



La Bonne Gestion Publique : Les Conditions Du Succès

2015/1

26 | 02 | 2015



Le fonctionnement¹ des pouvoirs publics en Belgique est aujourd'hui à un carrefour de son histoire. La sixième réforme historique de l'État, avec un transfert de nombreuses compétences et ressources, nécessite une refonte de l'organisation de nos administrations publiques. La crise qui engendre une contraction des revenus de l'Etat à un moment où le vieillissement démographique entraîne plus de dépenses, oblige tous les niveaux de pouvoir à faire mieux avec moins. Les mesures successives de réductions budgétaires et de personnel exigent de préserver une adéquation des moyens aux objectifs et besoins sur le terrain, sinon elles risquent de devenir un problème en soi. Sans qu'il soit besoin de ré-ouvrir le débat sur les réformes institutionnelles, nous devons constater que l'action des pouvoirs publics sera à l'avenir déterminante pour notre prospérité et notre bien-être. Ceci est aussi une exigence internationale. La coordination de la politique européenne nous oblige à nous remettre constamment en cause et à modifier nos modes de fonctionnement. L'intégration économique et la disparition progressive des frontières signifient que les pouvoirs publics n'échappent plus aux exigences de la concurrence. Une petite économie ouverte comme la Belgique doit assouplir et dynamiser son processus décisionnel, sous peine de cumuler le double handicap de taille et de complexité. Beaucoup de travail reste à faire même si ça et là des progrès existent.

¹ Je remercie Benedikte Desmidt, Simon Ghiotto et Leo Neels pour leur aide dans la traduction en Néerlandais de ce texte. Je remercie Marc Devos, Leo Neels, Ivan van de Cloot et Gerri Brouwers pour leur relecture attentive et leurs commentaires et suggestions. Une version antérieure de ce texte a été co-écrite avec le professeur Alain Eraly et publiée dans Hindriks et Castanheira (2007), Réformer sans Tabous, De Boeck. Le professeur Alain Eraly ne travaillant plus sur ce sujet n'a pas souhaité se joindre à cet effort de traduction et de mise à jour du texte initial. Son influence reste néanmoins bien présente dans la version finale de ce texte.

PROF DR. JEAN HINDRIKS
Senior Fellow Itinera Institute -
UCL

Un signe positif est que les valeurs de bonne gouvernance, de résultats, d'efficacité et de qualité sont de plus en plus partagés tant par les dirigeants politiques que par les responsables administratifs. Les syndicats de la fonction publique sont eux aussi partisans d'un État moderne qui peut opérer à un niveau d'excellence élevé et offrir des carrières attractives. Pendant cette nouvelle législature, il importera de développer une ligne stratégique claire et des méthodes opérationnelles éprouvées pour ajouter de la valeur ajoutée aux administrations publiques et aux services publics avec des budgets limités. Pour encourager ce changement, l'Initera Institute présente une vaste réflexion qui met en avant les principes d'une bonne gouvernance et propose des mesures concrètes.

La bonne gestion ne concerne pas la mise en place de nouveaux règlements, et donc toujours plus de lois et décrets. Cela concerne le bon fonctionnement des administrations et institutions publiques par lequel un travail efficace et utile peut être garanti. Cela concerne la réalisation des missions et objectifs de services publics au moindre coût. La bonne gestion a aussi pour effet de renforcer l'adhésion du public à l'action de l'Etat.

Avec la sixième réforme de l'Etat enclenchée, une vaste opération de régionalisation des administrations et parastataux s'annonce, avec des enjeux énormes pour le pays et ses régions. Il ne suffira plus de revendiquer des moyens supplémentaires ou se replier sur la défense aveugle du statu quo.

La mutation est en route et il faut l'organiser au mieux. Il est grand temps de s'intéresser plus sérieusement à la manière dont les services publics et les administrations fonctionnent.

La gouvernance de l'Etat et des services publics méritent une plus grande adhésion au changement et une attention plus prononcée aux impacts réels du secteur public et des politiques publiques tant pour les fonctionnaires que pour les usagers et contribuables.

Depuis quelques années, la discussion sur l'efficacité de l'Etat se résume à une politique de rationalisation aveugle qui applique les méthodes faciles de la « rappe à fromage », et d'une réduction des effectifs par un non-remplacement des départs à la pension.

C'est une approche qui se fait sans, et parfois contre, l'aspect qualité des services publics. Les questions de la qualité, la réactivité et la flexibilité de nos administrations et institutions publiques sont délaissées, et pourtant elles sont essentielles : Comment augmenter la qualité de nos soins de santé ? Comment augmenter la qualité de notre enseignement ? Comment augmenter la flexibilité de notre système de pension ? Comment adapter nos administrations publiques à la révolution digitale pour les rendre plus réactives aux besoins et attentes légitimes des citoyens ? Comment percevoir l'impôt de manière plus efficace et équitable ? Comment lutter efficacement contre la fraude fiscale et la fraude sociale ? Comment lutter efficacement contre le terrorisme ?

Introduction

La bonne gestion est un thème fort discuté. Même au sein de l'Etat, le concept de la bonne gestion gagne en importance, comme en témoigne par exemple en Flandre le décret du 22 novembre 2013 concernant la saine gestion dans le secteur public flamand². Comme l'indique aussi clairement l'accord de Gouvernement wallon de 2014, la bonne gestion et la modernisation des services seront au cœur de l'action du Gouvernement³. L'accord de gouvernement fédéral de 2014 vise à développer « une administration moderne, innovatrice et orientée vers les usagers et les résultats »⁴.

Le point de départ est que l'Etat qui alloue les ressources publiques aux institutions et administrations doit pouvoir démontrer que ces moyens sont bien dépensés. Une gestion saine selon les principes de la bonne gestion est la meilleure garantie pour que les institutions et administrations publiques réalisent au mieux leurs objectifs au moindre coût pour le contribuable.

Une culture du service public plus ouverte aux initiatives des fonctionnaires, au travail par projet, et plus orientée sur l'impact pour les usagers, ne se met pas en place par décret comme l'indique très justement un ancien secrétaire générale de la Fonction publique⁵. Il faut créer les conditions propices à l'émergence de cette culture du service public sur le terrain en se recentrant sur la mission d'un service public de qualité et en libérant les forces innovatrices dans les équipes.

2 <http://www.bestuurszaken.be/decreet-deugdelijk-bestuur>

3 Voir Chapitre 26 « Services publiques » de la Déclaration de politique régionale 2014-2019 du Gouvernement wallon.

<http://gouvernement.wallonie.be>

4 Voir chapitre 8 de l'accord de gouvernement fédéral du 10 octobre 2014 (pages 162-180)

5 Voir M. Damar, *Le pilote et le fonctionnaire*, Presses universitaires de Namur, 2008

Une logique de résultat

La gestion publique fait aujourd'hui l'objet d'une remise en cause profonde et durable. Sous la pression de l'institution judiciaire, des médias et de l'opinion publique, la classe politique commence à prendre la mesure des problèmes de fonctionnement de l'Etat. Jusqu'ici trop encline à réduire les scandales à des dérapages exceptionnels, elle se résout enfin à les reconnaître pour ce qu'ils sont fondamentalement : des effets de système. La question de la gouvernance publique finit par s'imposer dans l'agenda politique ; elle n'est pas prête d'en ressortir.

Avant toute autre chose, la succession des « affaires » soulève bien sûr la question du respect de la légalité. On pense à la débâcle de Dexia, au dossier épineux Arco, à la nébuleuse liégeoise Tecteo, aux lacunes belges en matière de cybersécurité, à l'affaire Luxleak et les accords fiscaux secrets luxembourgeois avec la Belgique.

Les motifs des inculpations de mandataires publics ont pour nom : abus de biens sociaux, faux et usages de faux, infractions à la loi sur les marchés publics, infractions à la loi sur la comptabilité, entraves à la liberté des soumissions, prise d'intérêt dans des actes publics, et ainsi de suite. Cependant, une centration trop exclusive sur les infractions commises par les mandataires incriminés et les poursuites judiciaires lancées contre une poignée d'entre eux risque de centrer trop exclusivement l'attention sur la question du contrôle juridique des actes posés par les mandataires au détriment de la question plus générale de l'efficacité et de la responsabilité. Ce n'est pas quelques actes délictueux qui ont échappé à la vigilance des conseils d'administration, des autorités de tutelle et des assemblées démocratiques, c'est toute la gestion des institutions concernées. De fait, les enquêtes et les audits révèlent, de façon quasi-systématique, des déficiences qui, si elles ne sont pas formellement punissables – il est possible de gaspiller l'argent public de manière parfaitement légale –, indiquent en tout cas de graves lacunes en matière de gestion : conflits de loyauté, confusion d'intérêts, organisation déficiente, absence de contrôle de gestion, recrutements arbitraires, compétences inadaptées, comptabilité déficiente, manque de productivité, absence d'évaluation, déficit de communication, informatique obsolète ou inexistante, etc. Ces constats ne s'observent pas seulement dans les institutions touchées par les scandales : à longueur d'analyses et d'audits, on mentionne leur présence, à des degrés divers, dans la plupart des administrations publiques⁶. Au-delà du respect des prescrits légaux, la question de la performance des services publics est posée, et donc nécessairement la question de la responsabilité des mandataires sur la performance. Ces deux questions sont complexes, elles appellent des réponses nuancées, progressives, adaptées aux divers contextes institutionnels. Nous nous proposons, dans cet article, d'évoquer les principaux chantiers à mettre en œuvre.

⁶ Des informations utiles et fiables à ce sujet se trouvent dans les rapports récurrents de la Cour des comptes qui audite tant les autorités fédérales, que régionales, communautaires et provinciales. (<http://www.courdescomptes.be>).

Des verrous à faire sauter

Ce disant, nous ne voulons pas suggérer que les décideurs politiques belges sont restés sans réaction jusqu'ici, ni que les diverses administrations ont négligé la bonne gouvernance. Des progrès significatifs ont certes été accomplis dans la collecte et l'analyse des données, dans la digitalisation des documents administratifs, dans la dématérialisation des marchés publics, dans la gestion des compétences, dans le contrôle et les plans de management des administrations publiques, dans l'élaboration des key performance indicators (KPI) et des tableaux de bord stratégiques (Balanced Scorecard)⁷.

Dans certains domaines comme la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale ou le Tax on Web, la Belgique fait même figure de leader au niveau européen.

On ne saurait méconnaître ni sous-estimer la portée des réformes qui sont d'ores et déjà en gestation, par exemple au Fédéral, dans la foulée du plan Copernic, ou dans certaines administrations flamandes, ou encore, en Région wallonne, en matière de démocratie locale et de logement social. A l'évidence, les avancées sont nombreuses ; il reste que la gestion publique demeure empêtrée dans une série de paradoxes qui limitent la portée des réformes en cours. Par exemple :

- la volonté du pouvoir politique de responsabiliser l'administration, mais sa répugnance à remettre en cause le rôle des cabinets ministériels et la politisation de l'administration ;
- la volonté de moderniser l'administration, mais la répugnance à objectiver la performance collective et individuelle ;
- la volonté de renforcer la gouvernance, mais la répugnance à évaluer les politiques publiques ;
- la volonté d'objectiver les recrutements, mais la permanence des nominations politiques via l'engagement de contractuels ;
- la volonté de développer les compétences des fonctionnaires, mais la répugnance à conditionner nominations et promotions à des critères effectifs de compétence ;
- la volonté d'évaluer les agents, mais la répugnance à les sanctionner positivement et négativement.

⁷ <http://balancedscorecard.org/Resources/About-the-Balanced-Scorecard>

Ce genre de paradoxes indique l'existence de verrous qu'il faudra faire sauter rapidement si l'on veut relever le défi de la gouvernance. Il y a urgence compte tenu de la situation budgétaire, du vieillissement démographique, et de la crise économique qui défient tant nos gouvernements que nos pratiques de gestion publique traditionnelles.

Il n'est pas exagéré d'avancer l'hypothèse que l'administration publique, à travers la diversité des réformes qu'elle a connues ces dernières années, s'est globalement soustraite au principe de performance. La classe politique, a ici un rôle historique à jouer pour s'attaquer au malaise de l'Etat et pour instaurer une gestion publique efficace et responsable.

L'exigence de la responsabilité

De tous les lieux communs qui circulent sur la fonction publique, il en est un plus tenace que les autres : la performance et la responsabilité relèvent du domaine du secteur privé et nullement de la fonction publique. On raisonne comme suit : la raison d'être de l'intervention publique est la poursuite de missions et objectifs souvent conflictuels qui ne peuvent être correctement accomplis par le marché ; si une entreprise privée poursuit un objectif simple de recherche du profit, le secteur public cherche souvent, lui, à concilier au mieux des objectifs différents et multiples ; en conséquence, la difficulté de mesurer la performance dans la fonction publique entraîne une moindre responsabilisation des acteurs qui supportent dans une moindre mesure les conséquences de leurs actions.

La difficulté d'évaluer la performance en raison des objectifs multiples mais aussi du partage des responsabilités suggère que les possibilités de capture de la décision publique au profit d'intérêts particuliers (favoritisme, lobbying...) sont plus grandes dans ce secteur que dans le secteur privé où favoriser des intérêts contraires à ceux de la compagnie se traduit par une sanction plus immédiate. Il est donc plus difficile de sanctionner de mauvaises décisions ou un manque d'effort au travail.

Cette idée est renforcée par le fait que le secteur public est peu soumis à la pression de la concurrence ce qui a pour effet de créer des rentes de situation. Cependant les choses évoluent. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les communes, les villes, les régions et les pays sont de plus en plus livrés, à l'instar des entreprises privées, aux pressions de la concurrence. Celle-ci est d'autant plus forte que la mobilité de la population et des facteurs de production augmente en raison de l'intégration croissante des économies.

Cette mobilité limite la capacité de taxation des autorités publiques et les force de plus en plus à offrir aux contribuables des services publics à moindres coûts.

De plus, les pouvoirs publics dans l'ensemble du monde développé sont, comme en Belgique, sous pression vu la tension entre des ressources qui diminuent (faible croissance économique) et des besoins qui augmentent, en particulier dans le contexte du vieillissement

démographique. L'efficacité dans la fonction publique devient alors une nécessité plus qu'un choix politique dicté par une forme d'idéologie. Le temps des gaspillages est révolu. L'erreur que l'on commet souvent est de concevoir cette concurrence comme une menace et non comme un incitant.

Pour une petite économie ouverte comme la Belgique, avec un petit marché domestique face à la concurrence internationale, l'Etat doit exercer un levier puissant pour soutenir notre petite économie. La taille réduite du pays devrait offrir un avantage comparatif en termes de gestion publique, tant il est vrai que des grands pays deviennent parfois ingouvernables. Pour y arriver il faut rapidement œuvrer à réduire la complexité institutionnelle de notre pays à tous les niveaux de pouvoir. Cela ne passe pas nécessairement par une nouvelle réforme institutionnelle, mais bien par une recherche de simplification et de rationalisation en exploitant notamment les avancés du numérique. Si l'économie devient numérique, l'Etat doit le devenir aussi.

Une conséquence de l'intégration des économies est la possibilité d'organiser une concurrence par comparaison entre gouvernements et administrations publiques comparables. Cette concurrence indirecte n'empêche pas la coordination partout où cela est nécessaire. L'argument de base est simplement que cette concurrence par comparaison offre une incitation puissante au changement en limitant la puissance de monopole bureaucratique d'un gouvernement centralisé. Dans ce contexte, la concurrence par comparaison produit en général des sanctions plus nettes, plus tranchées, moins manipulables, tant à l'égard des dirigeants que des exécutants, et ces sanctions s'imposent de manière souvent moins discutable. Il devient aussi progressivement plus difficile pour les décideurs publics de faire jouer des réseaux d'influence et de protection pour obtenir un traitement plus favorable que leurs performances ne le justifient.

L'anomalie des syndicats sans personnalité juridique

La question est revenue sur la table à l'occasion des grèves tournantes de la fin 2014. Drieu Godefroidi expose les raisons de réinstaller les syndicats dans le champ du droit et de la responsabilité en les dotant de la personnalité juridique. Selon lui, il est surprenant que des associations de fait aussi importantes financièrement et aussi influentes dans les comités de gestion des soins de santé et des pensions de notre pays, ne prétendent pas exister en droit. Il est étonnant que des associations qui gèrent le paiement des allocations de chômage ne soient pas soumises à des obligations de publier leurs comptes annuels. L'argument selon lequel cela limiterait leur capacité d'action ne tient pas la route. En effet l'Etat belge exerce ses fonctions régaliennes tout en étant soumis au droit commun de la responsabilité avec une personnalité juridique. Il n'y a en outre aucun autre exemple de pays démocratiques où les syndicats ne possèdent pas la personnalité juridique. Que ce soit en Allemagne ou en France, cela ne semble pas les empêcher de mener à bien leurs missions.

(Source : L'Echo 3 janvier 2015).

La check list de la responsabilité publique

Qu'est-ce au fond que la responsabilité des mandataires publics et des fonctionnaires ? Simplement le fait d'assumer leurs actes et les conséquences de leurs actes. Sauf à se réduire à une simple incantation, cette notion de responsabilité, dans le domaine de la gestion publique, suppose une série de conditions :

Check list de la responsabilité publique

- la clarification des missions et des objectifs
- l'adaptation des structures d'organisation
- la définition des domaines de délégation, donc l'octroi d'une autonomie de pouvoir et de décision.
- Le développement des compétences nécessaires à la réalisation des objectifs
- Une pratique effective d'évaluation ex-post et de reddition des comptes
- l'existence d'indicateurs de performance objectifs - non simplement des indicateurs de résultats, mais aussi des indicateurs d'efficience qui prennent en compte les coûts consentis pour atteindre ces résultats
- l'existence de sanctions positives et négatives

Cette check list de la responsabilité publique s'applique aux mandataires publics, mais aussi aux fonctionnaires aux divers niveaux de l'administration. Supprimez un seul point de cette check list et vous abolissez la responsabilité.

Nulle responsabilité sans l'existence de missions à accomplir ou d'objectifs à réaliser, sans une clarification de l'organigramme, des niveaux de pouvoir, des liens hiérarchiques et fonctionnels. Nulle responsabilité sans un pouvoir délégué, sans une autonomie collective et individuelle, ni sans les compétences nécessaires à l'accomplissement des fonctions prescrites. Nulle responsabilité, enfin, pour qui n'est tenu de rendre des comptes à personne, ne fait l'objet d'aucun contrôle objectif et n'encourt aucune sanction. On le comprend, la question de la responsabilité se pose donc à tous les niveaux de pouvoir. Dans la suite, nous examinons tour à tour ces sept dimensions de la responsabilité en pointant les déficits observés. Nous concluons l'article par une liste d'actions concrètes pour améliorer la gestion publique.

Condition 1 : Clarifier les missions et les objectifs

Dans leur souci de rencontrer les souhaits des partenaires de la coalition et de plaire aux électeurs, les responsables politiques ont tendance à assigner aux organismes publics qu'ils chapeautent quantité de missions supplémentaires sans jamais fixer les priorités ni attribuer les moyens financiers et humains nécessaires. Entre l'effet d'annonce propre au discours politique et la contrainte administrative, le fossé grandit ainsi inexorablement, plaçant les managers publics devant l'alternative de la désobéissance ou de l'ambiguïté. Les accords de gouvernement, les contrats de gestion ou d'administration abondent ainsi en vœux pieux dont chacun sait qu'ils n'ont été repris que pour satisfaire l'une ou l'autre partie prenante et qu'ils ne manqueront pas d'évoluer au gré des circonstances. Du coup s'installe dans l'administration un scepticisme général sur les objectifs qui lui sont assignés. Les objectifs, quand ils existent, perdent leur valeur contraignante, ils sont vécus comme des intentions générales plutôt que des impératifs d'action. D'une manière générale, le MBO (management by objectives) est peu implanté dans l'administration. On note par exemple que le tout nouveau système des « cercles de développement » qui vient remplacer l'ancienne pratique de l'évaluation dans les services publics fédéraux ne prévoit la fixation d'objectifs que de manière facultative⁸. Les grandes orientations ne font pas l'objet d'une traduction systématique, au niveau des agents, sous la forme d'objectifs opérationnels.

Le système des mandats assorti de « plans de management » et dans certains cas de « contrats d'administration » pluriannuels visait à promouvoir la créativité et l'efficacité orientées sur des objectifs clairement définis et des engagements réciproques entre le SPF ou l'institution et le gouvernement. Toutefois la fleur promise a fané avant même de fleurir du fait notamment du maintien d'un contrôle a priori pesant et bureaucratique, entretenu par la culture de la méfiance. Cette obsession du contrôle, renforcée par l'angoisse budgétaire du moment, pousse certains top managers à sortir de leur réserve. La présidente du Comité de direction du SPF intérieur s'étonne que des dépenses supérieures à 5500 euros doivent être parfois approuvées en conseil des ministres. « Donnez-nous une enveloppe rabotée s'il le faut, mais laissez nous organiser nous-mêmes, en fonction de notre maîtrise du terrain, la manière de répondre à nos missions. A nous de rendre des comptes régulièrement sur ce que nous faisons »⁹.

⁸ Même si dans certains SPF la pratique des « cercles de développement » a permis des moments réguliers d'échange sur le travail et le développement personnel, contribuant éventuellement à une évolution progressive de la culture d'entreprise

⁹ Voir interview de Monique De Knopp, présidente du Comité de direction du SPF intérieur dans P. Meunier (2013) Copernic n'a pas tout arrangé, Politique, Revues des débats n°78, Janvier-Février 2013.

“The leaders of public sector bodies have a great deal of difficulty in knowing what they are there to produce in terms of outcomes and what they need to support that. So their greatest shortcoming is that they lack a real sense of what their business is. It's not like a private company where you are just pitching it at a profit measure which is a nice, simple thing to have as a prime directive. Public sector organizations have so many things that they are seeking to deliver that they end up not knowing what they are supposed to do. How can they set realistic and useful performance objectives and targets and prioritize performance when they are not sure what they are supposed to do in the first place?”
(Peter Ryan, Manager, Planning and Performance at Christchurch City Council cité dans Bernard Marr and James Creelman, 2011, *More with Less* : Palgrave Macmillan, Février 2011)

Condition 2 : Adapter la structure des organisations

La structure des organisations est cruciale pour leur bon fonctionnement. « Mettez un bon enseignant dans un mauvais système et le système gagne à chaque fois »¹⁰.

Il n'est pas un audit qui ne relève la nécessité d'adapter les structures d'organisation des institutions concernées. Au niveau fédéral, régional, communal ou intercommunal, les organismes foisonnent sans qu'on voie toujours leur nécessité fonctionnelle, la raison décisive de leur création ou de leur maintien. En conséquence, les doubles emplois sont fréquents, comme aussi les chevauchements de compétences et les pertes d'économie d'échelle. En Wallonie, en matière de développement d'activités économiques, 70 organismes d'animation économique distincts dispensent, avec des moyens publics wallons, des services aux entreprises. Il s'agit notamment des intercommunales de développement économique, des centres européens d'entreprises et d'innovation, des chambres de commerce et d'industrie, de l'Union wallonne des Entreprises, de l'Union des Classes moyennes, des fédérations sectorielles, etc. Ces organismes offrent des services qui se recouvrent et se font concurrence sans qu'aucun n'atteigne une taille critique permettant une réelle professionnalisation des services rendus. Cela entraîne aussi des problèmes d'information pour les entreprises qui ne savent pas toujours à qui s'adresser et des problèmes de duplication des coûts¹¹.

¹⁰ Voir J. Hindriks et L. Fourny, *Changer l'école : revenir à l'essentiel*, Le Soir 15 mai 2014

¹¹ Voir notamment, le rapport final ADE, (2003), *Evaluation des services de soutien aux entreprises*. Voir aussi le dossier

“Tout ce systèmes est répréhensible”

Francis Vermeiren (Open VLD), président du holding communal doit expliquer au Parlement Flamand comment cela a pu si mal tourner avec Dexia. La question est de savoir si la politisation des conseils d'administration est encore requise. Carl de Vos politologue de l'Université de Gand décrit le système comme « une forme d'auto-nomination des partis traditionnels. Ils utilisent ces postes dans nombreux conseils d'administration comme un filet de sécurité pour des politiciens non élus. Dans la répartition de ces mandats, la compétence est bien le dernier des soucis (...). « C'est archaïque, totalement dépassé, la population ne l'accepte plus non plus » selon Carl Devos. « Mais je suis aussi réaliste. Je ne vois pas cela disparaître du jour au lendemain car c'est une tâche colossale. On parle de plusieurs dizaines de milliers de mandats dans les entreprises publiques, ASBL, Intercommunales et holdings. » (Het Nieuwsblad, 25 octobre 2011). Dans son livre « Roekeloos » Ivan Van de Cloot explique comment l'irresponsabilité et l'imprudence du politique et des banques ont contribué à accentuer les effets de la crise financière. Il propose un agenda pour plus de responsabilité dans la supervision et le contrôle par l'Etat du système bancaire.

12

En outre, cette imbrication des structures conduit à des conflits d'intérêt institutionnalisés. Il suffit de considérer la résistance dans le chef des nombreux mandataires des intercommunales de l'énergie, contre la libéralisation du secteur de l'énergie susceptible d'apporter une baisse rapide des prix de l'énergie au profit du consommateur. Les communes considéreraient au contraire ces intercommunales comme la vache à lait des finances locales et non comme un outil de réduction des coûts de l'énergie. En Flandre, il y a eu une explosion du nombre des institutions qui signifie qu'il y a maintenant 75 grands patrons contre 34 dans le passé. Malgré les efforts pour réduire l'éclatement et l'éparpillement des institutions, peu de choses ont changé¹³. On dénombre jusqu'à 189 agences flamandes.

Trop de structures administratives sont inintelligibles, elles s'apparentent à des sédimentations historiques au gré des transferts de compétences survenus aux différentes époques. Les organigrammes reflètent souvent la logique des personnes en place plutôt que celle des missions de service public.

En Flandre, on utilise au moins quatre systèmes distincts de gestion du personnel qui sont incompatibles entre eux. Pour répondre à cette situation, on a créé un système de

spécial Politique de l'emploi, Dynamisme n° 249, Juillet 2014

12 Voir aussi I. Van de Cloot, Roekeloos, Editions Lannoo, 2014

13 V. Van den Broeck, Efficiënter met minder entiteiten, In 13: nr. 46, Dertien Magazine, 2013 (<http://dertien.vlaanderen.be>).

gestion ICT pour que l'on puisse au moins comparer les données¹⁴. L'intention était aussi de rassembler les huit à dix services de management et support logistique en un « shared service » central, mais par manque d'esprit de décision, chaque entité risque de se retrouver avec son propre centre de service. Les accords de gouvernement flamand mentionnent une intention de créer une base de données avec les subsides et participations dans toutes les sociétés flamandes pour éviter les subventions multiples. C'était en effet ce qui est arrivé dans le cas Electrawinds avec un éparpillement des investissements et subsides.

Il faut aussi éviter de tout justifier par un problème d'information. Avec le dossier Electrawinds en Flandre, on a assisté à une 'débauche' de mobilisation des deniers publics. Des autorités, des institutions ou des fonds public qui disposaient de deniers publics ont contribué au financement d'Electrawinds, sans aucune forme de coordination ou de concertation. C'était moins un problème d'information que le résultat de pression ou entente politique.

De nombreux postes n'ont été créés qu'en fonction des personnes à placer, hors de toute justification fonctionnelle. Les conseils de direction et les conseils d'administration sont parfois pléthoriques (35 à la Carolorégienne !), ils reflètent au mieux le souci d'assurer la représentation de toutes les parties concernées, au pire le souhait d'élargir la base de distribution des jetons de présence¹⁵. Après la réforme des TEC de 2011, on est passé de 107 à 85 administrateurs en Wallonie contre 19 chez De Lijn en Flandre. La conséquence étant que ces comités tendent à se réduire à des organes d'information et d'entérinement, les décisions se prenant ailleurs et les participants restant globalement passifs et hors d'état d'exercer leur responsabilité. En bref, les structures sont moins au service des missions qu'à celui de la logique politique de l'institution. Même si la situation s'améliore çà et là (nouvelle structure au fédéral, mise en œuvre des business processes reengineering(BPR), réduction du nombre d'intercommunales, réformes dans certaines communes), la culture politique et administrative reste globalement rétive aux raisonnements propres à la théorie des organisations.

Au niveau fédéral, le bilan de la réforme Copernic est mitigé¹⁶. Des avancées réelles ont vu le jour, notamment pour mettre des ressources en commun en fonction des besoins et des projets, et pour centraliser et standardiser les informations cruciales au travers de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale et la Banque Carrefour des Entreprises.

On peut aussi mentionner l'initiative « optifed » approuvée récemment par le gouvernement

14 N. de Vogelaere, J. Renneboog en E. Wambacq, *Dinobusters veroveren de overheid*, Lannoo Campus, 2014

15 Sur base des comptes 2004 des villes et communes wallonnes, le montant dépensé en jetons de présence par la ville de Charleroi est de 137.558 euros. Mais ce n'est pas le plus élevé de Wallonie car Namur et Mons ont dépensé respectivement 157.000 euros et 178.482 euros avec deux fois moins d'habitants

16 Voir P. Meunier, *Copernic n'a pas tout arrangé*, Politique revue de débats n°78, janvier-février 2013. Voir aussi J. Hindriks, *Au-delà de Copernic : de la confusion au consensus ?* ASP –Academic and scientific publisher, 2008

ou le projet « Talent avenue » initié sur base volontaire au sein du réseau HREPS¹⁷. En dépit de ces avancées, une pesanteur bureaucratique demeure et une culture de méfiance continue à primer sur la culture de résultats. Le souhait d'une meilleure coopération entre services se heurte à la méfiance des agents concernés.

Un autre impact de la réforme Copernic devait être la réduction du rôle des cabinets. Ici encore, certains cabinets et SPF plus dynamique ont joué le jeu, mais la tendance est bien au retour des « cabinets » traditionnels¹⁸. Le contraste est frappant avec les Pays-Bas où les cabinets ne jouent plus qu'un rôle fort réduit.

Une enquête récente du personnel du SPF Finances révèle que « plus la réforme des Finances avance, plus le personnel déprime »¹⁹. La majorité des fonctionnaires n'entrevoit pas d'opportunité de carrière au sein de l'administration fiscale. L'informatique et la lourdeur des tâches administratives les empêchent de faire du bon travail. Deux tiers du personnel ne se sent pas impliqué dans la réforme de l'administration. Plus de 80% estiment que le SPF n'est pas à l'écoute de son personnel et plus de la moitié du personnel juge que les méthodes de travail mises en place dans l'organisation ne permettent pas de fournir un travail de qualité. La moitié du personnel estime que les promotions ne sont pas basées sur des critères objectifs et transparents.

Un des rares points positifs révélé par l'enquête est le développement du télétravail. Cela confirme le succès du projet NoVo au sein du SPF Sécurité sociale qui a permis par le développement du desk sharing et du télétravail de réduire de près de moitié la surface de bureau occupée réalisant ainsi une économie de 12 millions d'euros par an²⁰.

Au Canada, la compression de 20 % en moyenne des dépenses de l'Etat s'est effectuée sans casse sociale, sans trop réduire les programmes de santé, de justice ou du logement, en maintenant les prélèvements obligatoires et en réduisant la dette et le déficit publics. Les budgets sans justification claire en termes de service fourni au public ont été élagués. La suppression d'un poste de fonctionnaire sur six a été facilitée par des subventions pour projet entrepreneurial et départ dans le privé. Enfin, les regroupements entrepris (service unique du calcul et de recouvrement de l'impôt, guichet unique pour les relations entre administration et usagers) font rêver dans notre pays où l'empilement des lois et des dispositifs fiscaux rend parfois la vie des utilisateurs impossible.

17 Voir www.fedweb.belgium.be et HR Excellence in the public sector : www.peoplesphere.be

18 Voir C. De Visscher et al., Les mandats dans la fonction publique fédérale : une (r)évolution depuis Copernic ? Academia Press, 2014

19 Voir L'Echo 3 janvier 2015

20 Voir F. Van Massenhove et T. Auwers, De Collega's werken thuis, Lannoo, 2012

Condition 3 : Définir les domaines de délégation

Avec la question de la délégation, c'est la question de la centralisation formelle et informelle du pouvoir de décision qui est posée, et finalement la relation du politique à l'administration. La nature du partage du pouvoir entre le politique et l'administration est instable et incertaine. Certains ministres collaborent régulièrement avec leurs fonctionnaires lorsque d'autres se replient sur leurs cabinets et se bornent à quelques rares entretiens. Le fonctionnement des exécutifs semble souvent aller à rebours des principes de gestion élémentaires : au lieu de se réserver le pouvoir d'impulsion, de définition des axes politiques et des grandes options en matière d'allocation de ressources, on voit les ministres et leurs cabinets brouiller constamment les cartes, empiéter sur les domaines formellement réservés à l'administration, exclure les fonctionnaires des choix stratégiques et parfois accaparer au niveau des cabinets une partie du travail proprement administratif.

La question cruciale de la centralisation/décentralisation (quelles décisions est-il plus efficace de centraliser ? quelles décisions est-il plus efficace de décentraliser et à quels niveaux ?) est rarement posée explicitement, hormis à l'occasion des contrats de gestion et d'administration. Pour l'essentiel, les gouvernements successifs se bornent à reconduire, avec de menues modifications, les arrêtés de délégation sans les soumettre à une analyse organisationnelle. En outre, à la centralisation formelle vient s'ajouter une centralisation informelle, certaines décisions opérationnelles remontant au niveau des cabinets ministériels, voire au niveau de la présidence des partis (nomination de managers et de fonctionnaires).

Le système de mandats qui consiste à nommer temporairement des managers publics avec une obligation de résultats représente sur le papier un progrès incontestable. Mais comment responsabiliser ces managers sans leur octroyer une autonomie de gestion véritable, c'est-à-dire un pouvoir effectif sur les moyens financiers et humains ?

Les managers publics se retrouvent coincés entre le pouvoir des ministres et des cabinets d'une part, les contraintes bureaucratiques d'autre part. A l'évidence, le dépassement de la bureaucratie que chacun appelle de ses vœux ne portera ses fruits qu'à la condition que tous les partis politiques mettent fin à la « colonisation » de l'administration²¹.

Que penser d'un « manager public » qui se voit privé de presque tout pouvoir dans l'allocation et la motivation des ressources humaines ? On sait par exemple que la performance d'une administration dépend directement de la mobilité interne, c'est-à-dire de la possibilité de réallouer les ressources humaines en fonction des besoins des services.

21 Voir par exemple : A. Eraly, Le pouvoir enchaîné. Etre ministre en Belgique, Bruxelles, Labor, 2002 ; A. Destexhe, A. Eraly & E. Gillet, Démocratie ou participatie ? 120 propositions pour réformer le système belge, Bruxelles, Labor, 2003

Le système des mandats avait aussi pour objectif clair une dépolitisation de la fonction publique. Il faut toutefois constater l'écart entre les intentions et la pratique. Le 14 juin 2007 le gouvernement wallon a approuvé la nouvelle structure de l'administration publique wallonne sous l'appellation « Service public de Wallonie » (SPW). Le 24 juillet 2008, le gouvernement wallon a désigné six mandataires-directeurs généraux au sein de cette nouvelle administration. Force est de constater que parmi ces six mandataires un seul ne provenait du sérail politique.

Pour ce qui est de la nomination des 65 directeurs le gouvernement wallon a pris sept mois pour trouver un équilibre politique et cela malgré une politique de sélection en amont objective et rigoureuse²². Une plus grande mobilité est une opération gagnant-gagnant. Le fonctionnaire a une carrière professionnelle plus riche, l'employeur attire à lui de nouvelles énergies et compétences en fonction de besoins en évolution (notamment avec la révolution digitale).

Et pourtant, en 2005, cette mobilité interne n'a concerné que... 0,3% des fonctionnaires fédéraux ! Depuis 2006 plus de 9 fonctionnaires flamands sur 10 sont restés dans la même entité²³. La même situation prévaut aux autres niveaux. Et nous ne parlons même pas, ici, de la mobilité entre niveaux de pouvoir ou entre le privé et le public. Autre exemple : les recrutements de contractuels et les promotions sont souvent contrôlés, directement ou indirectement, par les partis. Quant aux possibilités de gratification et de sanction, elles restent très limitées, pour ne pas dire inexistantes. En bref, les hauts fonctionnaires ne disposent pas des marges d'autonomie et de pouvoir suffisantes pour atteindre les objectifs d'efficience qu'on prétend pourtant leur assigner.

Si l'on veut réussir la réforme, il faut réformer non seulement l'administration, mais d'abord son sommet. Il faut donc s'attaquer à la logique dans laquelle s'inscrivent les politiques et les hauts fonctionnaires. Il faut faire évoluer leurs manières de raisonner, leurs modes de relations et le système de pouvoir et d'influence qui leur est devenu naturel et évident. Il faut implanter le management public. Il faut une administration publique moderne, dotée d'un leadership autonome, responsable et compétent, capable d'animer et de mobiliser les équipes. Ce n'est pas nécessairement à la base que se trouve le nœud du problème : les administrations publiques regorgent de gens compétents et bien formés. C'est encore et surtout le sommet stratégique qu'il faut faire évoluer lorsqu'il devient source de résistance au changement. Le monde change si vite et les réformes sont si lentes et fastidieuses que l'adaptation survient toujours avec retard, suscitant des contextes de désarroi. On a parfois l'impression que les dirigeants politiques et administratifs ne trouvent le courage de la réforme que lorsqu'ils ont le couteau sur la gorge, subissant dès lors les crises au lieu d'anticiper et de susciter le changement. Dans ce cas l'urgent prime souvent sur l'important.

22 Voir L Mellotte (ancien directeur général du SPW), Wallonie, une révolution culturelle, Politique revue de débats n°78, janvier-février 2013

23 Verheyen, W. en Cornelis, F., Visietekst mobiliteit, Brussel, CAG, 2012, 4p

La réorganisation du secteur public s'appuie sur une déconcentration de l'administration centrale et la délégation d'activités clairement définies à des agences spécialisées. Des avancées notables ont été accomplies notamment avec la création de l'AFSCA suite à la crise de la Dioxine fin des années 90.

Cette « agencification » est parfois mal perçue au sein de l'administration qui voit ses moyens pour partie transférés à des agences qui proposent souvent des opportunités de carrières plus intéressantes du fait d'une plus grande autonomie de gestion et de la proximité accrue avec les usagers. Ce système n'est donc pas sans faille, mais il donne des résultats comme l'indique l'expérience des pays nordiques. Ce qui est certain c'est ce que la dispersion de l'administration centrale en une multitude d'agences (plus de 80 en Wallonie et plus de 200 en Flandres) exige un effort accru de contrôle et de coordination de ces agences pour s'assurer que tout le monde tire dans la même direction²⁴.

Les pays qui se sont lancés les premiers dans le système des agences gouvernementales ont tous constaté la difficulté de maintenir les valeurs et la cohérence de l'administration. En effet il est souvent difficile de gagner en réactivité et souplesse (via la décentralisation et l'autonomie) sans perdre en cohésion et en gouvernance globale de l'action publique. La difficulté ne doit cependant pas servir d'excuse pour refuser toute forme d'agencification. Elle invite seulement à la prudence dans le suivi.

²⁴ Voir Cipriano et Van Haepelen, Les agences dans le paysage de la fonction publique wallonne ; IWEPS mars 2010

Le Système des Agences Publiques dans les années 90 : la Suède a connu une grave crise financière qui a provoqué un déficit public important et du chômage. Les Suédois ont compris que s'ils voulaient préserver la qualité de leur Etat social, il fallait renforcer l'efficacité de l'Etat. Les sociaux-démocrates ont donc largement réduit la fonction publique autour de quelques ministères. L'opérationnel est délégué à une centaine d'agences indépendantes, qui recrutent et rémunèrent comme elles le souhaitent, et imposent une rigueur budgétaire. Le principe est fondé sur l'efficacité : « 1 agence = 1 mission ». On évite ainsi les confusions et les conflits de responsabilités.

Les gros ministères concentrés à Stockholm ont été vidés de leurs effectifs, qui ont été transférés dans des agences réparties sur l'ensemble du territoire, pour mieux mener leur mission à proximité des usagers. Les agences reçoivent un budget de l'Etat sur base des résultats obtenus. Elles sont totalement autonomes et décentralisées, ce qui permet une grande souplesse dans la production des services publics. Une autre vertu des agences est que leur organisation interne est très adaptée aux techniques modernes de management. Par exemple, à l'Agence pour l'Emploi, le personnel est évalué en fonction du taux de retour à l'emploi. Le personnel a aussi une idée claire de ce qu'on attend de lui. Il peut donc s'identifier plus facilement à son agence, et c'est ainsi qu'un esprit de corps se crée qui facilite la dynamique de coopération, et le travail en équipe. Enfin, cette concentration de l'activité d'1 agence autour d'1 mission claire et précise, facilite le contrôle démocratique des activités publiques. Chaque agence a l'obligation de rendre des comptes au parlement sur son action.

Condition 4 : Développer les compétences nécessaires

Le développement des compétences est un thème qui inspire la plupart des ministres de la fonction publique²⁵. Tous mettent en place des dispositifs de formation destinés à accroître le niveau des compétences techniques et managériales des fonctionnaires. Des progrès notables sont enregistrés çà et là. Cependant, plusieurs problèmes subsistent.

D'abord il est étonnant de constater que la notion de « métier » est absente des textes régissant la fonction publique d'Etat en Belgique comme en France. Cependant ce terme revient régulièrement dans la pratique de gestion des ressources humaines pour tout ce qui a trait à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

²⁵ Voir S. Horton, D. Farnham et al. (eds), *Competency Management in Public Sector*, Amsterdam, IOS Press, 2002. Voir aussi la gestion des compétences en 2014 au niveau fédéral (<http://www.fedweb.belgium.be/fr/>)

Compte tenu du renouvellement démographique attendu dans la fonction publique cette lacune est étonnante. La définition de fiches « métier » ou « emploi type » va s'imposer progressivement dans la foulée d'une gestion prévisionnelle des emplois.

Ensuite, on observe un déficit global de formation des mandataires politiques – même si la situation commence à s'améliorer. Il n'est pas question de contester le droit de tout citoyen, quelles que soient ses compétences et son parcours, de se présenter aux suffrages, et par suite d'accéder à un mandat public. Est-il pour autant judicieux de prétendre occuper des fonctions exécutives, de siéger dans les conseils d'administration d'organismes publics, d'assumer la responsabilité de programmes complexes sans consentir aucun effort de formation ne serait-ce que pour maîtriser le domaine de compétences qu'on s'apprête à gérer ? Les responsables politiques ne peuvent en même temps se soustraire au principe de compétence et concentrer l'essentiel du pouvoir de décision.

Un autre problème est que les hauts fonctionnaires restent incroyablement peu formés aux disciplines du management public. Une initiative intéressante est l'Ecole d'administration publique Wallonie Bruxelles organisée en partenariat avec les six universités francophones. Elle a ouvert ses portes en septembre 2013 et propose un Certificat de management public (de 240 heures). A partir de 2014, ce Certificat sera indispensable pour accéder aux emplois de hauts fonctionnaires en Wallonie et en Fédération Wallonie-Bruxelles. Espérons que la qualité de cette formation sera à la hauteur des besoins et qu'elle servira de vrai levier de sélection. Pour l'instant le doute est de mise car soit par désir de garder la main, soit par résistance de certains fonctionnaires, soit par difficultés d'ordre juridique, les gouvernements reculent devant la possibilité d'imposer des contraintes de compétences dans les nominations. C'est ainsi que le système imposant la détention d'un brevet de management pour occuper les postes de direction a été suspendu en Communauté française. Et que les programmes de formation en management public à destination des responsables publics ont été à l'époque également suspendus en Région wallonne. En Flandre, le prof F. Anseel a récemment averti que depuis la mise hors-jeu de Jobpunt Vlaanderen, le Gouvernement flamand a les mains libres pour les nominations politiques²⁶. Cela se passe même au niveau fédéral avec le choix du directeur de la SNCB qui s'est fait sans aucune véritable procédure de sélection, mais simplement par recours au « carnet d'adresse » du ministre compétent²⁷. Aucune procédure de sélection mais une rémunération de 300.000 euros pour le bureau de sélection.

Enfin, la formation des fonctionnaires, au lieu d'accompagner les réformes, s'y substitue trop souvent. Soucieux d'éviter les conflits inhérents aux changements de structures, aux rapports

26 F. Anseel, Daar zijn de politieke benoemingen weer, De Standaard, 22-9-2014. Voir aussi G. Mareels, Adembenemende procedures, Sampol 2013/7, p. 53-68

27 I. Van de Cloot, Geen vragen over Cornu's competentie, wel over zijn benoeming, <http://www.demorgen.be/nieuws/geen-vragen-over-cornu-s-competentie-wel-over-zijn-benoeming-a1710925/>

de pouvoir, à la gestion des ressources humaines, les responsables préfèrent investir dans la formation professionnelle – un domaine moins conflictuel. Une telle approche est vouée à l'échec : les fonctionnaires sont mieux formés, mais faute de changements structurels, ils n'ont pas les moyens d'appliquer les nouvelles méthodes enseignées. La formation est alors instrumentalisée : au lieu de servir la stratégie de l'institution, elle ne fait parfois que rencontrer les objectifs individuels de carrière barémique et pécuniaire.

Au risque de choquer, il importe de lever un tabou souvent entretenu par ignorance ou démagogie. L'égalitarisme formel qui marque en profondeur la culture de l'administration ne rencontre plus aujourd'hui ni les aspirations de reconnaissance personnalisée des agents, ni les impératifs de motivation, ni non plus les exigences d'excellence administrative. La qualité de l'administration publique dépend de la qualité d'hommes et de femmes qui, certes égaux en droit, diffèrent infiniment par leurs talents, leurs compétences, leurs aspirations et leurs mérites. Promouvoir la qualité, c'est donc investir dans ces différences interindividuelles et assumer une hiérarchie de mérites et de compétences. Aucune organisation sociale ne fonctionne efficacement sans concentrer l'excellence aux divers postes à responsabilité. La Belgique s'efforce de développer des élites intellectuelles, artistiques, sportives, économiques ; elle gagnerait à développer aussi des élites administratives. Investir dans la qualité de ces élites en sorte qu'elles deviennent plus ouvertes et jouent mieux le rôle de découverte, d'entraînement, de développement qu'elles seules peuvent assumer, est indispensable non seulement à la réussite des missions poursuivies, mais plus généralement au progrès social. Ce n'est pas en coupant les ailes aux meilleurs, en les étouffant, en les punissant quelquefois, qu'on construira l'avenir. Les administrations regorgent de fonctionnaires talentueux qui ont tenté, à quelque époque de leur carrière, de « secouer le cocotier » et qui, s'étant cassé les dents, ont choisi de réduire leur implication et de profiter du système pour se créer des rentes de situation. L'égalitarisme formel est à la source de la crise du système bureaucratique. En matière de discrimination selon le genre, il arrive encore qu'une jeune femme ne bénéficie pas d'une promotion sous prétexte qu'elle est « trop jeune, trop femme, et trop enthousiaste » et « qu'elle ne doit pas prendre cela comme une critique personnelle » et que « ces idées et sa vision peuvent être utilisées » par l'homme qui sera sélectionné à sa place²⁸.

Les réussites en matière de qualité et de performance résultent toujours d'accomplissements humains, lesquels exigent des institutions suffisamment ouvertes, autonomes et tolérantes pour assurer les marges de liberté, la réallocation des moyens et les soutiens stratégiques nécessaires aux innovateurs.

28 N. de Vogelaere, J. Renneboog en E. Wambacq, *Dinobusters veroveren de overheid*, Lannoo Campus, 2014

Condition 5 : Une reddition des comptes

Il n'est pas de responsabilité concevable dans un contexte d'impunité, lorsque le mandataire ou le fonctionnaire se trouve relevé de facto de toute obligation de rendre des comptes sur son action. La plupart des « affaires » récentes ont pour origine de tels contextes d'impunité. Trop de mandataires publics reçoivent encore leur fonction comme une récompense plutôt qu'une charge à assumer ; ils peuvent siéger des années durant dans certains conseils sans jamais devoir se soucier de justifier leur action. Bien souvent, les conseils d'administration sont passifs et répugnent à mettre sur la sellette le Président, l'administrateur-gérant ou le directeur. Mal informés, souvent sur-occupés, collectionnant les mandats rémunérateurs et soucieux de ne pas déplaire au parti qui les a nommés, ils n'ont ni l'audace, ni l'intérêt, ni le temps, ni quelquefois la compétence d'assumer pleinement leur rôle.

Le cumul des mandats reste bien ancré dans notre pays et ses régions et cela en dépit des annonces politiques répétées d'un nécessaire décumul des mandats pour limiter les situations de conflits d'intérêt. Selon les chiffres compilés à partir du moniteur par le site Cumuleo, en 2012, 7.403 mandataires ont déclaré 51.174 mandats (soit 7 en moyenne) dont la moitié sont rémunérés²⁹. En 2013 les champions du cumul sont flamands avec les députés permanents Joseph Dauwe (CD&V) et Ludwige Vandenhove (sp.a) totalisant chacun 58 mandats. Côté francophone, c'est l'échevin Jean-Pierre Hupkens (PS) qui arrive en tête avec 49 mandats.

Les mêmes lacunes s'observent en matière de contrôle démocratique par les assemblées parlementaires et les conseils communaux : le manque d'indépendance, d'assiduité, d'information contribue à l'impuissance relative et la démotivation des élus. Ce constat est aujourd'hui très largement reconnu et des initiatives voient le jour un peu partout pour améliorer la situation : livre blanc de la gouvernance, charte de l'administrateur communal, etc. Il n'est pas certain qu'elles suffisent à changer les mentalités en l'absence d'un vaste effort de sensibilisation et d'une poignée de règles contraignantes – par exemple en matière de taille et de composition des conseils d'administrations, en matière de recrutement, etc.

La même situation prévaut dans une certaine mesure dans l'administration : même si la situation s'améliore çà et là, il n'est pas exagéré d'affirmer qu'une majorité de fonctionnaires continuent, en Belgique, de travailler sans être conviés, ne serait-ce qu'une fois l'an, à rendre véritablement des comptes sur leur contribution personnelle à la performance des services dont ils ont la charge. La résistance à l'évaluation est spectaculaire. Encore aujourd'hui, la simple évocation du mot « performance » suffit à provoquer des crispations chez de nombreux fonctionnaires ! La majorité, sinon la totalité, des systèmes d'évaluation mis en

²⁹ Voir <http://www.Cumuleo.be>.

place se sont soldés par des échecs et sans du tout nier l'intérêt des réformes entreprises, on peut voir dans le système de gestion des compétences et les « cercles de développement » implantés au fédéral comme dans les systèmes de gestion de la qualité développés en Région wallonne une stratégie visant à contourner l'obstacle sémantique en continuant malgré tout de promouvoir une logique de résultats sans plus prononcer son nom. Il reste que les initiatives foisonnent. C'est ainsi que, depuis peu, en Région Wallonne, la Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement (DGRNE) a développé un outil de quantification de ses objectifs et d'évaluation via des indicateurs ; un tableau de bord prospectif reprend l'ensemble des objectifs que les différents services se fixent, un plan opérationnel reprend les objectifs considérés comme prioritaires (choix politique) et un outil informatique permet, pour chaque objectif, de donner le degré de réalisation sur base d'indicateurs fixés par objectif. Pour l'instant, ce travail n'a été réalisé que pour trois directions et la Direction Générale se refuse d'utiliser cet outil pour évaluer les agents.

Il ne fait guère de doute à nos yeux que la promotion de la gouvernance publique passera, dans les prochaines années, par la généralisation du principe de reddition des comptes dans l'ensemble de la sphère étatique.

Dans son Cahier 2014 relatif à la sécurité sociale, la Cour des comptes relève qu'à la fin aout 2014, sur les 17 institutions publiques de sécurité sociale, quatre institutions devaient encore transmettre leurs comptes 2011 et neuf institutions leurs comptes 2012.

Les bâtiments de l'Etat fédéral sont tout sauf bien gérés, selon un rapport de la Cour des comptes consacré à la Régie des bâtiments, qui gère 1.289 propriétés pour un total de 7,58 millions de m². Dans son rapport, la Cour des comptes donne des exemples d'études ou de travaux parfaitement inutiles. Dans de nombreux dossiers, personne à la Régie n'était en mesure de dire pourquoi certains projets avaient pris des années de retard.

Quant à la banque de données de la Régie, elle est incomplète et personne ne sait à quelles activités certains bâtiments utilisés depuis longtemps sont consacrés, écrit la Cour. Cela devrait encore prendre des années avant qu'on n'ait précisément listé le patrimoine immobilier de l'Etat. Et malgré les scandales de corruption, le contrôle interne semble "inadéquat".(Cour des comptes, rapport du 19 décembre 2014)

Condition 6: Une objectivation des résultats

Le principe de reddition des comptes, pour porter ses fruits, doit bien sûr s'appuyer sur des informations objectives : le seul témoignage des responsables évalués ne saurait suffire. S'étend ici un vaste champ qui va de la définition d'objectifs quantifiés, la conception d'indicateurs de progrès, de performance et de qualité au niveau des services, les comparaisons de services publics comparables en Belgique ou à l'étranger (benchmarking), l'amélioration des statistiques, l'exercice effectif et transparent du contrôle par les autorités de tutelle, les commissaires du gouvernement et les réviseurs, jusqu'à l'évaluation des politiques publiques, un domaine où la Belgique accuse un retard sérieux³⁰.

L'exemple des politiques de l'emploi est frappant. Lorsqu'elles existent, les évaluations sont pour la plupart souvent écrites par des partisans affirmés de la politique adoptée. Ces études reposent sur un dénombrement des bénéficiaires du programme. Il n'y a donc eu pour ainsi dire aucune évaluation ex ante. Aujourd'hui encore, les évaluations des effets ex post sont bien rares. Le Plan Formation Insertion (PFI) en Wallonie avait pour but d'améliorer l'adéquation des qualifications aux besoins du marché du travail. Cependant, comme la Cour des Comptes le fait remarquer dans son rapport de décembre 2003, les effets d'aubaine ont largement réduit l'impact de ce Plan puisque trois quarts des employeurs déclarent qu'ils auraient de toute façon embauché les stagiaires même en l'absence de PFI. En outre, contrairement à l'objectif annoncé, la grande majorité des bénéficiaires sont des chômeurs qualifiés avec une courte période de chômage.

Heureusement les évaluations de l'efficacité des politiques publiques s'améliorent progressivement. L'efficacité d'une politique se mesure essentiellement par la comparaison de son coût et de son impact. L'estimation du coût nécessite de disposer d'informations précises sur l'ensemble des composantes d'un programme et d'être capable de les valoriser monétairement. La mesure de l'impact quant à elle vise à mesurer la valeur ajoutée de la politique par rapport à la situation sans la politique. Cette évaluation de l'impact exige de recourir à des méthodes scientifiques rigoureuses pour identifier l'effet réel de la mesure.

Par exemple pour évaluer l'effet d'une politique de l'emploi, il faut se demander si les perspectives d'emploi des bénéficiaires sont en moyenne meilleures que celles des non-bénéficiaires.

Il faut aussi se poser la question de l'effet de déplacement, en particulier période de fort chômage. Cet effet de déplacement indique la mesure dans laquelle l'amélioration de

³⁰ Voir St. Jacob, Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005. Voir aussi J. Hindriks, Gestion Publique : théorie et pratique, De Boeck, 2012

l'emploi pour le groupe bénéficiaire se fait au détriment du groupe des non-bénéficiaires qui voient leur perspective d'emploi se dégrader. Une étude récente en France montre que cet effet de déplacement est très important³¹. Au Danemark, Graversen et Van Ours (2008) évaluent l'effet d'un programme d'activation obligatoire qui combine des composantes de formations et d'accompagnement et de contrôle pour retrouver un emploi. L'effet global du programme est très positif avec une augmentation du taux de retour à l'emploi de 30% par rapport au groupe contrôle. L'analyse des données suggère que l'impact vient plus de l'accompagnement à la recherche d'emploi que des formations³². En Belgique les travaux de Cockx, Dejemeppe et Vanderlinden sur l'évaluation des politiques d'activation méritent une attention particulière³³.

On s'en doute, les résistances à l'objectivation des résultats sont nombreuses. Les assemblées démocratiques sont aujourd'hui trop souvent dans l'incapacité d'exercer le moindre contrôle sur l'efficacité des services publics et les résultats effectifs des politiques mises en oeuvre. Elles peuvent certes s'enquérir des réalisations, mais rarement du rapport entre les coûts et les réalisations, et elles dépendent pour l'essentiel des informations fournies par ceux-là mêmes qu'elles cherchent à évaluer, en l'absence d'expertises externes. Quant aux statistiques de productivité, elles manquent souvent de fiabilité et d'uniformité ; c'est ainsi par exemple qu'il est aujourd'hui malaisé de comparer sérieusement l'activité judiciaire des tribunaux.

Enfin, lorsque les informations sont disponibles et qu'elles laissent entrevoir des problèmes, on observe que les parlementaires hésitent à se pencher sur les « sujets qui fâchent », au risque de mettre leurs ministres en difficulté. Rares sont alors les débats de fond portant sur les problèmes de gouvernance dans les commissions parlementaires³⁴. Ce n'est par exemple un secret pour personne que les dépenses publiques d'enseignement en Communauté française sont, en proportion du Produit Intérieur Brut, les plus élevées au monde après le Danemark et que le taux d'encadrement dans le primaire et le secondaire y est plus favorable que dans la plupart des pays occidentaux alors même que les élèves francophones obtiennent des résultats décevants dans les enquêtes PISA³⁵. Comment expliquer la pauvreté du débat politique sur cette question et l'absence de réformes dignes de ce nom ? Autre exemple encore : une étude récente sur la qualité de la gestion communale a montré que des communes affichaient de meilleurs résultats sur différents indicateurs de services (voiries, écoles, logements sociaux, maisons de repos, crèches, et traitement des déchets) que d'autres qui disposent pourtant de moyens très supérieurs

31 Crépon, B, E. Duflo, M. Gurgand, R. Rathelot & P. Zamora. (2013) "Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment" *Quarterly Journal of Economics* 128(2), pp. 531-580

32 Graversen, Brian K, and Jan C. Van Ours (2008). "How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program." *Journal of Public Economics*. 92, 2020-2035

33 Voir *Regards économiques*, n° 85, Février 2011. <http://www.regards-economiques.be/>

34 Voir I. Van de Cloot, Roekeloos, over banken en politiek, Lannoo, 2014

35 Voir J. Hindriks et M. Verschelde, *l'école de la chance*, *Regards économiques*, Février 2010

(évalués sur base des recettes ordinaires par habitant). Ainsi, les quatre plus grandes villes de Wallonie consomment proportionnellement deux fois plus de moyens que ce que justifie leur population sans que cela ne se traduise par une meilleure offre de services publics. Un tel biais de financement des communes n'existe pas en Flandre où les moyens disponibles par habitant sont plus ou moins indépendants de la taille de la population³⁶. A nouveau comment expliquer le manque de débat politique sur cette question ?

Dans la pratique, la transparence et l'accès à l'information sont décevants. En Wallonie, il n'est toujours pas possible d'avoir un accès public aux comptes de l'ensemble des communes et villes wallonnes. C'est en contradiction flagrante avec le Code de la déontologie locale qui impose cette publication des comptes des pouvoirs locaux. C'est aussi le contraire de ce qui se passe en Flandre, où l'on publie en ligne l'ensemble des comptes des communes et villes flamandes. Cette publication des données budgétaires au niveau des pouvoirs locaux en Flandre nous a permis de construire un outil d'évaluation de la gestion locale¹. La transparence et l'accès aux comptes publics sont encore loin d'être réalisés dans la pratique. Le journaliste Christoph Meeussen (correspondant chez Belga) a fait 9 demandes pour l'accès à des rapports internes d'audit en Flandre. Aucune demande n'a été acceptée alors que dans 5 des 9 cas les autorités publiques sont obligées de communiquer l'information demandée². Le journaliste de Knack-Marleen Teugels- a sollicité l'accès aux documents sur les subsides publics concernant les campagnes de prévention contre le tabagisme. Ni le SPF Finances ni son ministre de l'époque n'ont donné suite à cette demande, même pas après une seconde demande soutenue cette fois par un avis positif de la Commission fédérale pour l'accès aux documents administratifs³.

1 Voir Hindriks et Van de Cloot (2012), GPS goed bestuur in Vlaamse Steden and Gemeenten http://www.itinerainstitute.org/sites/default/files/articles/pdf/20121003_analyse_gps_goed_bestuur.pdf

2 "De Vlaamse overheid is niet transparant", <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.1713193>

3 D. Voorhoof, Liefst geen pottenkijkers, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/opinieblog/opinie/1.1714318>

Tout cela n'a pourtant rien d'inéluctable. Premièrement, on peut s'inspirer des pratiques d'évaluation à l'étranger. Les pays anglo-saxons et nord européens ont développé des pratiques quasi-scientifiques d'évaluation des politiques publiques comme l'illustrent les expérimentations menées dans le cadre des politiques et programmes d'emploi et fondées sur une sélection d'individus en recherche d'emploi qui sont répartis de façon aléatoire entre un groupe testant un nouveau programme et un groupe "témoin"³⁷. Deuxièmement, le caractère décentralisé de notre fédéralisme belge offre des perspectives d'évaluation intéressantes en permettant de comparer les effets de mesures différentes prises dans des juridictions différentes comme les analystes le font de manière routinière dans d'autres

36 Voir J. Hindriks, J. Albrecht et M. Devos (2006), Palmarès de la gestion communale en Wallonie et Flandre, Memo 4, Institut Itinera (www.itinerainstitute.org).

37 Voir W. Parienté, Les évaluations aléatoires, Regards économiques, à paraître. (www.regards-économiques.be)

systèmes fédéraux. Si nos Régions ont des compétences de plus en plus larges (et le transfert des compétences ne semble pas être achevé), elles devraient être encouragées, au besoin par une dotation ad hoc, à lancer des expérimentations locales sur les politiques publiques. Un bon exemple de l'effet d'expérimentation est la réforme des droits de donation. En 2004, la Flandre a baissé les droits de donation en ligne directe de 30% à 3%. Cela a produit une augmentation des recettes fiscales ! Cette réforme a été imitée en Région Bruxelloise une année plus tard pour produire les mêmes effets. La Wallonie a ensuite décidé d'emboîter le pas en 2006 après le succès observé dans les deux autres parties du pays.

Condition 7 : L'exercice de sanctions positives et négatives.

Pour finir, responsabiliser suppose d'attacher à la reddition des comptes des conséquences positives et négatives. Aucune organisation ne peut fonctionner durablement sans l'une ou l'autre forme de reconnaissance du mérite et de dissuasion de l'improductivité. Or, qu'il s'agisse des mandataires publics à la tête des innombrables organismes publics ou parapublics, ou des fonctionnaires dans les administrations, on observe que les mécanismes de sanction - positive et négative - sont rares ou inexistantes.

Des mandataires peuvent se maintenir indéfiniment à la tête d'organismes présentant une performance médiocre, il suffit qu'ils demeurent dans les bonnes grâces de leur parti. Et des fonctionnaires peuvent faire une carrière complète et accéder à des niveaux élevés sans avoir fait la preuve de leur excellence managériale.

On peut formuler ce constat de la façon suivante : le système politique et administratif répugne à construire les conditions de la nécessité de la performance ; il proclame volontiers que l'efficacité est souhaitable, mais il recule devant la perspective de la rendre nécessaire pour les responsables concernés.

Exemple significatif : les services publics fédéraux (qui représentent 61 000 fonctionnaires, statutaires et contractuels) sont en train d'implanter des « cercles de développement » en lieu et place de l'ancien système d'évaluation. Désormais, les agents seront conviés régulièrement à rendre des comptes sur leur travail. Mais sait-on que le nouveau système exclut tout impact de l'évaluation sur la carrière ? S'avise-t-on que le statut du personnel n'attache pas la moindre conséquence juridique aux cercles de développement et précise même explicitement qu'il ne sera pas tenu compte du rapport d'évaluation pour la promotion ? Ainsi, l'administration fédérale a reculé devant l'éventualité de récompenser la performance et de pénaliser le manque de performance. Comment parler d'une politique d'efficacité dans ces conditions ?

Il est vrai, les cercles de développement réaffirment le principe de la sanction, laquelle peut aller jusqu'à la révocation. Mais on mesure ici le fossé qui sépare une disposition formelle et son application concrète. Dans l'administration publique, la sécurité d'emploi reste à peu près absolue et les rares chefs de service qui s'aventurent à attribuer des mentions insuffisantes se retrouvent englués dans des procédures interminables, les commissions de recours mettant parfois des mois à statuer et le Conseil d'Etat des années - à quoi il faut ajouter l'annulation de certaines procédures pour des raisons politiques. Dès lors, les responsables les plus courageux baissent les bras et une forme d'impunité s'installe.

L'absence de sanctions négatives déstabilise l'administration, elle démotive profondément les fonctionnaires consciencieux, elle ronge l'éthique du travail. Et tous les appels à l'efficacité finissent par se heurter au mur de l'impunité : « Pourquoi je me crèverais ? De toute façon, ils ne peuvent rien contre moi. » Dans l'administration flamande on dénombre en 2011 seulement 31 évaluations « insatisfaisantes » sur un total de 27.000 fonctionnaires. Est-il normal qu'en une année seulement 0,1% du personnel reçoivent une évaluation négative ? Quels sont les obstacles pour démarrer une procédure au cadre?³⁸

Dans le secteur public il convient aussi de privilégier les incitations collectives (budget lié aux résultats) et non individuelles (salaire liés aux résultats) pour mieux valoriser le travail en équipe dans la définition des incitations des services eux-mêmes. En effet, lorsqu'il existe des complémentarités dans la production, les incitations personnelles conduisent à des comportements de passager clandestin (comportements opportunistes) nuisibles aux résultats du groupe. Les incitations des services sont liées à la notion d'évaluation par les collègues. Relier les rémunérations des fonctionnaires aux performances du groupe peut en effet inciter les membres du groupe à procéder à des évaluations internes, éliminant ainsi les comportements opportunistes. Les incitations de groupe favorisant la promotion des externalités positives sont particulièrement opportunes quand la coopération des membres du groupe est un facteur important de réussite. Rémunérer la performance individuelle peut alors devenir un frein à la coopération et donc réduire la performance du groupe³⁹.

³⁸ www.bestuurszaken.be/planning-evaluatie/functioneringstoelagen

³⁹ Voir Milgrom et Roberts, Economics, organisation and management, Prentice Hall, 1992

Les incitations des cadres administratifs sont des incitations d'avancement de carrière et des primes qui ont été souvent vidées de leur pouvoir incitatif par le comportement syndical et la « démission » de ceux chargés de les mettre en œuvre (car eux-mêmes n'ont pas d'incitations appropriées). Par exemple, en Belgique les possibilités de toucher des primes sont nombreuses dans la police, il en existe 62 différentes. Le sujet fait polémique depuis plusieurs années, car plusieurs cumuls sont possibles et les abus existent. La ministre de l'Intérieur a encore réaffirmé sa volonté de réformer et simplifier ce système: c'est complexe, on ne connaît même plus les raisons profondes de certaines primes, affirme-t-elle. (Belga 15 avril 2012). Il est vrai que certaines administrations publiques ont introduit des primes au mérite mais elles sont souvent basées sur l'acquisition de compétences plus que sur l'obtention de résultats. Les formations sont donc ainsi dévoyées pour servir les objectifs personnels de carrière au lieu de servir à améliorer la qualité du service public.

Conclusion

Les sept conditions que nous venons d'évoquer sont autant de dimensions de la responsabilité dans la gestion publique, elles représentent des principes de base, des axes de réflexion, non des recettes toutes faites. A l'évidence, ces principes doivent être modalisés selon les contextes et les contraintes institutionnelles. La question du rendement dans la fonction publique a déjà fait couler beaucoup d'encre⁴⁰ et nombre de bonnes idées sur le papier se sont enlisées dans le dédale des procédures formelles et n'ont finalement abouti qu'à un surcroît de bureaucratie. On ne saurait pour autant arguer de ces échecs pour congédier le principe de responsabilité dans la gestion publique. Les échecs indiquent les erreurs de méthode, les résistances à traiter, les verrous à desserrer, ils ne prouvent en rien que le principe d'efficacité puisse être abandonné. Comment expliquer l'espèce de chape qui continue de peser sur le débat public en matière de gouvernance et de gestion publique ? Comment expliquer la répugnance à examiner sans a priori les pratiques mises en œuvre par des nations aussi peu suspectes de libéralisme effréné que les Pays-Bas ou les pays scandinaves ?

Si on veut parler vrai, il faut aussi parler modeste : l'action des politiques l'est nécessairement. En matière de gouvernance, une démarche empreinte de modestie, mais rigoureuse et obstinée, représente souvent le sommet de l'ambition. Elle réclame plus de travail et de

⁴⁰ Voir notamment : Michael Barber, *Instruction to Deliver : Fighting to Transform Britain's Public Services*, Methuen Publishing Ltd, 2008; J. Micklethwait and A. Wooldridge, *The fourth revolution: the global race to reinvent the state*, Allen Lane, 2014; J. Hindriks, *Gestion publique: théorie et pratique*, De Boeck, 2012

constance que certains projets mammoths annoncés à grands renforts de conférences de presse. Admettre ses hésitations sur la méthode à suivre demande du courage. Rassembler la connaissance et l'expertise nécessaires à la compréhension des systèmes à rénover et à la définition du champ des possibles, s'interdire toute promesse qui ne pourra être tenue, et dépasser le court terme des effets d'annonce pour le moyen terme des réformes de gestion publique représente sans doute le défi le plus utile, à défaut d'être le plus rentable électoralement, que puisse relever la classe politique.

Il n'est plus possible de gouverner par la force et le décret. Il suffit de voir comment l'intégration des économies a modifié la capacité de taxation des gouvernements. Les entreprises et les travailleurs sont devenus mobiles, ils votent avec leurs pieds. Les gouvernements sont désormais en concurrence et dépendent de décisions prises à d'autres niveaux. Face à cette liberté de mouvement des agents économiques, la puissance publique n'a d'autre choix, si elle veut incarner l'intérêt général, que de créer les conditions d'une participation élargie des citoyens et des organisations dans des contextes plus fluides et moins formalistes. A la complexité croissante des relations économiques et sociales, le gouvernement a tendance à opposer une complexité encore plus grande de règles formelles. Or, assez paradoxalement, on commence à se rendre compte dans d'autres pays que la réponse la plus efficace à la complexité est celle de la simplicité administrative et de l'autonomie locale, et une culture de reddition des comptes couplée à des normes éthiques en matière comptable. Ce qui requiert, il est vrai, un effort considérable de connaissance et d'expérimentation.

L'amélioration de la qualité de la gestion publique passe inévitablement par le développement de nouvelles formes d'évaluation. Cela suppose une professionnalisation et une indépendance des évaluateurs qui doivent trouver le soutien institutionnel nécessaire ; cela suppose ensuite l'introduction de techniques d'évaluation dans les systèmes de décision, et cela dans des contextes de transparence qui les mettent à l'abri des pressions du jeu politique ou administratif susceptibles de les fausser ; cela suppose enfin la circulation d'une information plus pertinente qui assure une communication optimale entre l'administration, le monde politique et les citoyens. Les politiques et les hauts fonctionnaires sont des experts à qui les citoyens délèguent le pouvoir de gérer la chose publique. Dans leurs positions respectives, ils peuvent tirer des avantages considérables des informations et du pouvoir de décision qu'ils détiennent. En dernière analyse, la question de savoir s'ils travaillent pour l'intérêt général ou pour leur intérêt propre est moins une question de conscience professionnelle qu'une question de définition d'un système de délimitation de leur pouvoir, de contrôle, d'incitation et de dissuasion. Les dérives qui s'étalent dans nos journaux ne résultent pas seulement de faillites individuelles, mais de logiques de système. Plus que de lynchages médiatiques, notre pays a besoin d'une compréhension de ces logiques et d'une intelligence de la réforme. C'est la position que nous avons tenté de défendre dans cet article.

Avant de conclure deux précautions s'imposent en matière de réforme du secteur public. Primo, les politiques relatives à la modernisation des administrations sont en général soutenues par des discours forts, mais on constate que ni les actions ni les résultats ne sont évalués. Il est donc difficile de relever véritablement les bonnes pratiques applicables à d'autres situations⁴¹. Cette lacune, laisse à penser qu'il est plus important de lancer des réformes que de vérifier leur impact concret. Savoir quoi mesurer, identifier les données pertinentes, suivre les progrès réalisés et communiquer les résultats au public, restent un défi pour de nombreux gouvernements, même ceux qui sont à l'avant-garde du changement.

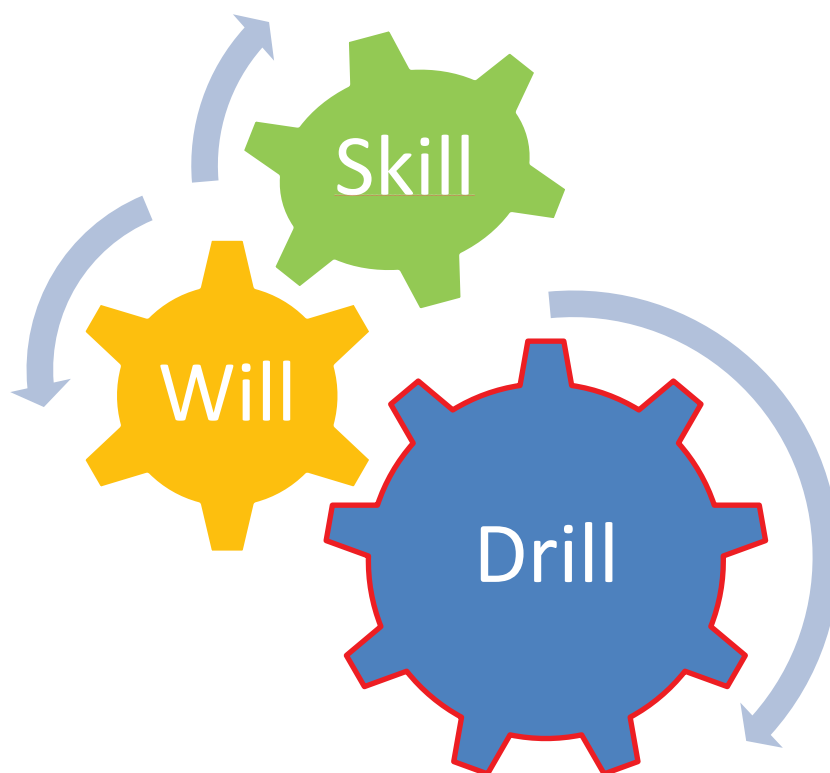
Secundo, les expériences à l'étranger et chez nous montrent qu'il est essentiel de tenir compte du contexte, de l'histoire et de la culture dans chaque tentative de réformer la fonction publique. En dépit des similitudes entre pays il est nécessaire de prendre en compte les spécificités de chaque pays et comprendre les dynamiques à l'œuvre. Cela permet de mieux saisir les raisons historiques ou culturelles qui ont guidé les différentes réformes dans les différents pays⁴². Chaque organisation doit compter sur des facteurs non structurés, tels que l'intérêt du personnel et un sens de l'objectif commun si elle veut obtenir des résultats probants. Dans des domaines complexes d'activité où il est impossible de mesurer de façon complète les résultats, ces facteurs culturels non structurés deviennent des atouts essentiels sur le plan de la direction, la motivation, la coordination et la discipline. Il n'est guère de domaine d'activité plus complexe que celui de la gestion de l'administration publique, malgré les progrès réalisés sur les plans de la fixation des objectifs, des contrats de performance et de la mesure de cette dernière ; c'est un domaine où des facteurs culturels seront toujours prépondérants⁴³.

41 Voir OCDE (2005) « Evaluer les réformes », Observateur OCDE Novembre

42 Voir OCDE (2005) « La modernisation du secteur public », Synthèse OCDE Novembre

43 Voir D. Kreps (1997), Intrinsic motivation and extrinsic incentives, *American Economic Review*, 87, 359-364

Annexe : Skill+Will+Drill=Thrill⁴⁴



⁴⁴ A.G. ZIUS, de Summa, 2014: www.zius.net



- 1. Objectifs et missions :** Pour apprécier la performance des programmes, trois axes de performance correspondant à trois points de vue sur l'action publique sont à définir. Il s'agit du point de vue du citoyen qui exprime des objectifs d'efficacité socio-économique, du point de vue de l'utilisateur qui exprime des objectifs de qualité de service, du point de vue du contribuable qui exprime des objectifs d'efficacité de la gestion. Pour chaque programme, il convient de fixer simultanément des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficacité de la gestion. Pour assurer la mise en cohérence et fixer les priorités, établissez en début d'année un Tableau de Bord Prospectif (Balance Scorecard en anglais) sur base des objectifs opérationnels⁴⁵. Repensez les réunions pour des rencontres plus productives. Pas de réunion sans but précis. Limitez les réunions : moins c'est mieux (chez Google ont fait des réunions de 5 minutes ce qui oblige à être bien préparé avant la réunion)⁴⁶. Automatisez les tâches répétitives pour libérer du temps pour se concentrer sur les missions et objectifs prioritaires, et pour créer de la valeur ajoutée.
- 2. Objectiver les résultats :** Entreprendre une véritable politique d'évaluation et de suivi des politiques publiques par des structures indépendantes au moyen d'indicateurs de performances dont la compétence est reconnue par tous et au sein desquelles toutes les sensibilités politiques et intellectuelles puissent être représentées. Doter chaque ministère d'un budget spécifique pour évaluer les réformes. Recourir plus intensivement aux enquêtes de satisfaction auprès des usagers. Rendre accessible gratuitement les données publiques, dont la collecte mobilise l'argent public. Impliquer les universités dans l'évaluation et assurer la pluralité des évaluations. Prévoir une plage horaire inamovible pour du temps créatifs avec les collègues qui vise à simplifier et optimiser l'organisation du travail et à lutter contre tout ce qui produit de la « non valeur ajoutée » (outils inadaptés et routines inutiles). Développer à chaque niveau de l'administration le principe du « only once » dans la collecte et le traitement de l'information.
- 3. Objectiver les coûts :** Basculer d'une comptabilité de trésorerie vers une gestion moderne avec une comptabilité en partie double axée sur les objectifs et les résultats en pratiquant le prix vérité des politiques publiques. Instaurer des systèmes de contrôle

⁴⁵ Voir <http://balancedscorecard.org/Resources/About-the-Balanced-Scorecard>

⁴⁶ Voir <http://www.journaldunet.com/management/efficacite-personnelle/reunion-google.shtml>

interne uniformes et performants des processus d'achat sous la coordination centrale du département Budget et Contrôle avec enregistrement intégré permettant de suivre les achats de manière centralisée depuis la commande jusqu'au paiement. Éliminez la paperasse au profit du digital.



- 4. Autonomie et transparence :** Adapter les structures d'organisation pour limiter les conflits de responsabilités, octroyer une véritable autonomie de pouvoir pour limiter les diffusions de responsabilités, avec encadrement de cette autonomie pour garantir l'impartialité des décisions. Établir l'autonomie de gestion sur une relation contractuelle qui incite l'agent à utiliser de manière appropriée l'autorité qui lui a été déléguée. Imposer une obligation de rendre des comptes et de communiquer les résultats. Mettre en place des indicateurs de performance. Répartir les ressources en fonction des résultats.
- 5. Motivation:** Promouvoir la satisfaction et la motivation des fonctionnaires par l'orientation du travail vers des objectifs auxquels les fonctionnaires puissent souscrire. Intégrer les fonctionnaires dans la formulation des objectifs. Les fonctionnaires doivent avoir une idée claire de ce qu'on attend d'eux et percevoir leur travail comme ayant une signification. Soutenir les innovateurs dans chaque administration et leur donner les marges d'action. Instaurer des mécanismes d'incitation collective.



6. **Compétence** : Assurer le développement des compétences nécessaires à la réalisation des objectifs avec une gestion prévisionnelle des besoins en ressource humaine. Mettre en place une formation exigeante et prestigieuse au sein d'une véritable Ecole d'Administration Publique. Création d'une structure commune chargée de coordonner et professionnaliser la gestion des cadres supérieurs de l'Etat. Aligner l'effort de formation sur le secteur privé. Mieux cibler la formation sur les moins qualifiés et les travailleurs âgés. Favoriser la promotion interne dans les administrations publiques. Etablir une équivalence entre la promotion sur base des examens de compétence et sur base des prestations professionnelles. Rendre plus transparents et objectifs les processus de nomination et de promotion.
7. **Mobilité** : Harmoniser les statuts des fonctionnaires. Eliminer les obstacles statutaires à la mobilité des fonctionnaires entre services et niveaux de gouvernement. Créer un véritable marché interne de la fonction publique. Imposer un quota d'ouvertures de postes pour des fonctionnaires issus d'autres administrations.