réforme en cours¹¹.

⁸ Annexe 4.

⁹ Annexe 5.

Voir *Supra*. "La modernisation administrative en Irlande", pp. 28-31.

¹⁰ Annexe 6.

En France, il y a un Comité interministériel pour la Réforme de l'État (CIRE) assisté par un Commissariat à la Réforme de l'État (devenu la DIRE) composé de hauts fonctionnaires ou d'experts. D'autres organes viennent ensuite soutenir le groupe dans l'opérationnalisation des mesures. Ces organes sont composés de fonctionnaires experts dans le domaine concerné, d'experts du secteur privé, des universités, D'autres groupes ont été placés à côté du CIRE notamment un Comité interministériel de hauts fonctionnaires ou encore un Commission de modernisation.

En Irlande, l'Initiative de gestion stratégique (SMI) est dirigée par un Comité des Secrétaires généraux et concerne des groupes de travail de haut niveau et des groupes de fonctionnaires de terrain, puisés dans l'ensemble de l'administration et supervisés par un groupe de coordination

Au Canada, le groupe de travail La Relève (devenu Le Réseau du Leadership) a été créé afin de mettre en œuvre la réforme, d'assurer le suivi des opérations et les réorientations éventuelles.

De nombreux pays ont institué au sein même des départements **des unités chargées de diffuser la réforme**, de veiller à son application correcte sur le terrain et d'assurer une bonne communication entre le sommet et la base des opérations.

On trouve également de plus en plus de **structures occasionnelles** tournées vers l'extérieur et dont le soutien à la réforme est non négligeable. Il s'agit des forums de citoyens, des conférences annuelles de suivi des réformes, des séminaires d'information et de suivi des opérations destinés à recueillir le vécu de la réforme et les problèmes éventuels, etc.

A travers les actions déployées par La Relève, le gouvernement canadien a énormément investi dans ce domaine. De même, le Portugal est un pionnier en la matière.

Tous les pays étudiés montrent à quel point il est vital de placer la modernisation dans les mains d'une structure bien pensée, capable de gérer le changement et de faire la part des choses entre le pilotage et l'opérationnalisation sur le terrain. Par ailleurs, une structure est également importante pour assurer la pérennité de la modernisation et éviter son essoufflement à travers la routine.

A ce stade-ci, précisons que le type de structure envisagée pour diriger et accompagner la modernisation des services publics dépend aussi du degré de participation des différents acteurs concernés au processus de modernisation. Ainsi, selon que la modernisation est de type participative ou imposée par le haut, la structure déployée variera fortement.

Certains des pays étudiés ont privilégié la participation des fonctionnaires, estimant que visés par la réforme, ils devaient être associés.

Ainsi, la France, le Canada ou l'Irlande ont opté pour ce choix. D'autres continuent à imposer la réforme par le haut (Nouvelle-Zélande, Suisse, ..).

Sans pour autant opter pour la participation active de certains acteurs, plusieurs pays développent une politique de sensibilisation des fonctionnaires et de l'opinion publique (citoyens) afin de

¹¹ Voir *Supra*. "La modernisation administrative au Canada", pp. 15-20.

recueillir le plus grand soutien à la modernisation. Certains se limitent à la visibilité et d'autres les associent ensuite activement à la réforme.

Au Canada, à travers les différentes activités organisées par La Relève (Conférence, séminaires, réunions), les fonctionnaires s'expriment régulièrement sur les mesures mises en œuvre et sont parfois à la base de certains remaniements.

Il n'est pas toujours évident de faire la part des choses entre des démarches visant à sensibiliser le personnel et les citoyens et celles visant à les associer activement. Il serait intéressant de pouvoir approfondir cette réflexion dans une recherche ultérieure.

4. Evaluation et mesures correctives

Alors que le Royaume-Uni développe ses capacités d'évaluation depuis bien des années, celle-ci n'a fait son apparition dans les autres pays qu'au début des années '90¹².

Actuellement, il y a une prise de conscience de l'importance des évaluations *a priori* et *a posteriori* des programmes et des mesures de modernisation. Le but des évaluations *a priori* est de déceler les dysfonctionnements et les besoins éventuels et ainsi, pouvoir imaginer des solutions adaptées à la réalité. Ces évaluations sont encore sous-exploitées. Certains pays les introduisent progressivement.

Elles peuvent prendre la forme de programmes pluriannuels de modernisation, comme en France où il est demandé à chaque Ministre d'établir un tableau de bord des besoins de modernisation, ou être confiées à des centres de recherche, comme au Canada où ils sont subventionnés afin de réaliser des études préalables dans certains domaines.

Les évaluations *a posteriori* sont plus pratiquées. Elles sont fondamentales puisque les efforts entrepris et les mesures mises en œuvre ne peuvent connaître le succès que si on est sûr qu'ils sont correctement appliqués et qu'ils font l'objet d'une réorientation ou d'une adaptation sur le terrain quand cela est nécessaire.

L'évaluation *a posteriori* permet de mesurer les progrès réalisés, ceux restants à faire et favorise la transparence des actions entreprises et des résultats obtenus par les services publics.

Ces dernières années, plusieurs pays ont développé d'importantes mesures en matière d'évaluation des initiatives de modernisation.

En France, un Conseil national de l'évaluation a été créé dans le but de lancer des évaluations et de leur donner des suites¹³.

Au Royaume-Uni, au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande, l'évaluation est devenue une pratique courante. Régulièrement les mesures lancées font l'objet d'un rapport publié officiellement (Livres Blancs,

¹² OCDE, *Analyse comparative, évaluation et gestion stratégique dans le secteur public*, Paris, OCDE, 1997 (50), 126 p.

¹³ TROSA S., *La modernisation est-elle évaluable ?*, in *Revue Politiques et Management public*, vol. 10, n°4, décembre 1992, pp. 65-83.

Rapports au Premier Ministre,) dans lequel il est fait état des progrès et obstacles rencontrés et des suites données.

5. Domaines d'intervention

En ce qui concerne les domaines d'intervention visés par les programmes de modernisation des pays étudiés, rares sont à présent les pays qui ne développent pas de programme global de modernisation.

Si l'on se réfère aux programmes ambitieux du Royaume-Uni avec son "Continuité et changement" (1994), du Canada avec son "Repenser le rôle de l'État" (1996), de la France avec ses projets actuels de modernisation de l'État (lancés en 1995), de l'Irlande avec son "Delivering Better Government" (1996), et de l'Allemagne avec un "État allégé" (1995-1997), on se rend compte qu'ils recouvrent un large éventail de problèmes et d'approches en intégrant leurs mesures dans des programmes globaux de changement, faisant quelquefois intervenir d'amples structures de consultation et de participation.

Souvent, les pays développent de grands projets de réforme ou de modernisation dans une perspective de plus grande visibilité aux yeux du public et ainsi d'un plus grand soutien à la réforme.

Les Pays-Bas font exception à cette règle préférant de loin développer une approche pragmatique ou au coup par coup¹⁴.

Plus concrètement, comme l'indiquent les tableaux reprenant les initiatives par secteur¹⁵, les domaines d'intervention visés dans les programmes de modernisation sont nombreux. Dans ces tableaux, nous n'en avons repris que cinq (réforme générale, finances/budget, organisation, personnel, information/communication) mais comme les rapports nationaux le font apparaître, les grands domaines de réforme sont plus nombreux :

(a) une réflexion préalable sur **les nouvelles missions que l'État doit assumer.**

Au Canada (Examen des programmes), en Allemagne (Lean State) ou au Royaume-Uni (Prior Options), il s'agit d'un domaine essentiel dans lequel les gouvernements entreprennent de nombreux efforts et commandent de nombreuses études aux centres de recherches et aux universités.

(b) **la réforme des structures et des modes d'organisation du secteur public.** Beaucoup de pays sont en train d'adapter leurs structures, de manière parfois radicale. Ces changements de structures ont pour but de renforcer leur capacité de satisfaction de la demande ; d'améliorer les performances ; de responsabiliser davantage, soit par voie de déconcentration, soit en clarifiant les fonctions ; d'accroître l'efficacité, grâce à des mécanismes de type marché ou en limitant l'activité de l'État à une série de fonctions de base—à moins que ces objectifs ne soient combinés. Un accent particulier est mis sur la décentralisation et la *déconcentration*.

¹⁴ Annexe 5.

¹⁵ Voir *Supra*. "Aperçu des initiatives par secteur et par pays", pp. 67-111.

La déconcentration est censée apporter davantage de flexibilité, notamment en favorisant le développement des responsabilités de gestion.

Des pays comme la France, l'Irlande ou la Suisse considèrent la déconcentration de la gestion comme une réforme prioritaire.

Par ailleurs, les pays considèrent l'amélioration des systèmes de gestion financière comme une base indispensable à toute gestion déconcentrée.

En France, on est déjà loin avec l'expérimentation des contrats de services¹⁶.

(c) **les réformes budgétaire et financières.** Elles sont souvent intégrées dans des programmes plus vastes tels que la problématique de la déconcentration. Toutefois, les rapports nationaux indiquent que de nombreux efforts ont été faits pour moderniser la procédure budgétaire, introduire progressivement une comptabilité d'entreprise, développer une programmation pluriannuelle d

(d) de nombreux efforts sont déployés pour **moderniser la gestion des ressources humaines.** Dans cette optique, les pays étudiés ont développé de nombreuses mesures destinées à accroître l'efficacité du personnel et des responsables du secteur public, pour permettre de donner plus de place à la notion de performance et à une culture administrative "managériale". Par ailleurs, beaucoup de pays sont confrontés au défi de devoir réformer la GRH tout en devant réduire leurs effectifs pour répondre aux contraintes budgétaires. La réponse donnée par la plupart des pays consiste à renforcer les capacités de gestion des responsables et à mieux former le personnel. Un certain nombre de pays ont développé des initiatives en matière de mobilité dans le but d'élargir l'expérience des intéressés et de les.

Par exemple en France, l'accent est mis sur la création des conditions permettant d'harmoniser les carrières .

Dans d'autres pays, l'accent est mis sur une meilleure formation au management des cadres supérieurs.

En Nouvelle-Zélande, le Management Development Centre a pour but d'accroître la qualité des cadres supérieurs dans l'ensemble du service public

Au Royaume-Uni, le nouveau Senior Civil Service vise le même objectif.

Dans la plupart des pays, afin de resserrer les liens entre la GRH et les missions des organisations, de nombreuses mesures visant à accroître la performance et la responsabilisation des fonctionnaires ont vu le jour.

En Irlande, on vient de créer un système de récompenses pour stimuler les performances et des mécanismes plus efficaces pour régler le problème des insuffisances professionnelles.

¹⁶ Annexe 6.

- (e) la **réforme de la réglementation**. Les pays étudiés, conscients d'avoir laissé les réglementations se multiplier sans frein, les considèrent comme pesantes et coûteuses.

En France, par exemple, le Conseil d'État a dénoncé la prolifération des normes, source d'instabilité et de dégradation du droit. Plusieurs pays cherchent des substituts ou des compléments aux solutions réglementaires.

L'Irlande se propose d'élaborer un vaste programme de réforme de la réglementation régi par plusieurs principes (qualité de la réglementation, simplification des textes, allègement du coût d'application des règlements, ...) Les réformes réalisées dans de nombreux pays visent également à améliorer la qualité de la réglementation. Le programme de la France comporte par exemple des études d'impact et des améliorations de qualité.

- (f) une **orientation marquée des services publics vers le citoyen**. Cela implique une plus grande qualité dans les prestations fournies aux usagers, une meilleure réceptivité et un meilleur accueil à leur égard.

Au Portugal, par exemple, la qualité du service est un thème primordial et une des priorités fondamentales de son programme de modernisation depuis plusieurs années.

*En Irlande, *Delivering Better Government* se veut un programme de grande ampleur, centré sur l'offre de services de qualité au public en tant que clients, usagers et citoyens¹⁷.*

L'instauration de chartes du citoyen apparaît de plus en plus comme un instrument destiné à créer des services plus transparents et davantage à l'écoute des clients.

*Au Royaume-Uni, le premier programme décennal de la Charte du Citoyen (*Citizen's Charter*) vient de se terminer.*

Aux Pays-Bas, les ministères sont encouragés à élaborer des chartes d'amélioration des services comprenant des accords sur la qualité.

En France, les ministères doivent élaborer des chartes d'amélioration des services rendus aux usagers en consultation avec eux.

¹⁷ Voir *Supra*. "La modernisation administrative en Irlande", pp. 28-31.

En ce qui concerne la mise en œuvre des Chartes, les gouvernements des pays étudiés sont confrontés à plusieurs défis, notamment la mise au point d'une stratégie de qualité des services (définition des groupes de clients pertinents, élaboration de mécanismes de consultation efficaces, ...). Les problèmes qui se posent concernent la nécessité de veiller à ce que les chartes comportent des normes de service mesurables, à des niveaux réalisables et dans la limite des ressources disponibles, etc.

- (g) le **développement de l'esprit stratégique**. Les 11 pays étudiés ont insisté dernièrement sur la nécessité de développer une vision stratégique des problèmes auxquels l'administration est confrontée et à cette fin d'accroître les capacités d'élaboration et de gestion des politiques publiques.

Le Canada, l'Irlande ou l'Australie fournissent continuellement d'importants efforts dans ce domaine.

- (h) le **développement des nouvelles technologies d'information et de communication** (NTIC). Les gouvernements des pays étudiés ont déployé des efforts considérables ces trois dernières années pour introduire au sein des services publics les nouvelles technologies d'information et de communication. Elles constituent un défi majeur pour l'avenir que tous veulent relever. Bien qu'un accent particulier soit mis dans ce domaine, il ressort que seule la dimension "information du citoyen" soit prise en compte, laissant de côté la communication "avec" le citoyen qui fait défaut dans beaucoup de pays.

*

* *

L'objet n'étant pas de fournir une analyse comparée des situations nationales mais de mettre en évidence les apports spécifiques de chaque pays, nous avons tenté de fournir une vision claire des facteurs-clés de modernisation.

En conclusion, il est évident que les efforts de modernisation déployés dans les 11 pays étudiés sont considérables, tant au niveau quantitatif qu'au niveau qualitatif. Ils proposent des solutions à des problèmes souvent très proches, ils développent des méthodes et des plans d'actions originaux et efficaces et ils apprennent à maîtriser le changement. Enfin, ils tracent les voies à suivre pour la modernisation belge.

*

* *

Application au cas belge

Afin de mieux situer la modernisation administrative belge parmi les pays étudiés, nous nous sommes risqués à établir un premier diagnostic du cas belge au regard des axes fondamentaux développés ci-dessus.

(a) *les objectifs de la modernisation*

Les mesures lancées durant les années '80 avaient pour principal objectif d'assainir le secteur public en réduisant les effectifs et en voulant à tout prix faire plus avec moins¹⁸.

Avec le lancement de l'opération de Radioscopie des services publics fédéraux, le gouvernement semblait avoir compris l'enjeu que représentait la modernisation de l'administration. Or, les résultats de la radioscopie n'ont pas été utilisés à des fins d'amélioration du fonctionnement de l'administration mais ont permis au gouvernement de procéder à des réductions d'effectifs.

Depuis le début des années '90, le gouvernement a introduit de nombreuses mesures qui bien qu'elles aient contribué à améliorer le fonctionnement de l'administration et la relation administration-citoyen, ne constituent cependant pas un programme cohérent et efficace de modernisation administrative à l'image de ceux rencontrés dans les pays étudiés.

Alors que les événements de ces dernières années (affaires Augusta, Dutroux, réforme des polices, ...) ont mis en évidence d'importants dysfonctionnements au sein de l'appareil gouvernemental et administratif, le gouvernement accorde plus d'attention à la maîtrise des finances publiques, à l'entrée de la Belgique dans l'UEM et aux problèmes communautaires qu'à la nécessaire modernisation du fonctionnement de l'appareil administratif.

Contrairement aux autres pays, le gouvernement belge n'est pas convaincu de la nécessité de moderniser son administration afin de la rendre plus efficace et plus efficiente. Par ailleurs, il ne tient pas compte des conséquences à long terme d'une telle opération et des bénéfices que la population pourrait en tirer, non seulement en terme de satisfaction à l'égard des services prestés mais aussi en terme de confiance et de légitimation du pouvoir en place.

(b) *l'émergence de nouvelles idées*

Ces dernières années, malgré le renforcement des structures telles que le Bureau-Conseil en organisation (ABC) ou le Collège des Secrétaires généraux, l'administration n'assume pas encore pleinement son rôle naturel de soutien et de diffusion des nouvelles idées.

En outre, les collaborations ou les synergies entre le politique, l'administration, les universités, les centres de recherche ou la société civile ne sont pas assez développées. Le politique (surtout

¹⁸ M. Damar a analysé la panoplie des arrêtés pris à cette époque pour assainir le secteur public. DAMAR M., *La fonction publique : quatre années d'évolution*, in Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1067-1068, 1985.

les cabinets¹⁹) constitue le seul niveau auquel les nouvelles idées émergent et les acteurs concernés par les réformes sont rarement consultés. Les conséquences de cette situation sont nombreuses :

- les mesures sont prises sans que les acteurs concernés ne soient associés ou consultés ;
- les problèmes sont souvent mal identifiés parce que les initiatives n'émanent pas des acteurs concernés²⁰ ;
- les autres acteurs de la société civile (universités, citoyens et secteur privé) ne sont pas associés à la modernisation et par conséquent, leurs avis et leurs demandes sont méconnus.

(c) *le pilotage de la modernisation*

En Belgique, la mise en œuvre des mesures de modernisation n'est pas confiée à une structure de pilotage de la réforme. Par ailleurs, les structures en place actuellement ne jouent pas le rôle de leurs semblables dans les autres pays (Collège des Secrétaires généraux, Bureau ABC, ...). Elles sont cantonnées dans la consultation auprès du gouvernement et ne s'investissent que très peu dans le développement d'une nouvelle culture au sein de l'administration. De plus, ne bénéficiant pas la plupart du temps d'une écoute suffisante auprès du Premier Ministre, leur capacité d'influence est limitée.

(d) *l'évaluation et mesures correctives*

L'évaluation est particulièrement sous-utilisée en Belgique.

Les évaluations *a priori* n'existent pas. Le politique recourt rarement à des études préalables ou de faisabilité de certaines politiques et encore moins à des recherches destinées à déceler des besoins éventuels dans certains domaines.

Quant aux évaluations *a posteriori*, quand elles sont réalisées, elles sont mal vécues par les personnes ou les services concernés, elles souffrent d'un manque de transparence et ne donnent pas lieu à des réorientations significatives des mesures ou des politiques évaluées²¹.

Plusieurs partis politiques semblent avoir pris conscience de l'importance de l'évaluation non seulement en tant que moyen de réorientation des mesures prises mais aussi comme outil "démocratique" permettant au politique de mieux tenir compte des préoccupations réelles des citoyens.

(e) *les domaines d'intervention :*

Les gouvernements belges n'ont que très peu développé de vastes programmes de modernisation de l'administration fédérale.

¹⁹ Annexe 9.

²⁰ BONAMI & ali, *Management des systèmes complexes. Pensée systémique et intervention dans les organisations*, Bruxelles, De Boeck Université, 1993, 261 p.

²¹ Annexe 9 (étude de cas sur la radioscopie).

L'instauration d'un Secrétariat d'État à la Modernisation et à l'Informatisation des services publics devait permettre de mener à bien un vaste programme de réforme de l'administration fédérale mais le projet n'a pas été soutenu politiquement et les mesures qu'ils comprenaient n'ont pas été réalisées.

Si la Belgique figure parmi les pays ayant lancé le plus grand nombre de mesures de modernisation administrative, il n'en est pas moins que toutes ces mesures n'ont pas produit les effets escomptés et ont été abandonnées avec le temps, faute principalement de soutien politique²².

Depuis le début des années '90, le gouvernement a concentré ses efforts dans le domaine de l'information/communication avec le citoyen.

Les mesures lancées dans ce domaine vont de la Charte de l'utilisateur des services publics, au Baromètre de qualité, en passant par la simplification administrative, la création d'un Ombudsman et le développement des sites internet fédéraux.

Le gouvernement accorde une attention particulière à l'amélioration de la qualité des services fournis par l'administration aux usagers et au renforcement de la relation administration-citoyen. Cependant, les mesures introduites à cette fin ne sont pas intégrées dans un programme stratégique d'actions cohérentes et efficaces devant permettre des avancées significatives en la matière.

Dans le domaine de la gestion financière et budgétaire, le gouvernement a introduit des changements mineurs, mis à part dans les secteurs où une pression externe a contraint la Belgique à produire certains résultats (gestion de la dette, admi-euro, ...). Le gouvernement ne s'est pas investi dans la définition d'un programme ambitieux de modernisation des pratiques budgétaires et des outils en place.

Par opposition aux autres pays, la fonction publique ne bénéficie pas d'une attention particulière de la part du politique. Loin d'être considérée comme la pierre angulaire de la modernisation, elle fait souvent l'objet de multiples arbitrages et négociations qui freinent toute réforme en la matière.

(f) *Bilan ...*

Finalement, un point commun se dégage de ces constats : le manque de culture managériale.

Cet élément fait défaut à tous les niveaux de l'administration fédérale belge et freine par conséquent tout processus de changement. Ce constat est confirmé par l'analyse déductive et les rapports sectoriels du cas belge²³.

En Belgique, une attention particulière doit être accordée à l'introduction d'une nouvelle culture administrative plus managériale, empreinte d'une nouvelle vision du changement, et à une discussion sur les missions et les activités que l'administration doit assumer. Les responsables politiques doivent se donner les moyens de penser l'avenir de la société en collaboration avec

²² Annexe 10.

²³ Annexes 7 à 11.

tous les acteurs publics et privés concernés et en plaçant l'intérêt général au-dessus de tous les intérêts particuliers.

Ce n'est qu'une fois cette réflexion entamée, que le processus de modernisation de l'administration fédérale émergera et pourra être mené à bien.
