

PLAN

1. INTRODUCTION.....	2
2. LES ENJEUX COMMUNAUTAIRES PLUS IMPORTANT QUE LA MODERNISATION....	3
3. LES MOYENS FINANCIERS NÉCESSAIRES NE SONT PAS DISPONIBLES.....	5
4. VARIABLES RÉSULTANT DE LA PRÉDOMINANCE DU “POLITIQUE” DANS LA GESTION PUBLIQUE BELGE	8
A) LA FONCTION MANAGÉRIALE N’EST PAS ASSUMÉE	9
B) L’ABSENCE DE CONTINUITÉ.....	9
C) UN ENCADREMENT JURIDIQUE PARALYSANT	10
D) UNE RELATION AMBIGUË AVEC LE CITOYEN.....	10
E) UNE HAUTE ADMINISTRATION MALMENÉE	11
5. SOUS-DÉVELOPPEMENT DE LA CULTURE MANAGÉRIALE.....	13
6. CONCLUSIONS.....	14

1. Introduction

Chaque système politique et politico-administratif étant unique, il est inévitable que la configuration de chaque système favorise ou handicape davantage la modernisation des services publics.

Au moment où l'on confronte les projets de modernisation en Belgique avec ceux qui se sont développés à l'étranger, il est intéressant d'identifier des variables qui résultent de nos systèmes, politique et politico-administratif, et **auraient affectés négativement la réalisation de projets de modernisation.**

La présente note a pour objet d'identifier certaines de ces variables significatives. Il s'agit d'une réflexion "intuitive" basée sur l'expérience et l'observation, visant à dégager des variables conséquentielles du fonctionnement de nos systèmes, qui auraient un impact négatif sur le déroulement des projets de modernisation.

Cette démarche n'a de sens que si les variables retenues sont confrontées aux projets de modernisation en vue de savoir si elles en ont effectivement affecté le déroulement.

Un aspect important de la démarche est de constater – malgré le principe de stabilité des systèmes – des évolutions en cours dans les systèmes qui peuvent affecter l'impact de ces variables sur les futurs projets de modernisation.

Nous regrouperons l'inventaire de ces variables sous quatre titres :

1. L'impact de la tension communautaire
2. La crise des finances publiques
3. La prédominance du "politique" dans la gestion publique
4. Le sous-développement de la culture managériale.

2. Les enjeux communautaires plus important que la modernisation

Le système politique belge, fondé sur trois tensions (philosophique, idéologique, communautaire), aboutit à ce qu'une part importante du processus de décision relève du modèle de crise et pacification.

Depuis les années '60 (lois linguistiques), une seule des trois tensions domine la vie politique avec une succession de crises et pacifications. Ce processus présente d'inévitables inconvénients liés au fait que l'impératif de pacification l'emporte sur toutes autres considérations :

- décisions à conséquences financières lourdes telles que le sauvetage de Cockerill et les compensations pour Zeebrugge, ... ;
- irrationalité des solutions telles que le découpage des compétences ou le schéma institutionnel bruxellois ;
- mutation institutionnelle permanente avec transfert de compétences , de services et de budgets, accaparante pour le fonctionnement du système politico-administratif ;
- fragmentation de forces politiques qui ne peut que renforcer les préoccupations "politiques" des responsables politiques ;
- renforcement du rôle des partis et présidents de partis dans le processus de décision par le déplacement vers eux du processus de crise et pacification ;
- plus que toutes autres conséquences du processus de crise et pacification communautaire, c'est le temps et l'attention qu'y consacrent les principaux dirigeants politiques qui constitue un handicap pour le processus de modernisation alors qu'il est notoire que l'engagement des responsables au sommet – souvent le Premier Ministre lui-même – en est une condition de succès.

Le peu d'autonomie et de responsabilité de gestion qui est laissée à la haute administration ne peut que renforcer ce handicap.

Evolution :

Sous la pression de la tension communautaire, les systèmes, politique et politico-administratif, belges se transforment :

- de nombreuses compétences donnant lieu aux tensions philosophiques et idéologiques, ont été transférées aux communautés et régions ;

- les communautés et les régions développent des systèmes politiques et politico-administratif qui se différencient progressivement du système belge ;
- les compétences fédérales (défense – affaires étrangères – justice – police – finances – sécurité sociale - ...) vont sans doute déboucher sur un modèle politico-administratif différent de celui qui était dominant dans la Belgique unitaire. La plupart de ces matières étaient déjà atypiques avant la fédéralisation.

3. Les moyens financiers nécessaires ne sont pas disponibles

§1 - Le processus de crise et de pacification qui marque notre histoire depuis l'après-guerre (question royale, question scolaire, grèves insurrectionnelles, tension communautaire), de même que le poids des structures intermédiaires (généralement liées au "verzuiling") dans le processus de décision politique ont de nombreuses implications en ce qui concerne le système politico-administratif et le fonctionnement des pouvoirs publics :

- la crise endémique des finances publiques (loi unique, train fou dans le brouillard, rapport Van Houtte) et plus particulièrement la crise majeure des finances publiques qui culmine en 1981 et nous a obligé à une politique d'assainissement qui se poursuit aujourd'hui encore (cfr §2) ;
- plus que dans beaucoup d'autres pays, le rôle du pouvoir politique se limite trop souvent à arbitrer la compétition pour les ressources de la collectivité, entre groupes de pression ;
- certaines administrations et parastataux sont quasiment les "fiefs" des structures intermédiaires, de même que certains postes au sein des cabinets ministériels sont occupés par leurs représentants en vue d'y faire prévaloir leur conception et intérêts ;
- les structures intermédiaires disposent de services d'études – financés par la collectivité – souvent plus compétents et plus influents que les services d'études de l'administration, ce qui confine trop souvent celle-ci au rôle d'exécutant de politiques conçues ailleurs et donc la bureaucratise ;
- ces caractéristiques de nos systèmes politiques et politico-administratif débouchent sur l'utilisation des finances publiques et comme outil de pacification et comme support des politiques économiques et sociales voulues par les structures intermédiaires.

On pense à certaines décisions en matière d'infrastructure, au coût de l'enseignement, à la générosité de notre sécurité sociale, au soutien à des entreprises en difficulté, au financement du logement social, etc. ;

- ces engagements financiers lourds sont rarement évalués en terme d'efficience, d'efficacité ou de pertinence par rapport aux priorités énoncées par ailleurs. En réalité, c'est la pertinence politique et macro-économique qui l'emporte.

Le rôle du Bureau du Plan dans la stratégie des finances publiques n'est pas étranger à cet état de choses.

Notons en passant que le monde politique belge est bien plus familiarisé avec l'économie qu'avec le management. L'économie politique est très enseignée dans nos universités, ce qui n'est évidemment pas le cas du management public. L'économie politique et les finances

publiques font depuis longtemps partie des programmes de recrutement, le management public, introduit récemment, y est sous-représenté.

Quelques aspects de la gestion des finances publiques sont caractéristiques à cet égard :

- (i) le maintien pendant de longues années (jusqu'en 1975) de la distinction entre dépenses courantes et dépenses en capital -distinction abandonnée depuis longtemps par la plupart des pays-. Seules recettes et dépenses courantes devaient être maintenues en équilibre tandis que les dépenses en capital étaient essentiellement financées par l'emprunt. Cela avait pour conséquences d'une part, un déficit structurel et une croissance catastrophique de la dette publique lorsque les taux d'intérêts à court terme sont devenus exorbitants, d'autre part une absence totale de rigueur dans la gestion des dépenses "dites" d'investissement, nullement soumises à un calcul de rentabilité économique ou budgétaire ;
- (ii) après fusion du budget double en 1975, la gestion budgétaire se fera exclusivement en fonction du solde net à financer et de l'arrêt de l'effet boule de neige (croissance de la charge de la dette supérieure à la croissance des recettes de l'Etat) ;
- (iii) la priorité donnée à l'introduction d'une comptabilité patrimoniale par rapport à une comptabilité analytique démontre l'absence d'intérêt pour une comptabilité de gestion venant à l'appui des budgets par programme et donc nécessaire pour le calcul de ratios d'efficience et d'efficacité.

§2 – De 1976 à 1981, par le refus de neutraliser dans l'index l'inflation importée (chocs pétroliers surtout) avec pour conséquence l'inflation des coûts de production (salariaux principalement), la Belgique s'engage dans un processus inflatoire qui va déboucher sur une désindustrialisation massive, une croissance forte du chômage et un déséquilibre record des finances publiques.

En 1982, à la veille de la dévaluation et de ses mesures d'accompagnement (visant à éviter les dévaluations en cascades), la Belgique a, parmi les pays industrialisés, un des déficits budgétaires les plus élevés ($\pm 13\%$ du PNB), une dette publique parmi les plus élevées ($\pm 120\%$ du PNB), une fiscalité sur les revenus du travail parmi les plus élevées.

Par rapport à cette situation, les objectifs seront prioritairement macro-économiques et macro-budgétaires:

- restaurer la compétitivité (par la dévaluation) ;
- réduire la fiscalité abusive (décumul des revenus, plafonnement des taux et indexation des barèmes) ;

- supprimer l'effet boule de neige et progressivement réduire le solde net à financer.

Alors qu'avant 1982, les services publics ont été perçus comme support de la lutte contre le chômage (chômeurs mis au travail, stages de jeunes, etc.), après 1982, les services publics feront l'objet d'une attrition forcée de moyens :

- blocage des recrutements, même là où nécessaire pour assurer un meilleur contrôle de dépenses ou une meilleure rentrée des recettes ;
- blocage de toutes politiques nouvelles en ce compris les investissements budgétairement rentables.

C'est la politique de l'économie là où il est politiquement et techniquement possible de le faire et non pas là où il est le plus opportun de le faire.

Compte tenu du poids des structures intermédiaires dans le processus de décision et compte tenu de la croissance de la pauvreté liée à l'ampleur du chômage, la fonction redistributive des finances publiques, surtout par le biais des prestations sociales, sera sauvegardée au maximum.

Les décisions en matière d'assainissement sont "politiques". Le management public n'est perçu ni comme pertinent pour produire l'assainissement requis ni comme capable de le faire. Dans ces conditions, tous les moyens supplémentaires qui seraient affectés au développement du management public ou à la modernisation des services publics vont apparaître comme contraires à l'objectif prioritaire qui est la réduction du solde net à financer.

§ 3 – *Evolution* : L'atteinte en 1998 des objectifs financiers liés aux critères du Traité de Maastricht et le dépassement de cette norme en 1999 grâce surtout à une situation économique plus favorable, ouvre la voie à une période où les exigences, liées à une politique de modernisation, pourront être examinées plus positivement même si elles entraînent momentanément la mobilisation de ressources humaines et financières supplémentaires.

4. Variables résultant de la prédominance du “politique” dans la gestion publique belge

“ A mature political system needs to be partly non political as to possess adequate managerial capacity”

F. Morstein Marx

La Belgique est avec l’Italie, le pays européen où le rôle des partis politiques dans le système politique est le plus déterminant¹.

Cette situation s’explique au départ en Belgique par les liens étroits entre certains partis politiques et les structures intermédiaires issues du “verzuiling”. Elle s’est considérablement renforcée par le rôle joué par les partis politiques (et en particulier par leurs présidents) dans le processus de crise et pacification.

L’emprise des partis et de leurs présidents sur le choix de la coalition, la nomination des ministres et dans une large mesure de leur cabinet, sur la négociation et la déclaration gouvernementales, sur l’arbitrage de tensions à l’intérieur de la majorité, sur l’appui des fractions parlementaires au gouvernement et même au cours des dernières décennies sur la survie du gouvernement et éventuellement la dissolution des Chambres, démontrent à suffisance que les partis sont contrairement à la situation qui prévaut dans la plupart des autres pays européens (NL, UK, FR, ...) l’acteur politique déterminant dans notre système politique.

Il en résulte qu’un tandem “gouvernement-administration” disposant de suffisamment d’autonomie dans la conduite des politiques et la gestion des services publics et en particulier dans la réponse aux attentes de la population qui par vocation appartient à la raison d’être des partis, n’est acceptable que si les partis eux-mêmes acceptent de relâcher leur emprise sur le système politico-administratif. Cela a été le cas pendant des courtes périodes au cours des dernières années, en fonction des personnalités occupant les fonctions de présidents de partis et de Premier et Vice-Premier Ministres.

Nous examinons maintenant une série de variables résultant de cette prédominance du “politique” à dimension participative.

¹ DEWACHTER W., *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, ACCO, 1995, pp. 313.

a) La fonction managériale n'est pas assumée

Les responsables politiques exercent un quasi monopole de la “décision” en ce qui concerne l'élaboration et la gestion des politiques ainsi que la gestion des services.

L'exercice de ce quasi monopole est rendu possible par le système des cabinets ministériels. L'administration est reléguée à la fonction d'exécutant des décisions prises. Dans ces conditions, la fonction managériale n'est pas assumée.

Le politique n'en a pas la motivation surtout dans un système où le ministre est le fer de lance électoral de son parti ; il n'en a pas les outils, faute de développer ces outils dans son administration et d'en faire usage. Il ne dispose pas de la continuité dans le temps requise par la démarche managériale. La haute administration ne disposant d'aucune autonomie de gestion, ne saurait assumer la fonction managériale n'ayant aucun pouvoir d'initiative ni surtout de responsabilités de résultat.

Il est assez évident qu'un projet de modernisation ne peut aboutir s'il n'est pas géré avec un minimum de continuité, ce qui suppose que la fonction managériale soit assumée.

Evolution : Les projets d'épreuve de direction axés sur le management, de mandats, de contrats de gestion, etc., donnant accès et organisant les responsabilités de la haute administration, témoignent de la volonté du pouvoir politique de confier à la haute administration, au moins pour partie, la fonction managériale.

b) L'absence de continuité

Les politiques nouvelles sont dans une large mesure initiées à partir des déclarations gouvernementales, ce qui leur assurent le consensus des partis de la majorité. En outre, le personnel politique (négociateurs, titulaires de département, membres de cabinet) connaît une rotation importante. Enfin, les ministres étant le fer de lance électoral de leur parti, l'effet d'annonce leur importe davantage que le résultat à long terme dont un successeur pourrait être le bénéficiaire.

De ce faisceau de variables liées à la prédominance du politique et à l'absence de rôle de l'administration résulte trop fréquemment la mise en veilleuse, l'étiollement d'une politique après un changement de gouvernement. Si l'on veut ajouter à cela que ministres et cabinets emmènent avec eux tous leurs dossiers lorsqu'ils quittent un département et que l'administration n'est pas toujours complètement informée des projets en cours, l'on peut en augurer que la poursuite d'une politique de modernisation au travers des changements de gouvernement est aléatoire.

Evolution : Le Gouvernement de législature augmente sensiblement le temps utile pour engager des réformes et en assurer la mise en œuvre.

c) Un encadrement juridique paralysant

La conquête du pouvoir étant l'objectif premier du politique et l'encadrement normatif visant à limiter l'usage abusif, arbitraire ou simplement discrétionnaire du pouvoir, l'on peut facilement imaginer que plus le "politique" est prédominant – et en particulier le politique participatif – plus l'encadrement juridique visant à limiter un pouvoir discrétionnaire sera paralysant, tant au plan législatif qu'au plan réglementaire.

Ainsi, la législation sera surtout contraignante en ce qui concerne les modalités d'intervention créant ainsi des droits acquis. On se rappellera à cette occasion les liens étroits qui existent entre structures intermédiaires et partis politiques. Cette approche va à l'encontre d'une législation qui fixe surtout des objectifs et est ouverte à la réévaluation des modalités d'intervention.

La prédominance du politique participatif rend le contrôle politique vain. Or, le contrôle politique devrait permettre de sanctionner un usage du pouvoir discrétionnaire qui irait à l'encontre des objectifs poursuivis. Faute de disposer d'un contrôle politique adéquat, l'on se rabat sur une réglementation contraignante et de mieux en mieux verrouillée (arrêtés délibérés en Conseil des Ministres – arrêtés d'application communiqués aux Chambres avant le vote des lois - ...). Le contrôle de régularité l'emporte ainsi totalement sur le contrôle de pertinence. Il domine le contrôle externe exercé par le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes.

Evolution : La loi du 10 mars 1998 habilite la Cour des Comptes à développer des outils de gestion permettant des évaluations de politiques.

d) Une relation ambiguë avec le citoyen

Une communication interactive interne et externe dynamique et crédible est reconnue aujourd'hui comme déterminante dans tous projets de modernisation. C'est notamment elle qui dynamise les opérateurs d'une politique, c'est elle qui permet d'être attentif aux attentes des citoyens et de mener des politiques qui répondent à ces attentes.

Or, il est évident que les partis politiques se considèrent comme les médiateurs naturels entre la population et le pouvoir. Au plus, ils sont forts au plus ils revendiquent l'exclusivité de cette médiation. Lorsque, comme c'est le cas en Belgique, ils détiennent les leviers du pouvoir, ils considèrent inévitablement que la communication avec le citoyen appartient au politique.

L'administration ayant peu d'autonomie de gestion ne peut pas prendre l'initiative d'une communication interactive avec les usagers du service public.

Le schéma de la communication devient dès lors le suivant : l'administration informe le politique qui lui, communique avec le citoyen-électeur et usager du service public, utilisant à cette fin des ressources dont on ne sait si elles sont dépenses électorales ou moyens d'assurer la bonne fin d'une action des services publics. Par contre, cette communication ne se fait pas à l'intervention de structures de communications durables et bi-directionnelles qui échapperaient à l'emprise du pouvoir politique. Le résultat est une communication uni-directionnelle, ambiguë et donc peu crédible.

Le même schéma vaut dans une certaine mesure pour la communication interne. Le Ministre et son cabinet étant auteur et promoteur de réformes, l'administration ne s'est pas montrée très empressée d'organiser une communication interne bi-directionnelle indispensable à l'information, la formation et la motivation de ceux qui, dans les services, vont devoir faire réussir les réformes en question.

Evolution : L'accent mis au cours des dernières années sur la transparence des services publics, les droits des usagers et leur protection devraient conduire à un dialogue plus ouvert entre administration et citoyen-usager du service public.

e) Une haute administration malmenée

La prédominance du "politique" surtout lorsqu'il est partocratique a pour corollaire de reléguer l'administration au rôle d'exécutant. Elle est aussi enjeu de conservation de pouvoir par l'occupation des emplois.

Il s'ensuit un certain nombre de conséquences néfastes pour le rôle de la haute administration dans les projets de modernisation :

- politisation : même si la politisation est en recul les dernières années au niveau fédéral, elle existe depuis trop longtemps pour ne pas apparaître comme inhérente à notre système politico-administratif. De toute façon, elle l'imprègne par les étiquettes politiques attribuées à chacun, par le passage par les cabinets ministériels, par les mécanismes de protection qui font obstacles à des procédures de recrutement, sélection, promotion, affectation plus performantes ;
- absence d'autonomie de gestion : même si la volonté existe par le biais des mandats et contrats de gestion de déléguer plus de pouvoir à la haute administration, il n'est pas évident que le "politique" ait accepté par voie de conséquence de se dessaisir pour partie

de son pouvoir. Il n'est pas évident non plus que la volonté d'aujourd'hui soit encore la volonté de demain, tant est forte l'emprise des partis sur le vouloir des gouvernements ;

- déconsidération, insuffisance de rémunération, démotivation : lorsqu'on prive l'administration de tout pouvoir, lorsqu'ainsi on la bureaucratise, lorsqu'on la traite comme objet de pouvoir, fatalement on déconsidère les titulaires des hautes fonctions administratives. On les traite d'ailleurs souvent avec une désinvolture totale. Le statut pécuniaire de la haute administration est inévitablement lié à cette déconsidération surtout si pour l'améliorer il faut affronter les organisations syndicales qui ont toujours poussé à l'écrasement de la pyramide des rémunérations en secteur public.

Il est évident que l'absence de considération conjuguée à l'absence de rémunération satisfaisante conduisent à la démotivation de ceux qui sont en place et à la difficulté de recruter une élite entreprenante ;

- manque de qualification : si l'exercice du pouvoir qualifie ou entraîne la recherche des qualifications requises à son exercice, l'absence de pouvoir bureaucratise et à ce titre fait fondamentalement obstacle au changement, en réponse à des attentes et des besoins nouveaux, ce qui est l'essence même de la modernisation.

Evolution : La création du Collège des Secrétaires Généraux, ses compétences et son modèle de fonctionnement par rapport au gouvernement, de même qu'une pratique plus apolitique de nomination dans la haute-administration, témoigne d'une volonté politique de mieux prendre en considération le rôle de la haute-administration.

5. Sous-développement de la culture managériale

Nous traitons cette variable séparément des précédentes car l'on ne peut pas dire qu'elle résulte clairement de notre système politique et politico-administratif.

Il nous semble en effet que ce sous-développement vaut, ou en tous cas a valu aussi bien pour le secteur privé dominé par l'ingénieur que pour le secteur public.

La "business school" est relativement récente, la "public administration school" n'existe pas. Contrairement aux pays anglo-saxons et aux Pays-Bas où les très grandes entreprises privées ont créé des modèles de management qui ont inspiré le secteur public, cette osmose entre la gestion des grandes organisations publiques et privées n'existe pas. L'administration est perçue comme par essence différente de l'entreprise.

C'est cette variable qui relève davantage d'une caractéristique de notre société belge, qui explique que l'on accepte aussi facilement :

- que la fonction managériale ne soit pas exercée ;
- que la politisation (comme le ferait le népotisme dans l'entreprise) gangrène la gestion du personnel ;
- que l'on puisse dissocier les missions et les moyens ;
- que l'on néglige systématiquement la mesure de performance ;
- que les fonctions de staff et de contrôle soient sous-développées.

Un certain "pragmatisme" belge a trop souvent conduit à imaginer des solutions "sui generis" plutôt que de s'inspirer de ce qui se faisait dans d'autres pays.

Evolution : Les études de l'OCDE, la confrontation d'expérience entre pays de l'Union européenne, de même que des études comparatives de performance et d'obligation de mise en concurrence des entreprises publiques et sans doute d'autres facteurs, semblent indiquer qu'il y a prise de conscience de ce déficit.

On le note en particulier au sein du Gouvernement flamand qui multiplie les contrats d'études comparatives ou qui a tout récemment assez radicalement repensé son statut du personnel dans le sens d'un instrument de management des ressources humaines.

6. Conclusions

Chaque système, politique et politico-administratif, comporte des variables favorables et défavorables au développement de la modernisation des services publics.

L'objectif de la présente note est de détecter dans les systèmes, politique et politico-administratif, belges les variables qui lui sont défavorables.

Le but recherché n'est pas de trouver des justifications aux difficultés rencontrées et au non aboutissement des projets entrepris, ni de requérir comme préalable à la réussite de réformes un changement du système lui-même. Il s'agit plutôt de sensibiliser les responsables politiques et administratifs qui ont la volonté de faire aboutir des projets de modernisation aux obstacles inhérents à notre système qui doivent être surmontés pour réussir.

Il nous semble qu'au plus ces obstacles sont reconnus comme réels, au plus le consensus doit être large et explicite, tant sur les objectifs que sur les moyens et la démarche à suivre, pour mener chaque projet de modernisation à bonne fin.

De surcroît pour ceux qui pensent qu'il est souhaitable que certains aspects de nos systèmes, politique et politico-administratif, évoluent, il ne faut pas écarter l'hypothèse d'un processus dialectique au terme duquel la modernisation devient elle-même facteur de changement du système.
