

GESTION PUBLIQUE DE BRUXELLES

Jean Hindriks & Joël Van Cauter

Ce livre est une édition de Itinera Institute

© Les auteurs

Mise en page: Karakters, Gent
Couverture: Mirto Print

Jean Hindriks & Joël Van Cauter
Gestion publique de Bruxelles
Bruxelles, 2019, 54 p.

D/2019/3988/50

*Le présent ouvrage ne peut être, en tout ou en partie,
reproduit et/ou publié par voie d'impression, de photocopie,
de microfilm ou par tout autre procédé sans accord écrit préalable de l'éditeur.*



I Cadre général	5
1. L'étude: Pourquoi, quoi et comment ?	6
1.1 Pourquoi ?	6
1.2 Comment ?	6
1.3 Quoi ?	7
2. Bruxelles: une cocotte-minute	8
2.1 Institutions & démographie	8
2.2 Bien-être & environnement	8
2.3 Formation et chômage	9
2.4 Production et pauvreté	9
2.5 Logement et mobilité	9
2.6 Instabilité institutionnelle	11
II Enquête et entretiens	13
3. Enquête en ligne	14
4. Entretiens approfondis	16
5. Constats	17
5.1 Des pratiques et des cadres divers	17
5.2 Un cadre favorable à la rigueur	17
5.3 Un progrès dans la gestion et le contrôle financier	18
5.4 Un progrès dans la GRH	18
5.5 Des lacunes dans le contrôle	18
5.6 Des lacunes dans la motivation et la compétence du personnel	19
5.7 Un nombre de niveaux et d'acteurs élevé	19
5.8 Des outils et une volonté de progrès en matière d'évaluation	19
5.9 Un manque de moyens humains et de culture partagée	20
5.10 Un manque de cadre et d'autonomie	20

III Analyse	21
6. Qui décide ?	22
6.1 Le politique	23
6.2 Le manager	23
6.3 L'utilisateur	24
6.4 Les parties prenantes	25
7. Points d'attention	25
7.1 La centralisation de l'information	26
7.2 La motivation et satisfaction du personnel	27
7.3 La multiplicité des missions et des tutelles	28
7.4 La délégation contractuelle	29
7.5 La légitime et difficile évaluation	30
IV Propositions	33
8. Axes stratégiques	34
8.1 Intégrer les systèmes d'information (le process)	34
8.2 Promouvoir la culture du service au public (le personnel)	36
8.3 Mettre le citoyen au centre de l'évaluation (l'utilisateur)	38
9. Plan d'action	40
9.1 Généraliser les contrats de performance et renforcer l'autonomie	40
9.2 Lancer un chantier pour réduire le nombre d'acteurs et mieux les coordonner	43
9.3 Généraliser le guichet unique, l'entrée unique et les enquêtes de satisfaction	44
9.4 Renforcer et coordonner les outils de formation (skill)	46
9.5 Négocier un assouplissement dans l'encadrement des travailleurs (will)	47
9.6 Développer l'expérimentation (drill)	48
9.7 Créer une commission sur la cohérence et la durabilité dans les conseils législatifs	49
9.8 Mutualiser et systématiser les outils	49
9.9 Échanger les bonnes pratiques	50
V Conclusion	51



Cadre général

1. L'étude: Pourquoi, quoi et comment?

1.1 Pourquoi?

Interroger la gestion publique nous semble aujourd'hui indispensable. D'abord, parce que la qualité de l'action publique est déterminante de la qualité de vie et de bien-être de la population. L'exigence d'efficacité est d'autant plus importante que le sont les défis sociaux. Et ils le sont. Ensuite, la perception qu'ont les citoyens de l'action publique est décisive de leur confiance dans leurs représentants, les institutions, et donc finalement dans la démocratie et la vie commune. Or, environ deux tiers de la population belge n'accordent plus cette confiance aux hommes et femmes politiques pour résoudre les problèmes collectifs. Bruxelles, microcosme du macrocosme politique belge, nous a semblé être un cas symptomatique de l'ensemble de la problématique dans notre pays. Enfin Bruxelles est notre unique métropole et notre vitrine sur le monde. On connaît mieux Bruxelles dans le monde que la Belgique.

1.2 Comment?

Nous avons interrogé la gestion publique par deux questions. La première est « que font les pouvoirs publics ? » ('doing the right thing'). Elle porte sur *le résultat*. Pour y répondre, il faut évaluer ce qui, en tant que citoyens, nous est offert comme éducation, soins de santé, sécurité, justice, solidarité... : est-ce efficace ? Juste ? Durable ? ... La seconde question est « comment le font-ils ? » ('doing things right'). Elle porte alors sur *le processus*. Pour y répondre, il faut se pencher sur les procédures de décision, de mise en œuvre et de contrôle mais aussi sur la nécessaire coordination entre les acteurs : est-ce légal ? Efficace ? Éthique ? ... Pour réaliser cette étude, nous avons pris plusieurs options de méthode.

Premièrement, nous avons cherché à combiner une approche par la littérature, voire scientifique dans la partie analyse, et une approche par l'enquête de terrain. Nous nous situons à « mi-hauteur » entre le niveau universitaire, parfois trop abstrait, et le niveau journalistique, souvent parcellaire ou anecdotique.

Deuxièmement, nous avons travaillé sur les deux dimensions de la gestion publique, le processus et le résultat. Ce faisant et compte tenu du volume limité du travail, nous ne sommes pas entrés dans le détail de chacun des aspects. Par exemple, la mise en œuvre de la comptabilité publique dans les institutions est un

sujet qui mérite à lui seul une analyse complète, mais que nous avons seulement abordé par le biais des interviews¹.

De manière générale, nous avons préféré l'esquisse globale à la précision du détail. Cela pourra nous être reproché, mais nous assumons ce choix. La politique et les institutions bruxelloises, sinon belges, sont obscures ou incompréhensibles pour beaucoup. Nous pensons qu'il faut tenter d'éclairer globalement en simplifiant, à condition que simplifier consiste à rendre simple et non simpliste.

1.3 Quoi?

Le périmètre retenu est celui des acteurs publics administratifs de la Région Bruxelloise et des 19 communes. Nous avons pris en compte les Organismes Administratifs Autonomes régionaux (I et II), mais avons ignoré les réseaux des hôpitaux, des écoles et des asbl financés par la région et les communes. Le travail s'est fait en quatre étapes: l'analyse de données et de la littérature; une enquête de terrain, par internet auprès d'institutions et par interview en face à face avec des responsables publics; une synthèse; la discussion de cette synthèse avec les acteurs et la finalisation du rapport en fonction de leurs remarques.

Nous avons décidé de faire l'impasse sur plusieurs sujets que l'on pourrait s'attendre à voir traités dans une étude comme celle-ci: la fusion des communes, la défense du statut de fonctionnaire/la contractualisation des travailleurs, et la privatisation de certains services. Ces problématiques, notamment lors de nos rencontres, ont suscité des réactions très tranchées: certains nous ont dit être en faveur d'une complète fusion des communes, d'autres à l'inverse pour une re-communalisation de compétences régionales; certains ont évoqué l'intérêt du statut de fonctionnaire dans la stabilité des institutions et la sécurité des vies individuelles, d'autre ses méfaits et son rôle dans les blocages; certains ont indiqué que la privatisation de services permet de diminuer leur coût de moitié, et d'autres que cette externalisation ferait perdre toute une série d'effets collatéraux positifs. De telles divergences nous semblent être, non pas des simples désaccords, mais des convictions si profondément ancrées qu'elles nécessitent de les traiter en profondeur. Abordés légèrement, ces sujets deviennent des « conversation-stopper »: on les met sur la table, et la discussion se bloque.

Nous reconnaissons que ce travail ne traite pas non plus la question communautaire entre francophones et néerlandophones à Bruxelles, en particulier la question de la représentation flamande. C'est un vrai sujet, notamment en raison de l'évolution démographique dans la capitale. Dans son dernier baromètre linguistique de 2018, Brio constate que les Bruxellois dont le néerlandais est la

¹ Du reste, ce travail d'analyse systématique est fait par le CERAP dans un numéro à paraître; <http://www.cerap.be/spip.php>

langue maternelle ne constituent que quelque 5 % de la population. Pourtant, ils disposent de représentants qui ont la moitié des portefeuilles du gouvernement régional. Si nous n'abordons pas ce thème, c'est qu'une telle interrogation remettrait en question toute l'architecture institutionnelle de la Belgique. Nous n'avons pas de sujet tabou, mais sommes convaincus que travailler à l'amélioration immédiate de la gouvernance est plus utile que préparer une n^{ième} réforme de l'État pour plus tard. Notre travail porte sur des pratiques dans les institutions telles qu'elles sont : on peut déjà faire bien mieux dans le cadre existant, alors ne nous épuisons pas à le changer une fois de plus.

Quant aux problématiques du numérique et de l'environnement, ce travail ne leur fait pas une place suffisante. Ce n'est plus là pour une raison d'extrême sensibilité des sujets ou de choix d'opportunité, mais par simple limite de temps.

2. Bruxelles: une cocotte-minute

La région bruxelloise est, comme tout territoire, en mutation permanente. Quelques faits et chiffres permettent d'esquisser la situation de la Région et des communes bruxelloises. Certaines évolutions sont positives dans la perspective d'une coexistence harmonieuse des individus, ainsi que de leur épanouissement personnel.

En revanche, d'autres indicateurs sont inquiétants.

2.1 Institutions & démographie

Depuis sa création en 1989, la Région Bruxelloise est en chantier institutionnel permanent. Quelle que soit la pertinence des modifications, on peut s'interroger sur cette instabilité institutionnelle chronique qui ne nous semble pas propice à une action publique cohérente et efficace. Un autre élément problématique est la densité d'entités publiques : 1 institution pour 4000 habitants.

Sur une vingtaine d'années, la population de Bruxelles a cru de l'ordre de 20 %. La ville compte 34 % de personnes de nationalité étrangère (pour une moyenne de 10 % en Wallonie et en Flandres), issues de 180 pays avec un phénomène de l'entre-soi qui semble gagner du terrain.

2.2 Bien-être & environnement

Bruxelles est considérée comme une ville où il fait bon vivre. C'est ce qu'affirment les habitants, qui se sentent globalement libres, en sécurité et dans des environnements positifs. C'est aussi ce qu'indiquent divers classements internationaux, tel

l'index Mercer qui met la ville 28eme/231 au rang des villes attractives pour les expatriés.

Bien qu'inégale, la qualité de l'environnement évolue d'une manière globalement positive: air extérieur conforme aux normes européennes pour la majorité des polluants, les particules fines ou l'ozone; intensité énergétique des ménages et du tertiaire en baisse; augmentation des réserves naturelles... Le bruit est par contre un sujet problématique, notamment en raison du trafic aérien.

2.3 Formation et chômage

Le redoublement et le décrochage scolaire sont plus fréquents en Belgique que dans les autres pays de l'OCDE. La situation est particulièrement aiguë à Bruxelles où environ 15 % des jeunes sont en décrochage scolaire, contre 10 % en Wallonie et 7 % en Flandre.

Bien que la situation s'améliore, les taux d'emploi et d'activité restent plus faibles à Bruxelles que dans le reste du pays, et le taux de chômage plus important. En particulier, le chômage des jeunes avoisine 30 % (en baisse de 25 % sur 5 ans).

2.4 Production et pauvreté

Bien que Bruxelles reste la région la plus productive du pays, si l'on compare aux autres régions, la production et le revenu disponible par habitant sont en constante diminution. Bruxelles reste en tête du classement européen, 5e sur 312 unités territoriales de taille comparable². Néanmoins, elle connaît un véritable décrochage: elle produisait par habitant plus de 250 % de la moyenne des autres régions en 2000, mais est à moins de 200 % aujourd'hui³.

Le nombre de bénéficiaires du Revenu d'Intégration Sociale croît quatre fois plus vite que la population, et le taux de pauvreté est, à 30 %, deux fois supérieur à la moyenne du pays.

2.5 Logement et mobilité

La qualité des logements s'améliore depuis des années, mais on constate par ailleurs une difficulté croissante à se loger. Par exemple, depuis la fin des années '90, le ratio des prix médians des appartements à la vente / le revenu médian par déclaration de revenu a été multiplié par 2,5.

2 Unités NUTS 2, comptant entre 800000 et 3000000 d'habitants; voir https://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCI/myregion/#?reg=BE10&cind=18-2_nama_10r_2gdp

3 Godin et Hindriks (2015), Disparités et convergences économiques, Regards Economiques n°120.

Bruxelles est une ville où la mobilité est de plus en plus difficile. Le niveau de congestion, qui mesure la différence de temps entre un trajet moyen et un trajet par trafic fluide, est de 40 %. La capitale se classe ainsi comme la 8e ville la plus congestionnée sur 43 cités européennes, et 37e/187 au niveau mondial.

En bref, Bruxelles est une cocotte-minute où, malgré des améliorations dans certains registres de la vie collective, la pression monte.

Un tableau de synthèse permettra de prendre la mesure de l'ampleur des défis à Bruxelles.

Indicateur	Situation	Evolution
Démographie		Croissance
Bien-être & santé	Perçu positivement	
Environnement	Souvent bonne et conforme aux normes internationales	Amélioration
Diversité	Majorité de personnes nées hors du pays Deuxième ville la plus cosmopolitique du monde	Flux migratoire positif
Formation	15 % de décrochage/an Capacité scolaire en tension	Réduction du décrochage Tension en hausse
Production		En baisse relative
Richesse		En baisse relative
Pauvreté et allocataires sociaux		En hausse
Emploi	Taux d'emploi 50 %	Plus faible que la population
Chomage	Taux de chômage 20 %	en baisse lente par effet démographique
Logement	Tendue	Amélioration de la qualité mais détérioration de l'accès
Mobilité	Congestion importante	Dégradation

Cette partie factuelle donne une image à certains égards positifs de la ville. Mais la situation nous paraît néanmoins globalement inquiétante. Avec une population en croissance dans le cadre de contraintes territoriales et budgétaires rigides, la capitale a des airs de cocotte-minute : la pression monte, lentement, sûrement.

2.6 Instabilité institutionnelle

Un deuxième élément contextuel important réside dans le cadre institutionnel de la région. Il se caractérise par une complexité qui tient à deux traits : une densité et une instabilité.

La **densité** est perceptible au nombre d'entités publiques présentes sur le territoire : 329, dont 300 strictement bruxelloises, soit 1 institution pour 4000 citoyens. Le caractère problématique de cette densité est reconnu et interrogé. Par exemple, une des premières évaluations de l'IBSA a porté sur le New Deal Bruxellois et la capacité des acteurs à collaborer ou se coordonner.

L'**instabilité** apparaît dans la synthèse historique de Hoekman et Nassaux⁴. Les auteurs distinguent trois grandes périodes de création et réforme institutionnelle : la période initiale, de la création de la Région en 1989 à 1995 ; la création des nouveaux organismes dans les années 2000 ; et la restructuration du paysage administratif en cours depuis 2014. Mais, lorsqu'on entre dans le détail, la mise en place, la refonte et la suppression d'institutions semblent relever du mouvement perpétuel : 1993, cadre organique pour l'ensemble des services du ministre ; 1995, intégration de fonctionnaires provinciaux ; 1999, nouveaux statuts ; 2000-2002, système d'évaluation dans le cadre du « management public » ; 2005, référentiel des missions ; 2006-2008, projet CIM (cohérence des initiatives de management) ; 2011-13, projet *Bru+*, 2013, nouvelle appellation SPRB ; 2014, nouveau statut des agents ; 2015, intégration des décisions de la réforme de l'État opérée entre 2012 et 2014 ; 2015-2016, nouveaux organismes ; après juillet 2016, réforme des structures et créations de 6 nouvelles entités ; 2018, changement de nom de l'IBGE...

Quelle que soit la pertinence des modifications, on peut s'interroger sur cette instabilité institutionnelle chronique qui ne nous semble pas propice à une action publique cohérente et efficace.

4 Heokman S & Nassaux J.-P. (2018). L'évolution de la structure des services publics régionaux bruxellois (1989-2018), *Pyramides*, n°30., pp 17-99.

II



Enquête et entretiens

En complément à l'analyse de la littérature scientifique et de documents officiels, nous avons interrogé des acteurs directs de la gestion publique, politiques ou administratifs.

La liste des institutions et personnes se trouve dans la version complète du rapport disponible en ligne sur le site de l'Institut Itinera.

L'interrogation s'est faite de deux manières: une enquête en ligne auprès de 69 institutions bruxelloises et des entretiens approfondis auprès de 14 responsables issus de 11 institutions différentes.

3. Enquête en ligne

D'abord, une enquête par le biais d'un questionnaire web a été réalisée auprès de **69 institutions** bruxelloises: administration régionale, Organismes Administratifs Autonomes (OAA) de niveau 1 et 2, intercommunales, administrations communales et CPAS.

Le questionnaire comptait **29 questions fermées portant sur les outils et pratiques** de l'institution en matière de gestion, contrôle, orientation et évaluation, ainsi qu'une question ouverte offrant la possibilité de remarques.

Nous avons interrogé les responsables. Chacun a reçu un mail personnalisé présentant notre étude avec un lien vers le formulaire, puis – à une exception près – trois rappels envoyés à une dizaine de jours d'intervalle. La confidentialité des réponses ainsi qu'un droit de regard avant publication ont été garantis.

Nous avons obtenu **16 réponses**: 1 de l'administration régionale, 2 d'OAA, 5 d'intercommunales (dont 2 de zones de police), 5 d'administrations communales et 3 de CPAS. Tous les types d'acteurs ont donc répondu, ce qui est intéressant. Toutefois, compte tenu du faible nombre de personnes interrogées et de répondants, nous ne prétendons pas à quelque signification statistique de cette enquête. De plus, la réponse libre engendre un biais connu d'emblée: seuls ceux qui veulent participer participent et nous dévoilent ce qu'ils souhaitent dévoiler. On peut supposer que cette participation est un signe d'intérêt particulier pour la problématique de la qualité de la gestion publique, ce qui n'est sans doute pas sans rapport avec le fonctionnement de l'institution et les réponses apportées. Les résultats sont donc à prendre avec réserve.

Voici les résultats de l'enquête en ligne sur les deux volets: « bien faire » et « faire ce qu'il faut ».

Gestion & contrôle – “Bien faire”	OUI	NON
Existe-t-il un manuel général des procédures ?	19 %	81 %
La comptabilité est-elle tenue suivant les normes SEC ?	75 %	19 %
L'institution suit-elle les règles du référentiel COSO ?	13 %	81 %
Pour les dépenses, existe-t-il une séparation des fonctions de décision/ exécution/contrôle ?	94 %	6 %
Existe-t-il une synchronisation de la comptabilité budgétaire et générale ?	81 %	19 %
Les comptes sont-ils certifiés par un contrôleur/réviseur externe ?	63 %	38 %
Existe-t-il un mécanisme d'alerte ou système de compliance interne formalisé ?	19 %	81 %
Existe-t-il une procédure formelle d'embauche ?	75 %	25 %
Existe-t-il une procédure formelle d'évaluation annuelle de chaque travailleur ?	75 %	25 %
Existe-t-il un plan annuel de formation pour l'ensemble de l'institution ?	63 %	38 %
Existe-t-il un plan annuel de formation individualisé par travailleur ?	50 %	50 %
Existe-t-il une enquête de satisfaction régulière des travailleurs ?	38 %	63 %
Existe-t-il un lieu de coordination formelle de l'activité avec des partenaires ?	50 %	50 %
Si oui, les décisions de cette coordination sont-elles contraignantes ?	13 %	63 %
Le Conseil d'Administration de votre institution est-il composé majoritairement de représentants politiques ?	31 %	25 %
Projet, activité & évaluation – “Faire ce qu'il faut”		
Votre institution dispose-t-elle d'un plan stratégique pluriannuel ?	81 %	19 %
L'institution dispose-t-elle d'une cellule d'études et de prospective ?	44 %	56 %
L'institution dispose-t-elle d'un plan opérationnel annuel ?	81 %	19 %
L'institution dispose-t-elle d'objectifs clairement définis ?	94 %	6 %

L'institution a-t-elle défini précisément des résultats attendus ?	63 %	38 %
Si oui, les résultats sont-ils définis par des critères SMART ?	63 %	25 %
L'institution dispose-t-elle d'indicateurs de résultats ?	56 %	44 %
L'institution a-t-elle défini des cibles précises pour les indicateurs ?	31 %	69 %
Existe-t-il un processus d'évaluation de l'activité ?	63 %	38 %
L'institution dispose-t-elle d'un guichet unique pour les usagers ?	31 %	69 %
Existe-t-il un processus formel de prise en compte des conclusions de l'évaluation ?	19 %	81 %

4. Entretiens approfondis

Des entretiens approfondis ont ensuite été menés avec des **responsables d'institutions**, ainsi qu'un responsable ayant achevé son mandat en 2018 et une Conseillère de cabinet ministériel. Ces **14 personnes** sont issues de **11 institutions** choisies pour leur caractère significatif dans le paysage des acteurs publics, selon différents critères de niveau territorial, taille ou secteur. Nous avons interrogé huit institutions bruxelloises, ainsi que trois wallonnes qui ont permis une comparaison. Confidentialité des réponses et droit de regard avant publication ont également été garantis.

Tous les responsables contactés ont accepté rapidement, à l'exception d'un bourgmestre qui n'a jamais donné suite malgré notre insistance et un OAA qui a indiqué un refus explicite, jugeant le sujet trop sensible. La plupart n'avaient pas répondu à l'enquête, mais nous ont accordé **en moyenne deux heures d'entretien** ; nous en avons demandé une. Les rencontres se sont faites en face à face, à l'exception d'un entretien téléphonique.

Le premier enseignement de ces rencontres nous semble être l'**accueil favorable** que nous avons reçu. Il s'agissait d'**entretiens semi-directifs** : nous avons préparé quelques questions, communes et spécifiques aux institutions. Nous avons délibérément laissé les conversations évoluer au gré des apports de nos interlocuteurs et des rebonds. Les réponses nous ont semblé particulièrement libres et sincères, **sans tabou ni langue de bois**. En outre, nous avons été toujours bien accueillis, et souvent chaleureusement. Dans plusieurs cas on nous a même suggéré de revenir si nécessaire.

Nous retenons aussi que, dans tous les cas, nous avons eu le sentiment d'avoir des **interlocuteurs motivés, formés et expérimentés** ; leurs parcours en attestent généralement. Ces qualités ne disent rien de leurs marges de manœuvre ni de leurs

apports aux institutions, ce qui n'est en rien notre sujet. Et nous ignorons si l'échantillon des personnes rencontrées est symptomatique ou atypique du niveau des responsables publics bruxellois – même si l'on peut supposer un biais, les répondants étant tous inscrits dans une dynamique positive. Mais ce niveau est suffisamment réjouissant, et contraire à certains stéréotypes, pour être mentionné. Les autres enseignements sont tirés dans les constats et propositions ci-dessous.

5. Constats

Comme indiqué d'emblée, notre étude porte sur deux aspects de la gestion publique correspondant à deux questions: « *comment faire?* » concerne les moyens et la méthode, les règles et le processus permettant de bien faire; « *faire quoi?* » concerne le résultat, les choix et l'évaluation permettant de faire ce qu'il faut.

Les principaux enjeux du « *comment faire?* » sont la légalité et l'efficacité, l'usage approprié et économe des moyens. Lors des entretiens, nous avons notamment cherché à savoir si un cadre réglementaire et des règles sont disponibles pour les différentes tâches de l'action publique, si et comment le suivi et le contrôle de ces règles sont organisés, comment l'usage des ressources est évalué et organisé.

5.1 Des pratiques et des cadres divers

Il existe une importante diversité de moyens et pratiques entre acteurs publics, qui disposent inégalement de ce que l'on peut considérer comme des outils de base dans une institution au service du public. Par exemple, selon notre enquête 20 % des institutions répondantes ne tiennent pas leur comptabilité aux normes SEC, plus d'un tiers ne fait pas certifier ses comptes par un contrôleur/réviseur externe, un quart n'a pas de procédure formelle d'embauche ou d'évaluation des travailleurs.

En matière de précision et d'évaluation des politiques, on constate notamment que les outils généraux existent plus souvent que les techniques précises. Par exemple, plus de 80 % des répondants disposent d'un plan stratégique pluriannuel, mais plus de 40 % des institutions ne disposent pas d'indicateurs de résultats (KPI) ou d'un processus d'évaluation de l'activité.

5.2 Un cadre favorable à la rigueur

De manière générale, il apparaît qu'un cadre favorable à la rigueur de gestion se met en place depuis des années au sein des pouvoirs publics bruxellois. Ce cadre est perceptible sur différents plans.

Le premier est le plan institutionnel. Même si le mouvement permanent des institutions est problématique, il faut aussi reconnaître qu'une des finalités des réformes est une meilleure organisation des moyens. Le travail de police en zones intercommunales ou la transversalité de la GRH avec *talent.brussels* en sont des exemples.

Le second plan est juridique et réglementaire. Par exemple, la nouvelle loi communale et celle sur les CPAS permettent des progrès en matière de contrôle, de management, de gouvernance et de déontologie.

Le troisième plan est celui des dirigeants et des ressources humaines. Même si les nominations aux postes de direction des administrations et organisations publiques sont encore pour partie politiques, des procédures ont été mises en place afin d'objectiver les recrutements.

5.3 Un progrès dans la gestion et le contrôle financier

Même si Bruxelles n'a pas échappé aux scandales publics ces dernières années, une évolution positive de la gestion et du contrôle financier nous semble réelle. L'activité de plus en plus large de la Cour des Comptes, ou la procédure d'élaboration budgétaire et des comptes communaux strictement encadrée par la Région en sont des exemples.

5.4 Un progrès dans la GRH

Outre le recrutement des dirigeants, un progrès dans la GRH a notamment été permis par la réforme de la loi communale, la mise en place de directions générales et des Ressources Humaines. Les DRH font partie d'un comité de direction, sous la responsabilité du DG. Cette innovation enclenche une dynamique nouvelle. Le travail par projet, avec des responsables d'équipe qui sont des « managers » et plus des « chefs », change la donne.

5.5 Des lacunes dans le contrôle

En matière de contrôle de gestion, deux lacunes se dégagent. La première est le contrôle en cours de processus, en l'occurrence pendant l'exercice comptable, au moment où ont lieu les dépenses et recettes. Les contrôles sont très souvent ex post; ils gagneraient à être organisés en continu. La deuxième est le caractère avant tout formel des vérifications: beaucoup de contrôle de légalité, mais peu de contrôle d'opportunité.

5.6 Des lacunes dans la motivation et la compétence du personnel

Des marges de progrès importantes existent au niveau des ressources humaines.

La première marge de progression réside dans la mobilisation des travailleurs démotivés (*the will*). Si l'engagement et la compétence d'une partie considérable des travailleurs du secteur public bruxellois sont incontestables, une autre partie est absente, physiquement à travers les congés de maladie, ou mentalement par la neutralité, le désengagement, voire le sabotage. Ainsi, le taux d'absentéisme dont nous disposons pour les acteurs régionaux (9 %) est plus d'une fois et demi plus élevé que dans le secteur privé belge (5,5 %).

La deuxième marge de progression se trouve dans la qualification des travailleurs (*the skill*). L'évolution des exigences dans le travail impose une évolution dans la qualification et le profil des travailleurs. Un paradoxe ne semble pas rare : des institutions qui, d'une part, ont un nombre de travailleurs sous-utilisés et, d'autre part, un besoin de travailleurs neufs, compétents et motivés.

Une troisième marge de progression se trouve dans le développement de la souplesse et de l'approche collaborative (*the drill*). Sans entrer dans la problématique statutaire/contractuel, on constate une possibilité très réduite de rétribuer les comportements fertiles – pas d'incitant financier, promotions lentes... – ou au contraire de sanctionner les manquements – blâmes et licenciements difficiles.

5.7 Un nombre de niveaux et d'acteurs élevé

Le nombre d'institutions publiques et d'asbl satellites complique la lisibilité, l'efficacité et l'efficience de l'action publique. Il est pertinent de disposer d'outils spécifiques pour des actions spécifiques, et la vitalité démocratique passe par une pluralité d'acteurs aux approches ou sensibilités diverses. Mais la multiplication débridée des intervenants en vue d'une même action est problématique. D'abord, il y a un effet de « perte de pression » : plus la tuyauterie institutionnelle est longue et complexe, moins la pression de l'action est forte. Ensuite, il existe un mécanisme de déresponsabilisation : la création des structures nouvelles et additionnelles estompe, sinon efface la ligne de décision et de responsabilité.

5.8 Des outils et une volonté de progrès en matière d'évaluation

La volonté de mettre en place des outils qui permettent de préciser les actions à mener et de les évaluer apparaît nettement. D'une part, depuis plusieurs années les organismes régionaux se dotent progressivement de contrats de gestion. Plus largement, on voit apparaître parmi les autres acteurs des démarches de réflexion et formalisation de l'action. Enfin, l'évaluation des politiques publiques commence à exister concrètement, par l'évaluation directe des acteurs eux-mêmes et par la mission d'évaluation confiée à l'IBSA depuis 2013.

5.9 Un manque de moyens humains et de culture partagée

Par rapport à l'ampleur des défis auxquels doivent s'attaquer nos responsables politiques, les moyens disponibles, la culture et le cadre semblent très insuffisants, pour ne pas dire dérisoires. Par exemple, en comptant les moyens communaux et régionaux, le périmètre des analyses de l'IBSA porte sur les 40.000 emplois et 10 milliards de dépenses publiques. Le service responsable de l'évaluation des politiques publiques compte six personnes. Malgré les nombreuses collaborations avec des universités, administrations ou entreprises privées, on perçoit la limite.

5.10 Un manque de cadre et d'autonomie

Malgré le développement des contrats de gestion, le cadre pour une action publique de qualité reste lacunaire. D'abord, un certain nombre d'OAA ne disposent pas encore de contrats de gestion. Ensuite, ce type d'outil ne semble pas exister pour les administrations, qu'elles soient régionales ou communales. Quant aux Plan Régional de Développement et Plans Communaux de Développement, ils apparaissent comme des outils certes rigoureux, intéressants pour mobiliser des ressources humaines engagées, mais lourds au point de devenir peu praticables. On constate un manque d'autonomie de l'administration et de certains opérateurs par rapport aux élus qui ont souvent un droit de décision sur des éléments qui pourraient ou devraient leur échapper.



Analyse



ANALYSE

6. Qui décide?

En matière de gestion publique, on fait parfois référence au concept d'*organisations paradoxales avec des doubles contraintes et des injonctions contradictoires*. Cette notion remonte au célèbre ouvrage de Peters & Waterman, *Le prix de l'excellence* (1982). L'approche des organisations paradoxales dans la gestion publique a tendance à identifier deux paradoxes fondamentaux que nous avons rencontrés durant nos entretiens avec les responsables de ces organisations.

La première injonction contradictoire concerne **la centralisation** et l'obligation de rendre compte d'un côté et **la décentralisation** et la participation de l'autre. On pourrait résumer ce paradoxe par la tension entre verticalité et horizontalité des organisations. Pour certains la verticalité c'était le temps béni où l'autorité avait un sens et des lettres de noblesse. Une grande part de la pensée traditionnelle sur la bureaucratie et l'administration suppose une verticalité des décisions au travers des modèles de contrôle hiérarchique qui gouvernent les choix et l'« accountability », le fait de rendre des comptes. Plus récemment cependant, la pensée du renouveau démocratique insiste sur l'horizontalité de l'organisation et le rôle de la décentralisation, de la participation et de l'engagement comme alternative à une bureaucratie distante et à une technocratie tyrannique. Ce qui fait dire aujourd'hui à certains que l'horizontalité c'est la dictature du consensus mou et du relativisme. *O tempora o mores!* (O temps ô mœurs!)

La seconde injonction contradictoire oppose **la rationalité** du choix, et de la prise de décision, avec le jugement personnel et **le compromis**. Un thème récurrent dans la gestion publique consiste à souligner le besoin de rationaliser la prise de décision – notamment par des évaluations des politiques publiques –, même si celle-ci conserve un certain degré d'approximation. En revanche, il existe également une longue tradition qui souligne, sous diverses formes, l'importance du jugement, de l'adhésion, interne ou externe, et du compromis dans la prise de décision.

La combinaison de ces deux paradoxes fondamentaux – centralisation/décentralisation et rationalité/compromis – génère quatre modèles d'organisations paradoxales qui sous-tendent la gestion des organisations publiques autour d'une question simple, qui recoupe l'ensemble des rencontres que nous avons eues avec les responsables de ces organisations publiques : au final, qui décide ? Dans nos entretiens, il n'était pas facile de trouver la réponse à cette interrogation.

En fait il semble que les organisations publiques gravitent inévitablement entre quatre points cardinaux et, en fonction des vents du moment, elles balancent d'un point à l'autre.

	Centralisation	Décentralisation
Compromis	Politique	Usager
Rationalité	Manager	Parties prenantes



6.1 Le politique

Dans le modèle du politique décideur, il s’agit de répondre à cette impression d’impuissance politique face à l’appareil administratif par la recherche de mécanismes visant à restaurer l’autorité des politiques. La pratique courante consiste à créer des systèmes d’information et de contrôle renforçant le pouvoir du politique sur leurs départements et fonctionnaires. On nomme des « conseillers spéciaux » – qui ne sont pas des fonctionnaires mais répondent directement aux décideurs politiques – afin de renforcer le pouvoir du politique contre celui des fonctionnaires. On introduit ainsi un mode de direction de type « cabinet » externe aux administrations publiques. Les politiques sont donc perçus comme interventionnistes (« hands-on ») et activistes. C’est un modèle de gouvernance que nous avons rencontré dans nos entretiens, avec parfois un désir affiché et assumé du politique de reprendre la main et de se débarrasser des « bidules⁵ » qui ralentissent et affaiblissent l’action publique.

6.2 Le manager

Dans le modèle du manager décideur, un argument souvent rencontré dans nos entretiens est que les services publics sont souvent empêtrés dans un carcan de contraintes bureaucratiques et procédurales. Les règles bureaucratiques sont alors perçues comme paralysant la gestion et l’initiative; elles font obstacle à l’efficacité, à la souplesse dans la production du service et à sa sensibilité aux besoins des consommateurs. Un des éléments de ce raisonnement se trouve dans l’estimation que les syndicats et corporatismes sont devenus beaucoup trop puissants dans le secteur public, et qu’il convient de prendre des mesures pour réduire leur influence (voir notre discussion précédente sur le dossier du télétravail). La stratégie consiste alors à renforcer le pouvoir des managers sur les fonctionnaires; leur déléguer davantage de pouvoir dans la gestion des budgets, de l’organisation et du personnel; définir plus clairement des unités organisationnelles, des tâches et des bud-

5 Bidule: chose dont on ne sait pas exactement le nom ou qu’on ne tient pas à préciser davantage (définition du Larousse).

gets ; tenir les managers pour responsables de leur propre rendement et de celui de leur organisation.

L'introduction d'organisations autonomes dans le secteur public et la création d'un « marché interne » à la fonction publique sont pour partie destinées à renforcer le pouvoir managérial en réduisant celui des fonctionnaires, des professionnels et des syndicats. Nos entretiens ont souvent révélé que beaucoup de managers aspirent à cette forme de gouvernance pour avoir une influence de décision : un réel pouvoir qu'ils pourraient exercer, moyennant une responsabilité accrue sur leurs résultats.

6.3 L'utilisateur

Dans le modèle de gouvernance où l'utilisateur est le décideur ultime, on fait référence à la révolution du choix (« Choice Revolution »). Nous n'avons pas vraiment rencontré ce modèle de gouvernance dans nos entretiens.

Nous le mentionnons cependant, car il est souvent présenté comme un modèle vers lequel les responsables des organisations souhaiteraient évoluer. Un modèle non plus de service public, mais de service *au* public comme suggéré par un intervenant. Ce modèle repose essentiellement sur deux présupposés : la concurrence stimule l'innovation, et le pouvoir qu'ont les usagers de choisir encourage une meilleure qualité de service.

Dans ce modèle, les mécanismes de la concurrence sont jugés préférables aux méthodes bureaucratiques pour décider et allouer les ressources en matière de services publics.

La privatisation serait la première option pour augmenter le choix des usagers. La réforme consiste alors le plus souvent à tenter d'introduire des marchés internes ou des mécanismes de type marché. Mais la privatisation est difficile à réaliser dans les secteurs à monopole naturel (électricité, télécommunication, eau, gaz chemin de fer...) où les droits d'entrée sont dissuasifs pour les nouveaux entrants. La privatisation n'est guère plus concevable dans les secteurs sociaux comme la santé, l'insertion ou l'éducation, sauf à considérer que les partenariats avec le monde associatif sont une forme de sous-traitance au privé.

La proposition véritablement radicale en matière de choix offert au consommateur dans le service public est l'utilisation de « bons » (« vouchers »). Il s'agit d'un dispositif donnant aux usagers la possibilité de disposer de ses ressources pour « choisir » son fournisseur, soit dans le secteur public, soit dans le secteur privé.

Alors que ni les marchés internes ni les bons n'ont véritablement réussi à fournir un mécanisme permettant au citoyen-consommateur de choisir, la tendance est aujourd'hui de passer par la « charte ». Celle-ci permet de conférer officiellement aux usagers des droits en termes de délais, de qualité, de possibilité de former des réclamations ou d'obtenir satisfaction... Mais si les chartes sont courantes, elles

ne modifient pourtant pas la gamme de choix proposée aux usagers des services publics. Il suffit de regarder le secteur hospitalier ou celui de l'enseignement pour s'en convaincre.

6.4 Les parties prenantes

Dans le modèle des parties prenantes, on considère que les services publics concernent une multitude de groupes d'intérêt différents et pas uniquement le politique, l'utilisateur ou le manager. Nous pensons en particulier au personnel et à la société civile dans son ensemble. Les services publics sont complexes dans leurs activités et doivent donc être gérés comme des réseaux ou constellations de personnes, pas dans l'intérêt d'un seul groupe. Cette nouvelle perspective, plus orientée vers la concertation, a été mise en œuvre à différents niveaux.

C'est au niveau local qu'elle a été le plus poussée. Dans divers contextes, les autorités locales ont mené des consultations officielles avec les autres organismes publics, la société civile et la population sur toutes sortes de problèmes tels que la sécurité, la santé, le développement économique, la mobilité, l'environnement.

7. Points d'attention

Lors de nos entretiens avec les responsables publics, nous avons rencontré un certain nombre de situations apparemment contradictoires, voire absurdes.

L'analyse des institutions comme organisations paradoxales apporte alors un éclairage : même si un périmètre d'action est restreint, la gestion concrète pose de nombreuses difficultés provoquées par la multiplicité des acteurs et les externalités inhérentes à l'action publique⁶.

Plus précisément, cette multiplicité entraîne des tensions et dilemmes qui parasitent l'action, parfois la bloquent.

Nous pensons qu'un véritable changement n'est possible que si l'on comprend correctement les tensions sous-jacentes à ces organisations publiques.

Aussi, afin de dépasser les simples constats, nous proposerons ici de mettre succinctement en perspective ce qui nous apparaît comme des difficultés et enjeux majeurs.

6 On oublie souvent que c'est notamment du fait des externalités que ces organisations publiques ont été mises en place. Pour rappel en présence d'effets externes, le marché est défaillant et l'Etat doit prendre le relais. Un exemple fréquent est l'enseignement ou les transports en commun.

7.1 La centralisation de l'information

Une première grande source d'inefficacité est l'absence de remontée de l'information qui porte atteinte à la mise en œuvre des décisions et actions du système administratif. Si une organisation publique veut utiliser une information décentralisée, elle doit se soucier de fournir des incitations adéquates afin d'obtenir des personnes concernées qu'elles transmettent les données correctes.

Ce principe peut sembler trivial, mais il n'est pas toujours mis en œuvre dans l'administration et les entreprises publiques.

En matière de gouvernance publique, la dispersion de l'information concernant les préférences, les besoins, les technologies et les ressources est un obstacle majeur à une allocation efficace des ressources. Un exemple se trouve dans l'allocation des logements sociaux aux personnes qui en ont le plus grand besoin. Ce désir d'une meilleure adéquation sociale de l'offre à la demande est souvent difficile à réaliser dans la pratique. En effet, on peut s'attendre à ce que les personnes concernées tentent d'utiliser de façon opportuniste l'information dont elles disposent. Pour les logements sociaux, les mieux informés ne sont pas nécessairement les plus nécessiteux, et les décideurs n'ont pas nécessairement toutes les données nécessaires à un choix parfaitement équitable. Par conséquent, des cas d'abus dans l'attribution se trouvent à la « une » de l'actualité.

Une gouvernance publique efficace doit être capable de faire remonter l'information du terrain et d'utiliser cette information avec prudence et intelligence. Dans le cas contraire, les acteurs de terrain se découragent et peuvent renoncer à transmettre l'information utile.

Une illustration d'exemple positif est la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS) qui a permis de développer le Tax on Web, la carte d'identité sociale (SIS), la carte d'identité électronique, ou encore l'immatriculation en ligne. La BCSS offre un portail intégré avec des informations sur tous les aspects de la sécurité sociale, des services électroniques pour les entreprises, les citoyens et les professionnels du secteur social, des instructions harmonisées relatives aux transactions électroniques, un E-box pour chaque entreprise et une page personnelle pour chaque professionnel du secteur social. La BCSS offre également un datawarehouse marché du travail avec des données provenant de toutes les branches de la sécurité sociale, qui permet de nourrir la recherche, le choix de politiques et l'évaluation de ces dernières. Plus encore : la BCSS fournit une base pour l'organisation de l'échange électronique de données entre les acteurs du secteur social ; elle permet d'éviter la déclaration multiple des mêmes données et favorise l'octroi de droits de façon automatique, sur base d'un échange électronique de données entre acteurs du secteur social et d'autres instances.

7.2 La motivation et satisfaction du personnel

Dans les organisations publiques actuelles, beaucoup de gens ne sont pas encouragés à construire de véritables carrières au service de la population, car les incitations à évoluer et la valorisation des résultats sont trop faibles. Les individus ne progressent alors ni dans leurs compétences professionnelles, ni dans leur capacité à répondre à des problèmes nouveaux. Aussi peuvent-ils rapidement devenir inemployables dans un monde où le cycle des compétences ne cesse de se raccourcir. Le gouvernement est incapable d'observer les niveaux d'effort de ses agents. Tout au plus constate-t-il des résultats qui dépendent non seulement de l'effort, mais aussi d'un ensemble de circonstances aléatoires, ce qui rend difficile l'interprétation des résultats. De mauvais résultats peuvent être dus à une absence d'effort, comme à des circonstances défavorables. A l'inverse, de bons résultats peuvent être attribuables à des circonstances favorables sans que l'agent n'exerce véritablement le bon niveau d'effort.

L'absence d'intéressement se caractérise par des rémunérations constantes sans lien avec les résultats, ce qui est optimal lorsque les agents sont bienveillants. En effet, on est assuré de leur bon niveau d'effort et on ne leur fait subir aucun risque inutile. Au contraire, si l'agent a des intérêts personnels distincts de ceux de l'organisation qui l'emploie, il faut l'intéresser aux résultats de l'organisation en faisant dépendre ses rémunérations de ses résultats.

Il faut donc dépasser le mythe du fonctionnaire ou employé d'entreprise publique spontanément dévoué à la cause du service public, et mettre en place un système d'incitations puissantes à l'efficacité et à l'effort dans les organisations publiques. Ce n'est pas une tâche facile, et surtout la mise en place d'un système incitatif est coûteuse. Cela suffit-il à expliquer qu'on y ait largement renoncé jusqu'à présent ?

Il est vrai qu'un certain nombre de fonctionnaires et employés d'entreprises publiques ont une véritable vocation du service public, et se dépensent sans compter dans leur travail indépendamment de toutes formes d'intéressement. S'ils représentent un pourcentage important, la stratégie gouvernementale optimale est de ne pas mettre en place des formules d'intéressement qui pourraient saper la vocation et l'impression de travailler pour une cause. La reconnaissance par la société du dévouement est tout ce que demandent ces fonctionnaires, et le comportement opportuniste des autres est secondaire. C'est ainsi qu'a fonctionné l'administration publique très longtemps. Mais les temps changent. Il y a toutes sortes de raisons pour une telle évolution: la frustration de ceux qui font des efforts alors que d'autres n'en font pas, l'impression que leur travail n'est pas valorisé puisque le non-travail est admis, la publicité grandissante faite sur les comportements opportunistes, voire de la corruption dans le secteur public. Si le pourcentage des fonctionnaires « dévoués à la cause » diminue, l'efficacité du sys-

III

ANALYSE

tème public décroît. Et l'inefficacité devient un lourd fardeau pour le secteur économique qui, lui, est soumis à la pression de la concurrence internationale.

Il faut alors rendre l'administration publique plus efficace par des formules adaptées d'intéressement du personnel, mais cela implique des arbitrages dont il faut être conscient.

Premièrement, il faut accepter l'idée que les agents les plus performants seront mieux rémunérés que les autres. Un système incitatif optimal doit donc arbitrer entre efficacité et inégalité.

Deuxièmement, un système optimal de responsabilisation devra trouver un équilibre entre responsabilisation et risque, pour ne pas faire supporter un risque trop important à ces organisations.

7.3 La multiplicité des missions et des tutelles

Les responsables politiques ont souvent tendance, dans le souci de satisfaire l'opinion publique, les partenaires de la coalition ou les partenaires sociaux, 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. 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 et sont vécus comme des intentions générales, non comme des impératifs d'action.

En définitive, ce qui rend l'organisation de l'administration et des services publics particulièrement difficile, c'est précisément cette dispersion des objectifs et des tâches. Le cœur du problème est le fait que la responsabilisation des administrations publiques est compliquée par la dispersion des missions et objectifs.

Un autre aspect des organisations publiques est le fait de dépendre de **plusieurs tutelles**. L'activité du secteur public implique fondamentalement qu'un agent dépende de plusieurs tutelles en raison des externalités associées à sa production et du besoin inévitable de coordination. Il s'agit de l'ensemble des parties prenantes (stakeholders) concernées par l'activité publique en question.

Il est généralement considéré que la multiplicité des tutelles constitue un handicap pour la bonne gouvernance des établissements publics. Mais, si celle-ci traduit la multiplicité des parties prenantes, elle est aussi parfois largement inévitable comme entre les différents niveaux de pouvoir dans un pays fédéral; d'où le besoin de chercher les solutions pour la gérer au mieux.

Les objectifs poursuivis par les tutelles étant différents, le danger est de soumettre les organisations publiques à des instructions contradictoires. Des incita-

tions et des contrats de gestion qui ne seraient pas conçus conjointement seraient nécessairement d'une faible efficacité. Deux problèmes se posent alors.

Un problème de **passager clandestin** peut apparaître si chaque tutelle compte sur l'autre pour mettre en œuvre les incitations et les moyens adéquats. C'est une situation souvent rencontrée lorsque les mandats sont différents niveaux de pouvoirs comme le gouvernement national, les autorités régionales et les pouvoirs locaux. Il suffit de songer à la politique de mobilité sur Bruxelles, aux incitations à la prévention en matière de santé publique ou aux aides à la formation et à la création d'emplois. Cette configuration peut en effet contribuer à expliquer les difficultés rencontrées pour y mettre en place des mécanismes de contrôle et de gestion des risques appropriés. D'où la nécessité d'organiser systématiquement la coopération des « parties prenantes ».

Un second problème est la **dilution des responsabilités** qui réduit l'efficacité des mesures de contrôle et d'évaluation des résultats. C'est toute la difficulté des responsabilités partagées entre différents niveaux de pouvoirs. Face à cette dilution des responsabilités, certains proposent une re-communalisation des services publics tandis que d'autres proposent une fusion des communes ou une régionalisation plus forte. Ce type de situation soulève des problèmes de gouvernance et présente des implications directes pour l'évaluation de la performance. D'où la nécessité de clarifier les missions et objectifs de manière à ce que l'agent ait une vision claire de ceux-ci, et des conditions dans lesquelles il devrait aborder les éventuelles situations de conflits d'intérêt⁷.

7.4 La délégation contractuelle

La question de la « délégation contractuelle » désigne le problème que pose le fait d'inciter une partie à agir au nom de l'autre au moyen d'un contrat « incitatif » (ou contrat de gestion). On le retrouve dans la théorie de l'agence dans laquelle un « principal » propose de rétribuer un « agent » pour qu'il effectue certaines actions qui sont utiles au « principal ». Un exemple en gestion publique est la relation entre un ministère de tutelle et l'institution chargée de missions de service public. La capacité pour le « principal » de parvenir à un résultat optimal dépend de sa capacité à permettre à l'« agent » d'utiliser de manière appropriée l'autorité qui lui a été déléguée. Toutefois, l'« agent » possède ses propres valeurs et intérêts, et ce qui semble optimal de son point de vue peut ne pas l'être de celui du « principal ».

7 Dans un état fédéral comme la Belgique, il y a conflit d'intérêts lorsqu'un parlement ou un gouvernement s'estime gravement lésé par une décision ou un projet de décision d'une autre composante de l'État fédéral, ou encore par l'absence de décision d'une autre composante. Le pouvoir qui s'estime lésé peut recourir aux procédures de prévention et de règlement des conflits d'intérêts. Seules les neuf composantes de l'État fédéral belge possédant un pouvoir législatif peuvent enclencher ces procédures.

En outre, le « principal » ne sait généralement pas si (ou dans quelle mesure) le contrat est ou a été rempli.

La délégation de l'allocation des moyens depuis une autorité centrale unique vers plusieurs autres organisations résulte en une relation « principal-agent ». La responsabilité finale des systèmes et structures de rémunération incombe à l'administration centrale, mais les résultats dépendront du comportement des entités habilitées. L'autorité centrale doit donc élaborer, et mettre en œuvre, des stratégies et des méthodes qui lui permettent de s'assurer que les objectifs opérationnels des entités habilitées (les « agents ») correspondent à ses propres objectifs stratégiques (en tant que « principal »). Les agences gouvernementales sont un bon exemple de délégation autour d'une mission clairement définie avec un budget et un contrat de gestion. Ces agences gouvernementales ont souvent remplacé les administrations publiques en Suède.

La solution du problème « principal-agent » consiste à mettre en place des mesures incitatives appropriées pour que les choix rationnels opérés par les agents en vertu de leur intérêt personnel coïncident avec les choix désirés par le « principal ». L'objectif poursuivi dans les contrats de nature incitative est de réduire le coût de l'accord entre la tutelle (le principal) et l'organisation soumise à la tutelle (l'agent). Tant le caractère raisonnable des objectifs poursuivis que l'aspect réaliste de l'effort de l'agent doivent être pris en compte. Dans un contrat, l'agent s'engage sur un certain nombre d'objectifs à atteindre, et le principal garantit qu'un certain nombre de moyens seront mis à disposition de l'agent pour la poursuite des missions définies. La difficulté tient à une définition correcte des standards à atteindre : trop élevé, ils découragent ; trop faibles, ils ne garantissent pas que le maximum est fait pour atteindre la mission.

7.5 La légitime et difficile évaluation

L'évaluation des résultats des organisations publiques répond à un impératif démocratique, reconnu par la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » (art. 14) ; « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (art. 15)⁸.

Si l'État fournit des services publics, il faut reconnaître que leur évaluation est difficile.

8 <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>

La première difficulté propre aux services publics, et plus particulièrement présente dans les secteurs les moins marchands, est de définir les objectifs et de construire des **indicateurs de performance**. En effet, la définition des objectifs est en elle-même problématique puisque cette définition renvoie à la notion souvent vague de mission publique. Le concept de mission a été défini par Wilson (1989), dans son étude de la bureaucratie, comme « une culture partagée par l'ensemble des membres d'une organisation »⁹. Cette notion vague a de nombreuses implications sur le fonctionnement du secteur public. Les objectifs de l'action publique sont complexes, multidimensionnels et souvent flous, on vient de le voir.

Cette complexité des services publics et l'imprécision des objectifs à tous les niveaux de l'administration distinguent la performance publique de la performance privée. D'une part, les indicateurs pertinents sont souvent imparfaits, voire inexistant, car la production publique reste difficile à mesurer autrement que par son coût dans de nombreux domaines. D'autre part, les résultats de l'action publique dépendent de variables exogènes qui biaisent les évaluations. Ainsi l'état de santé d'une population, imparfaitement mesurable par des indicateurs d'espérance de vie, de mortalité ou de morbidité, dépend de la qualité des soins mais aussi des modes de vie, de l'alimentation, de l'hygiène ou des conditions d'habitat.

La deuxième difficulté de l'évaluation tient à la **rigidité des administrations**. Ces dernières ont moins d'autonomie pour déterminer leur action que les entreprises privées. Elles agissent dans le cadre d'une contrainte budgétaire avec des dotations de facteurs fixes et des possibilités limitées de substitution de ceux-ci. La performance d'un agent ou d'un service est limitée par ces contraintes. De même, les agents publics exercent leur activité dans un cadre statutaire qui peut nuire à la mise en œuvre d'incitations efficaces et qui doit être pris en compte dans toute analyse, qu'il s'agisse de l'emploi à vie, des règles d'avancement à l'ancienneté ou de l'existence d'une grille barémique. D'autres contraintes viennent encore limiter des incitations susceptibles d'être instaurées, comme les freins à la mobilité et au redéploiement des moyens – en particulier si l'on souhaite dégrossir le back-office pour mettre plus de travailleurs en front line –, la lourdeur des procédures administratives relatives aux emplois vacants ou achats d'équipement... Tout cela constitue des obstacles aux ajustements de la fonction de production des services publics, rendus nécessaires par le progrès technique.

Alors que des substitutions de facteurs s'effectuent de manière relativement rapide dans le secteur privé, elles sont lentes, voire inexistantes à court terme dans le secteur public. Le manque de réactivité à l'innovation constitue donc une composante non négligeable de la faiblesse des performances de certains services publics.

9 Wilson J.Q. (1989), *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*, Basic Books, New York.

Pour autant, l'évaluation n'est pas impossible comme le soutiennent certains partisans de l'immobilisme : elle existe déjà, et comme nous le verrons elle peut être accentuée.

IV



Propositions

IV

PROPOSITIONS

Aussi, sur base des constats et analyses qui précèdent, nous avancerons des pistes visant à réduire les tensions inhérentes aux organisations publiques, à diminuer les injonctions contradictoires en se recentrant sur le service au public et ainsi améliorer la qualité et l'efficacité de la gestion publique.

Nous le ferons en deux temps.

D'abord, nous indiquerons des axes qu'il nous semble nécessaire de suivre pour construire une gestion publique dynamique, enracinée dans un souci de solidarité et d'épanouissement des citoyens, fondée sur les incitations individuelles et collectives.

Ensuite, nous proposerons un plan d'action plus précis.

8. Axes stratégiques

Le terme « axe », polysémique, permet d'indiquer une double signification. D'une part, l'idée de direction : l'axe d'une politique est son orientation. D'autre part, celle de centralité : c'est autour d'un axe que la roue ou la poulie vont pouvoir tourner et faire leur œuvre.

Nous pensons que les politiques doivent être construites sur des axes, conditions de cohérence et d'ambition. Sans cela, on risque de remplacer les programmes par des listes de courses, la négociation par le marchandage et l'action par l'agitation¹⁰. La gestion publique, et une politique de réforme de la gestion publique, doivent reposer sur des axes.

Nos trois axes stratégiques forment un triangle autour de l'efficacité du process, de la mobilisation du personnel et de la satisfaction de l'utilisateur.

8.1 Intégrer les systèmes d'information (le process)

La base de toute évolution rigoureuse de la gestion publique réside dans la qualité de l'information disponible. Pour connaître, décider et agir, il faut savoir de quoi on parle : les faits, les chiffres, et leur perception. Or, il semble bien que les acteurs publics soient souvent comme des marins perdus dans le brouillard sans carte ni boussole, pour ne pas dire comme des poules qui courent sans tête. Il faut donc consolider les systèmes d'information, c'est-à-dire les intégrer.

Le rapprochement des systèmes d'information est essentiel au bon fonctionnement d'une organisation publique. C'est un chantier ambitieux et indispensable qui doit permettre de confronter les fonctionnements de chaque service et dépar-

¹⁰ C'est tout le sens du travail du projet d' Itinera pour la Belgique : <https://www.itinerainstitute.org/fr/livre/un-projet-pour-la-belgique/>

tement, afin de gagner en efficacité et moderniser les processus à l'heure de la transformation numérique. L'unification des systèmes d'information permet aussi d'unifier les différents services et métiers, et plus encore leurs cultures et processus.

Le défi ne se limite pas uniquement à la consolidation des serveurs, du stockage et du réseau. Il s'étend à l'unification des applications et des outils mis à disposition des collaborateurs. Cela implique à coup sûr un travail très complexe sur l'intégration et la consolidation des bases de données ou du savoir informationnel des services, et impacte lourdement les processus existants.

Car le manque d'intégration et de synchronisation au travers de l'infrastructure existante peut considérablement perturber et ralentir le fonctionnement des opérations au quotidien. Sans intégration de l'ERP (Enterprise Resource Planning) ou des contrôles financiers, les duplications et les erreurs ne cessent de se multiplier. Sans intégration des outils de communication et du CRM (Customer Relation Management), l'organisation publique n'est pas visible, cohérente pour ses partenaires, fournisseurs et usagers. Dans notre tour des organisations publiques, nous avons rencontré ce manque de visibilité externe de l'organisation et son manque d'accessibilité pour une personne externe.

Définir une vision commune

La culture d'une organisation est le socle sur lequel repose le comportement des collaborateurs, les valeurs partagées, les stratégies d'approche face aux problématiques. C'est à la fois l'identité et l'histoire de l'organisation. D'où le frein qu'elle peut constituer lors d'une intégration des systèmes d'information qui bouleverse à la fois l'identité et l'histoire des services. Ce constat impose une réflexion préalable pour définir la culture que l'on cherche à construire. Celle-ci peut s'élaborer en premier au niveau même des équipes. L'unification des systèmes d'information passe d'abord par la définition d'une vision commune à laquelle toutes les équipes pourront adhérer et se conformer.

Faire un état des lieux et unification des processus

Une fois la vision commune établie, il faut réaliser un inventaire détaillé des ressources afin d'avoir un état des lieux objectif de la situation et des moyens à disposition. Car le manque de visibilité est un frein majeur et récurrent à toute tentative d'unification des systèmes d'information.

Il faut uniformiser la communication. La priorité doit aller aux domaines email, annuaires de services, listes de clients, partenaires et fournisseurs... Ces premières unifications sont essentielles pour offrir un visage uni de l'entreprise au monde extérieur, mais aussi pour rapidement mettre la communication interne au

diapason. Dans une approche de gestion intégrée, la communication entre les entités, entre les équipes, entre les collaborateurs est fondamentale.

Les technologies cloud s'imposent de plus en plus comme des facilitateurs d'intégration des systèmes d'information et d'unification des processus. Le Cloud procure souplesse et agilité. Il diminue surtout l'impact des risques, ce qui donne droit à l'erreur. Il tend également à libérer les énergies des problématiques bassement matérielles et applicatives.

En résumé, une gestion intégrée de l'information dans l'organisation publique nécessite une vision commune, des objectifs clairement définis, une planification méticuleuse et une Direction des Systèmes d'Information efficace (DSI), agile et pratique dans ses décisions. L'intégration réussie des systèmes d'information débouche sur une simplification administrative, une plus grande efficacité et réactivité de l'organisation publique.

8.2 Promouvoir la culture du service au public (le personnel)

Dès lors que l'on a les bonnes informations, l'action doit être centrée sur le résultat. Certes, le processus compte. Mais il est au service d'une action, une production, un (dé)livrable: un service au public avec une attention portée au bien-être du personnel et ses aspirations légitimes.

L'orientation vers un résultat peut et doit se construire concrètement par des mécanismes de production objectivables. Mais c'est aussi un état d'esprit, une disposition culturelle.

La raison du succès des entreprises et des organisations, par opposition aux individus agissant indépendamment, vient de ce que les organisations permettent la création d'une communauté dans laquelle se développent une confiance mutuelle et un sens de *l'objectif commun*, ce qui facilite une coopération informelle et l'échange d'informations.

La culture d'organisation, c'est-à-dire la communauté ainsi que les valeurs et la capacité informelle de synergie qu'elle représente, est l'atout le plus important de toute structure sur le plan de la gestion. Il s'agit de mettre au point des systèmes formels visant à renforcer la culture de l'organisation et non à la remplacer. Dans une organisation qui fonctionne bien, le but visé devrait être d'alléger progressivement la charge des dispositions formelles de gestion, à mesure que les membres de l'organisation « internalisent » la mission et les valeurs de cette dernière.

L'attention que l'on porte actuellement à la gestion publique tend à être axée sur certains facteurs particuliers: compétences, contrats, formation ou rémunération en fonction des résultats. Le danger est que les facteurs d'ordre culturel et vocationnel, qui constituent par leur ensemble ce qui est caractéristique et spécifique des services publics, ne font l'objet d'aucune réflexion ou sont tout simplement considérés comme un modèle obsolète.

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 aussi probants qu'une entreprise manufacturière dans sa chaîne de montage. 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 prépondérants.

Pour pouvoir développer une culture centrée sur le résultat, deux éléments nous paraissent déterminants. Le premier est **la responsabilisation autour de la mission**.

Nous l'avons déjà évoqué et nous y reviendrons dans les mesures: il importe de pouvoir motiver les agents du service public, y compris par des rétributions financières spécifiques. Mais il ne faut pas perdre de vue l'essentiel: l'engagement des travailleurs dans un projet au service du public.

Le danger des formules d'intéressement est de briser l'élan vital chez certains fonctionnaires. L'élan vital de la fonction publique est l'envie de travailler pour une cause. Les fonctionnaires doivent percevoir leur travail comme ayant une signification, et il faut tenir compte du fait qu'ils tiennent aux valeurs du service public. Ces valeurs font sens pour eux, et cela donne là un avantage comparatif du secteur public sur le secteur privé. Il faut donc insister sur le rôle et mission du service public dans la motivation des fonctionnaires.

Une enquête forte instructive sur la motivation et la satisfaction au Ministère des finances belge a été organisée auprès de 1.565 fonctionnaires avec un taux de réponse de 74 %¹¹. L'enquête a donné lieu à une analyse de régression qui montre qu'environ la moitié des différences en matière de motivation et de satisfaction peuvent s'expliquer par les facteurs suivants (en ordre d'importance décroissante): l'orientation du travail vers les objectifs; la variété du travail; la qualité du management; un esprit de groupe positif; la communication interne; le sens du travail; l'autonomie; et l'image du service. Il importe donc que les fonctionnaires connaissent le but de leur travail et puissent souscrire à ces objectifs. Finalement, les travailleurs du service public doivent percevoir leur travail comme ayant une signification. Ce défi est d'autant plus important que nombre de fonctionnaires se trouvent dans une situation de carrière bloquée. Ils tireront dès lors leur motivation bien plus dans leur travail actuel que dans une perspective à terme.

L'orientation du travail vers les objectifs implique que les fonctionnaires doivent avoir une idée claire de ce qu'on attend d'eux. Comme il importe égale-

11 R Debre (1995) Motivatie van ambtenaren, KU Leuven.

ment qu'ils puissent souscrire aux objectifs de leur travail, ces travailleurs doivent être impliqués dans le processus de formulation des objectifs. Ceci cadre avec la conception actuelle du management en matière de responsabilité, de responsabilisation et d'autogestion¹².

Nombre de fonctionnaires ont l'impression que leur administration publique n'est pas bien dirigée et administrée, qu'elle est mal structurée sur le plan organisationnel, qu'elle est rétrograde, qu'elle freine les prestations, qu'elle répond de façon insuffisante aux besoins des citoyens, et qu'elle est peu encline à accepter les idées nouvelles. Si l'on souhaite donc changer la gouvernance publique, il va falloir s'attaquer à ces aspects. L'image du service dans lequel on travaille doit être positive, de sorte que l'on puisse dire avec fierté où l'on travaille.

Un deuxième élément qui conditionne le développement d'une culture du résultat et du service au public est la **précision des fins et rôles**. Nous avons constaté le manque d'articulation correcte et systématique entre les niveaux politico-stratégique et de gestion, ainsi que la dispersion des structures. Nous nous sommes arrêtés sur la question de la délégation, et proposerons la généralisation des contrats de gestion (que l'on pourrait requalifier en contrat de performance). La précision de missions, définie par le politique et exécutée par l'administration dans des départements ou agences spécifiques, est nécessaire. Sans cette clarté, l'action publique restera de l'ordre du bricolage confus et amateur.

8.3 Mettre le citoyen au centre de l'évaluation (l'utilisateur)

Enfin, un dernier axe est celui de l'évaluation, et en particulier de l'évaluation du point de vue de l'utilisateur. Aucune action publique correcte n'est possible sans connaissance des informations sur les besoins, contextes ou moyens, ni sans une culture du résultat produit. Mais aucun progrès ne surviendra si on n'évalue pas ce résultat.

Pour un observateur extérieur au monde politique et à sa lutte des places, l'absence d'évaluation systématique est troublante.

Très souvent, les acteurs publics agissent sans savoir si leurs décisions produisent, ce qu'elles produisent, et même comment mesurer cette production. Lorsque cette action est terminée, ou lorsqu'un changement de gouvernement ou de responsable survient, on recommence ou on modifie l'action sans savoir si c'est pertinent.

Il faut, résolument, obstinément, préciser les objectifs, les résultats, les indicateurs, les critères ainsi que les procédures d'évaluation des politiques. Et le point

12 Voir Vandenaabee, Wouter & Ritz, Adrian & Neumann, Oliver. (2018). Public Service Motivation: State of the Art and Conceptual Cleanup, In book: The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe, Chapter: 13, Publisher: Palgrave Macmillan.

focal de l'évaluation doit être le citoyen. Plus précisément, l'impact sur le citoyen, qui est à la fois un utilisateur et une personne en relation avec les autres.

Pour mettre l'utilisateur au centre de l'évaluation, deux pistes pourraient être privilégiées.

La première consiste à **faire participer les usagers** plus directement aux résultats des services publics, et imaginer des incitations directes en direction de ces usagers. Comme on l'oublie trop souvent, le secteur public a ceci de particulier que son usager n'est pas un simple client, mais qu'il est aussi un co-producteur du service. C'est vrai pour l'enseignement, c'est encore plus vrai pour les soins de santé ou le tri sélectif des déchets. Mettre l'utilisateur au centre des préoccupations de services publics, c'est donc chercher à mobiliser ce partenaire indispensable dans la production jointe.

La deuxième piste est de mobiliser les utilisateurs pour évaluer la qualité des services publics. **Les enquêtes de satisfaction** donnent une évaluation en continu et fiable : évaluation des transports publics par les passagers, des soins de santé par les patients, des enseignements par les étudiants... Il importe d'éviter les effets pervers, où un enseignant est par exemple davantage jugé sur son caractère jovial que sur ses compétences pédagogiques, mais on doit prendre en compte le regard du bénéficiaire/co-producteur de l'apprentissage.

Le recours aux enquêtes de satisfaction ne doit pas être confondu avec l'usage abusif des sondages. En effet, les informations recueillies dans les sondages sont fondées sur des échantillons plus ou moins représentatifs, avec des formulations de questions parfois douteuses, souvent sans nuance (pour ou contre). Les médias sont friands des sondages, mais, pour le citoyen, ces sondages risquent de brouiller sa compréhension des faits. Les sondages sont aussi manipulables au travers du framing des questions. Les sondages sont basés sur des opinions et perceptions parfois très éloignées de la réalité. Un autre problème avec les sondages est qu'en donnant une soi-disant image de ce que pense une majorité abstraite, on risque de biaiser la perception de ce qui est vécu et expérimenté dans le concret individuel. Cela n'aide donc pas à identifier les éléments susceptibles d'expliquer le succès ou l'échec d'une politique publique, ni les forces et faiblesses d'une administration ou d'un service. Les enquêtes de satisfaction, elles, permettent d'introduire la nuance dans la compréhension des phénomènes sociaux¹³.

13 Cahuc et Alban. (2008). La société de défiance.

9. Plan d'action

Notre plan d'action prend appui sur les axes indiqués ci-dessus, ainsi que sur trois principes:

- partir de ce qui existe et qui fonctionne, non ajouter du neuf;
- concentrer et réorienter les moyens, non en ajouter;
- agir à mi-hauteur, ni sur le plan du micro-management insignifiant, ni sur celui de réformes chimériques.

Simplifier

9.1 Généraliser les contrats de performances et renforcer l'autonomie

Les contrats de gestion conclus entre divers OAA et le Gouvernement bruxellois, de même qu'à d'autres niveaux de pouvoir ou à l'étranger, prouvent leur intérêt.

Ils ne constituent aucune recette miracle ou garantie de bonne gestion. Mais ils obligent à préciser les objectifs, résultats, indicateurs, moyens, responsabilités de chacun pour des politiques précises. Le processus même est porteur: par le temps qu'il oblige à prendre, les questions qu'il oblige à poser et la méthode qu'il implique. Une fois conclus, les contrats assurent une meilleure sécurité, faite d'autonomie et de garantie de continuité.

Les contrats de gestion pourraient être généralisés à tous les OAA, y compris les OAA de type 1.

Ils pourraient aussi être appliqués aux partenaires associatifs de première importance. Les ONG de coopération sont soumises depuis 2005 à un système d'agrément, par lequel elles sont périodiquement tenues de proposer un programme d'action et démontrer leurs capacités d'action, de gestion et d'autonomie financière. Pourquoi ne pas avoir une exigence du même ordre sur le sol belge? Parfois, pour ce qui est du financement de la société civile, on peut avoir l'impression qu'il est difficile d'obtenir un subside, mais tout aussi difficile de le perdre.

Les contrats d'administration sont des équivalents à développer avec les administrations régionales et communales.

Une lacune des contrats de gestion et d'administration est l'absence ou la faiblesse de la dimension de gestion des ressources humaines. Le risque est alors de voir les directions faire « du chiffre et des résultats » sans se soucier du bien-être et de la pression exercée sur le personnel. Pour éviter ce risque, la dimension de RH doit être intégrée dans les contrats de gestion.

Renforcer l'évaluation des politiques nous paraît être une des conditions principales de l'amélioration de la qualité de ces politiques, et de la gestion publique en général. Pour ce faire, trois choses semblent décisives.

Premièrement, **définir un cadre** qui contraint la définition précise et l'évaluation des politiques. On l'a vu, un cadre qui renforce la rigueur de gestion s'est progressivement mis en place aux différents niveaux. Par exemple, une commune ne peut plus faire ce qu'elle veut en matière d'élaboration budgétaire. Elle reste libre de définir ses priorités, cohérentes avec sa politique, mais elle doit respecter des règles d'équilibre général et de forme.

Pourquoi ne pas avoir le même type d'exigence concernant la définition et l'évaluation des politiques? Les exécutifs sont tenus de présenter des programmes en début de législature, mais cela reste très général. Pourquoi ne pas définir des modalités plus précises, sans pour autant entrer dans le contenu des politiques? Ce point pourrait être articulé au développement des contrats de gestion et d'administration.

Deuxièmement, **renforcer l'autonomie** des organes chargés de l'évaluation, que ce soit l'IBSA ou les cellules des différents acteurs. Cela passe-t-il par un rôle accordé au Parlement? Par le rattachement et la concentration des cellules existantes à la Cour des Comptes, déjà mandatée pour évaluer les politiques? Par la reconnaissance d'une marge de manœuvre accrue dans le choix des sujets d'étude dans les cellules, et la protection de l'emploi de leurs dirigeants à l'instar des magistrats? En outre, et de manière complémentaire, cet organe chargé de l'évaluation pourrait aussi, à la manière des « delivery units » britanniques, observer en temps réel le suivi des actions.

Troisièmement, **augmenter les moyens**. Comme indiqué plus haut, les ressources humaines affectées à l'évaluation des politiques sont dérisoires par rapport aux besoins.

Par ailleurs, deux points nous semblent mériter une attention particulière en matière d'évaluation.

D'abord, le système doit être simple. En fait, on l'a vu, il existe déjà une multiplicité d'outils de gouvernance et d'évaluation (déclaration de politique générale, lettre d'orientation, contrat de gestion, budget, plan du personnel, évaluation des mandataires...). Il faut pouvoir les généraliser, mais aussi les coordonner et les intégrer. Quant au reporting, s'il importe que les exigences soient cohérentes entre les différents acteurs, il faut aussi qu'elles soient adaptées à leurs taille et complexité. Les petits ou gros acteurs, ayant quelques dizaines ou quelques milliers de travailleurs, sont souvent confrontés aux mêmes exigences de reporting. Si la loi doit être la même pour tout le monde, nous pensons qu'il peut y avoir des différences dans les modalités d'application comme dans le cas des exigences comptables pour les petites et grosses asbl. On pourrait imaginer un reporting simplifié pour les petites organisations. En tous les cas le reporting doit rester une activité de back office qui ne doit pas se faire au détriment de l'activité de front line; une règle simple pourrait être que le reporting n'occupe pas plus de 15 % du temps de travail.

Ensuite, il faut être prudent quant à une éventuelle instrumentalisation des évaluations dans une logique de stricte communication ou de légitimation des politiques choisies. Les évaluations ne sont pas faites pour faire la promotion des activités menées, mais pour améliorer l'action publique: la qualité du service, le processus, l'engagement des ressources humaines... Une question cruciale est donc: qui a le pouvoir d'initier l'évaluation et de poser les questions?

Nous pensons que les acteurs existants de l'évaluation sont sans doute les personnes les mieux à même de préciser ce qui est nécessaire pour donner à cette fonction la place qu'elle mérite. Leur apport à la réflexion est indispensable.

LE PLAN STRATÉGIQUE TRANSVERSAL¹⁴

En région wallonne, le PST est une démarche de gouvernance locale qui vise à planifier les politiques locales en y incluant un processus d'évaluation.

Il permet de mener une programmation stratégique qui s'appuie sur la définition d'objectifs stratégiques déclinés en objectifs opérationnels, eux-mêmes concrétisés par des projets/actions.

Le PST est conçu comme une démarche évolutive, qui doit faire l'objet d'une évaluation en vue d'éventuelles adaptations ou révisions. C'est un programme transversal qui a pour but de fédérer tous les plans existants (plan communal de mobilité, plan d'ancrage du logement, PCDR...) dans un document définissant la politique communale pour la législature, voire au-delà. Il se compose de deux volets: un volet interne, qui porte sur l'organisation de l'administration communale, et un volet externe, qui concerne le développement des politiques communales.

Le PST a été expérimenté dans 24 communes au cours de la législature 2014/2018, et est maintenant généralisé à l'ensemble des communes wallonnes.

Moyennant certaines adaptations, notamment en ce qui concerne le caractère contraignant de l'évaluation, ce PST nous semble faire partie des bonnes pratiques de gestion publique.

14 <http://pouvoirslocaux.wallonie.be/pst/>

9.2 Lancer un chantier pour réduire le nombre d'acteurs et mieux les coordonner

La réduction du nombre d'acteurs et une plus grande coordination de ceux-ci devrait contribuer à une meilleure gestion.

Comme indiqué d'emblée, nous n'entrons pas dans le débat d'une éventuelle réforme institutionnelle et d'une fusion des communes. Nous pensons qu'il est possible de faire mieux dans le cadre existant, mais en luttant toutefois contre les déperditions causées par la plomberie des structures et des bidules associativo-administratifs. A tous les niveaux, les organismes foisonnent sans que l'on sache toujours leur nécessité fonctionnelle, la raison effective (ou historique) de leur création ou de leur maintien. En conséquence les doubles emplois sont fréquents, comme les enchevêtrements de compétences et les pertes de masse critique ou d'économie d'échelle.

Nous proposons de concentrer le débat sur la réduction du nombre d'intervenants régionaux et d'associatifs « para » (para-régionaux, para-communaux, para...): les premiers parce que, vu leur échelle, ils mobilisent souvent des moyens considérables; les seconds parce que, par leur nombre important mais leur taille réduite, ils contribuent au saupoudrage dommageable des moyens.

La logique n'étant pas toujours la meilleure partagée lorsqu'il s'agit de structures, une telle évolution nécessiterait de trouver une méthode rigoureuse avec des principes, des critères et un processus démocratique. Sans cela, la rationalisation risquerait de se transformer en rationnement de l'intelligence et des bonnes énergies. Une fois encore, cela a pu se faire dans le secteur des ONG.

Un tel projet nécessiterait aussi, comme préalable, d'établir **un cadastre de l'action**. Ce devrait être un état des lieux opérationnel et non juste légal ou financier: identifier « qui fait vraiment quoi? », au-delà de « qui reçoit combien pour faire théoriquement quoi? ». Ce cadastre permettrait de pointer les doublons et les manques. Il permettrait ensuite de préciser sur une base factuelle les rôles de chacun, les complémentarités et articulations. Il exigerait aussi que chaque organisation et son organigramme soient soumis à une véritable « justification fonctionnelle ». Cela rendrait les structures d'organisation beaucoup plus lisibles.

La piste des **agences publiques** pourrait être explorée. Ces agences permettent de recentrer des moyens sur des missions. Elles ont prouvé leur efficacité, par exemple chez nous avec les agences fédérales de gestion de la dette ou des médicaments et produits de santé. À l'étranger, le modèle de l'agence a été au centre de la réforme suédoise de l'administration publique. Le but des agences gouvernementales est de séparer d'un côté la conception, la coordination, le contrôle et l'évaluation, et de l'autre, l'exécution et la mise en œuvre des politiques publiques. On sépare ainsi clairement les sphères politiques et administratives pour clarifier les responsabilités et missions. 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. Les autres pays nordiques ont largement transféré des activités des administrations au profit des agences gouvernementales. Les Pays-Bas ont aussi utilisé les agences pour rationaliser les dépenses publiques et introduire la notion de performance dans l'administration. Ce qui est important dans ces dynamiques qui se mettent en place est la nécessité de repenser voire de séparer les fonctions de production de services de celle de la définition des grandes stratégies de politiques publiques.

À Bruxelles, certains acteurs portent l'appellation d'« agence », mais sans toujours disposer de l'autonomie du modèle auquel nous faisons référence. L'ensemble du processus, de la préparation à la décision, pourrait être le chantier d'une législation.

9.3 Généraliser le guichet unique, l'entrée unique et les enquêtes de satisfaction

Chacun a l'expérience de l'absurdité et du caractère épuisant de démarches auprès des acteurs publics. Les difficultés rencontrées pour simplement identifier les bons interlocuteurs lors de notre propre enquête ne dit pas autre chose.

Si l'on veut améliorer la qualité du service public et la relation entre citoyens et administrations, au sens large, trois clefs nous semblent décisives : généraliser le guichet unique, afin d'éviter de devoir refaire les mêmes files à des guichets différents pour une même demande ; organiser la conservation des données et l'entrée unique, afin d'éviter de répondre aux mêmes questions en cas de demandes différentes ; généraliser les enquêtes de satisfaction des utilisateurs et des travailleurs, afin de profiter de leurs regards pour améliorer les processus aussi depuis la base et non seulement par le sommet.

Ces mesures posent d'innombrables problèmes organisationnels et techniques. Elles posent aussi des questions d'ordre juridique, notamment liées à la confidentialité des données et à la protection de la vie privée. Cela ne remet pas en cause leur pertinence¹⁵.

Ce travail pourra s'appuyer sur des dynamiques existantes. D'une part, des impulsions européennes liées aux sujets comme l'open data et la digitalisation, ou les marchés publics. Ces impulsions sont appréciées par nombre d'acteurs bruxellois, qui y voient une exigence externe poussant au progrès interne.

15 Le nouveau règlement européen sur la protection des données (RGPD) entré en vigueur en mai 2018 vise à renforcer le droits des citoyens notamment en matière de droits à l'accès et à la portabilité de l'information. Ce règlement s'applique à toutes les entreprises privées et publiques des 28 états membres.

D'autre part, des initiatives comme les projets de Single Point Of Contact (SPOC), d'e-box citoyenne ou d'échevinat de la simplification administrative vont dans la bonne direction. A l'échelle régionale, créée en 2015, **easy.brussels** porte ce projet d'une simplification administrative. On ne peut que s'en réjouir et apprécier la rigueur de la démarche, définie dans un plan stratégique, articulant les niveaux de pouvoir régional et communal¹⁶. Toutefois, comme pour le service d'évaluation des politiques publiques de l'IBSA, on peut s'interroger quant à l'impact possible d'une équipe de moins de dix personnes sur une problématique aussi vaste.

ECHEVINAT DE LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

La mise en place d'un échevinat de la simplification administrative est une des recommandations d'Easy.brussels¹⁷. La commune de Saint-Gilles a, au cours de la législature en 2012-2018, créé un tel échevinat avec des objectifs stratégiques traduits en actions et échéances.

Un agent a été dédié au projet et désigné en tant que Data Officer, afin d'identifier les jeux de données de la commune. La commune a également piloté plusieurs groupes de travail avec d'autres communes sur la transition numérique et l'archivage numérique.

Trois objectifs stratégiques ont été définis: disposer d'une structure de pilotage efficace, développer une vision intégrée de la simplification administrative et des moyens budgétaires adaptés, et adopter les principes d'e-Administration et de la Smart City en réduisant de 25% les charges administratives.

Des actions ont été menées relativement à ces objectifs, comme une cartographie des procédures et des documents, la gestion électronique des courriers et des documents d'activités, bons de commande ou facture, l'informatisation de bases de données pour le traitement et le partage collaboratif des informations en interne, la simplification des textes administratifs par le biais de la rédaction de modèles-types...

16 https://easy.brussels/notre-engagement-2/#section_3

17 www.avcb-vsgb.be/documents/actualites/easybrussels_ra-2016_fr.pdf

Motiver et Former

En matière de ressources humaines, l'approche skill/will/drill nous paraît féconde : jouer sur les talents, la motivation et l'expérience.

9.4 Renforcer et coordonner les outils de formation (skill)

La formation est l'un des principaux facteurs de passage de l'administration au service public, du fonctionnaire au « civil servant ». Le renforcement et la coordination des outils existants est dès lors nécessaire.

Il est central d'assurer le développement des compétences nécessaires à la réalisation des objectifs. Pour cela il faut une formation exigeante et prestigieuse au sein d'une véritable Ecole d'Administration Publique comme suggéré dans Hindriks (2008). Soit par désir de garder la main, soit par résistance de certains fonctionnaires, soit enfin pour des difficultés d'ordre juridique, on recule devant la possibilité d'imposer des contraintes de compétences dans les nominations. C'est une grave erreur. Bruxelles a besoin d'une structure commune chargée de coordonner et professionnaliser la gestion des cadres supérieurs de l'Etat. Il convient d'aligner l'effort de formation sur le secteur privé et aussi de mieux cibler la formation sur les moins qualifiés. Bruxelles pourrait même envisager mettre en place un programme comme le « Knowledge lift » suédois qui permettrait aux fonctionnaires qui le souhaitent de reprendre une formation et de se faire remplacer par des jeunes en attente de travail.

Parmi l'ensemble des formations, deux types nous semblent prioritaires. Premièrement, celles relatives à la gestion des ressources humaines : comment imaginer une évolution du travail si les responsables ne sont pas mieux à même de diriger les équipes et d'accompagner les individus ? Deuxièmement, celles relatives à l'évaluation : comment imaginer une évolution de l'action si la réflexion sur celle-ci ne se développe pas ?

Créé en 2018, **talent.brussels** a dans ses missions l'offre de services de formation destinée aux agents des entités bruxelloises. Comme pour **easy.brussels**, on s'en réjouit et on apprécie la rigueur de la démarche. Puisqu'il nous paraît préférable de consolider ce qui existe, cet organe est sans doute un partenaire de premier plan.

Toutefois, plusieurs questions se posent : pourquoi aucune des personnes que nous avons interrogées ne nous a parlé de cet organisme ? Pourquoi celui-ci a-t-il été ajouté et n'a-t-il pas absorbé d'autres structures de formation, comme les écoles régionales d'administration ou de police ? Comment cet outil transversal sera-t-il articulé aux directions des ressources humaines des différents acteurs ?

9.5 Négocier un assouplissement dans l'encadrement des travailleurs (will)

On l'a vu: d'une part, 15 à 25 % des travailleurs du service public sont « activement désengagés » ; d'autre part, les contraintes de l'encadrement des travailleurs rendent très difficile la motivation et la sanction des travailleurs.

Dans la mesure où le problème de désengagement touche aussi les travailleurs du secteur privé, on ne peut pas considérer que les rigidités d'encadrement sont la seule cause de ce problème massif. Le sens du travail des « bullshit jobs »¹⁸ est certainement en cause. Néanmoins, peut-on imaginer que des travailleurs endormis vont s'éveiller sans stimuli ?

Pour remédier à la démotivation on doit pouvoir favoriser la promotion interne dans les administrations publiques, établir une équivalence entre la promotion sur base des examens de compétence et sur base des prestations professionnelles. On doit aussi rendre plus transparents et objectifs les processus de nomination et de promotion ainsi que promouvoir la mobilité interne et externe, ce qui exige une harmonisation du statut des fonctionnaires. On sait pourtant que la performance d'une administration dépend directement de cette mobilité, c'est-à-dire de la possibilité de réallouer les ressources humaines en fonction des besoins des services: en 2005, selon le SELOR la mobilité interne n'a concerné que... 0,3 % des fonctionnaires fédéraux ! La même situation prévaut aux autres niveaux y compris à Bruxelles. Et nous ne parlons même pas, ici, de la mobilité entre niveaux de pouvoir ou entre le privé et le public. Il faut donc harmoniser le cadre légal des emplois afin de pouvoir disposer, au moins, d'un socle commun des fonctionnaires bruxellois. En outre, on pourrait ici imaginer introduire un quota d'ouverture de postes dans la foulée des départs à la pension pour des personnes issues du secteur privé ou d'autres administrations.

Le manque d'engagement des travailleurs est dommageable pour les organisations, mais les travailleurs eux-mêmes sont les premiers à en souffrir. Aussi, d'une part, l'État doit balayer devant sa porte comme employeur en renforçant le sens de son action et les compétences RH des dirigeants. En particulier, la dimension de RH doit être intégrée dans les contrats de gestion, et la qualité de l'encadrement doit devenir un indicateur de l'évaluation des hauts fonctionnaires.

D'autre part, on peut attendre des syndicats qu'ils ouvrent la porte à une discussion en vue d'assouplir l'encadrement des salariés.

Une telle discussion sera difficile pour au moins deux raisons: la coexistence des régimes statutaire et contractuel, ainsi que la culture syndicale qui s'inscrit

18 <https://strikemag.org/bullshit-jobs/> et Graber, D. (2018). *Bullshit Jobs: The Rise of Pointless Work, and What We Can Do About It*. London: Allen Lane.

dans confrontation/négociation plutôt que dans la co-gestion. Mais, là encore, la difficulté ne remet pas en cause la pertinence.

LE TRAVAIL AU FORFAIT

Suite à un problème familial grave, un accord a été trouvé avec un travailleur de l'IWEPS afin qu'il puisse tout à la fois assumer son engagement professionnel et faire face au problème: le travail au forfait.

Un résultat à fournir a été précisé, et un accord sur un délai correct a été trouvé. Une seule règle: être présent aux réunions d'équipes et de coordination. Pour le reste, le collaborateur venait ou non au bureau, et travaillait selon ses contraintes personnelles.

Cette initiative a fait l'objet d'une réaction négative de l'administration, débouchant sur une interdiction officielle. Cependant, comme la pratique était perçue comme assez positive, elle est devenue un projet pilote, soumis au suivi d'un comité de concertation.

9.6 Développer l'expérimentation (drill)

Toute évolution est, pour partie au moins, une évolution vers l'inconnu. Cela inquiète souvent les individus et les institutions. Une manière d'avancer en limitant cette inquiétude est de progresser pas à pas à l'aide de tests.

La logique de projet-pilote est courante en matière d'action. Elle l'est moins en GRH, bien que des expérimentations aient été tentées ou soient encore en cours concernant le télétravail, les espaces partagés, le burn-out, le temps forfaitaire par projet, l'accompagnement des travailleurs en fin de carrière...

Le test est, de fait, une évolution ciblée, conditionnée et provisoire. Un assouplissement, par exemple, peut être tenté sans qu'il y ait d'effet cliquet: le retour est possible.

Cette pratique d'expérimentation nous semble à encourager moyennant deux conditions de réussite: un engagement sincère des parties prenantes et un protocole strict, notamment sur les modalités d'évaluation; il n'y a expérience que s'il y a début, fin, et de décision claire de prolonger ou d'interrompre.

Coopérer et coordonner

9.7 Créer une commission sur la cohérence et la durabilité dans les conseils législatifs

D'une part, on l'a vu, la multiplicité des acteurs a pour conséquence une diminution de l'efficacité, de l'équité et de l'efficacité de l'action publique. Cette diminution tient largement au manque de cohérence des engagements de chacun et au manque de lisibilité (le citoyen finit par ne plus savoir à qui s'adresser en cas de besoin).

D'autre part, nombre de mandataires des conseils législatifs à tous niveaux de pouvoir doutent de l'importance de leur voix : s'ils sont dans l'opposition, leurs propositions sont rarement retenues ; s'ils sont dans la majorité sans appartenir à l'exécutif, ils sont censés faire preuve d'une loyauté dénuée de toute critique.

Nous proposons de créer, au Parlement Bruxellois et au sein des conseils communaux, des commissions responsables de l'analyse des politiques sous l'angle de leur cohérence globale. C'est un travail qui ne se fait pas encore et cela pourrait être mis en place en utilisant les cadres existant.

Les élus de la majorité et de l'opposition actuellement « sur la touche » pourraient unir leurs efforts pour apporter un éclairage pertinent. Ce serait une façon de réduire le nombre de mandats inutiles, en les rendant utiles. Qui pourrait contester qu'il vaut mieux agir dans une perspective cohérente ?

En particulier, ces commissions pourraient travailler sur la cohérence et le caractère porteur des mesures à long terme. Elles s'inscriraient ainsi dans une logique de développement durable, conformément à l'esprit du comité pour le futur du parlement finlandais¹⁹.

9.8 Mutualiser et systématiser les outils

La mutualisation et la systématisation des outils publics ont été largement améliorées ces dernières années, comme on l'a vu avec la mise en place de divers services d'appui transversal.

Néanmoins, il semble qu'une grosse marge de progression demeure. Par exemple, s'il existe plusieurs plateformes relatives à l'organisation des marchés publics, peu de communes se regroupent en centrale d'achat. Il y a des économies d'échelles substantielles à faire.

Il importe de ne pas perdre ce que l'on gagnerait du côté financier d'un autre côté, par alourdissements de procédure et ralentissements. La disposition d'outils

19 <https://www.eduskunta.fi/EN/lakiensaaminen/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>

numériques permet de penser que c'est possible. Brulocalis, notamment, pourrait jouer un rôle dans la précision des avancées et la mise en œuvre.

Une autre marge de progression se trouve dans l'intégration des systèmes d'informations, déjà évoquée plus haut. Si le travail d'organes comme le Centre d'informatique pour la Région Bruxelloise (CIRB)²⁰ ou Iristeam ne font pas toujours l'unanimité, la plupart des acteurs s'accordent par contre sur la nécessité d'une standardisation des données et de leurs échanges. Ils sont alors attentifs à ce que l'intégration ne mette pas en péril la qualité déjà atteinte dans la gestion des données, et qu'il ne soit pas porté atteinte à l'essentiel de l'autonomie et de la spécificité dans leur activité. Il y a donc un délicat équilibre à trouver entre la nécessaire standardisation pour des raisons externes à l'organisation et le souhait de préserver des spécificités internes à l'organisation.

9.9 Échanger les bonnes pratiques

Actiris est membre d'un réseau européen de haut niveau échangeant les bonnes pratiques dans le secteur de l'emploi, mais n'est pas impliqué dans un réseau intersectoriel équivalent à Bruxelles. Ce cas est parlant : il existe de nombreuses initiatives novatrices et expérimentations propices à l'amélioration de la gestion publique, mais elles ne sont pas suffisamment mises en réseau et ne se confortent pas de manière systématique.

Nous proposons d'organiser une dynamique d'échange structurée, avec des outils et des lieux de rencontres réguliers, afin de renforcer l'apprentissage commun et l'émulation. Par exemple, un Congrès annuel pourrait être un moyen qui aurait le mérite de la récurrence et d'associer acteurs de terrains et académiques. Centrer la rencontre sur la gestion publique à Bruxelles n'empêcherait nullement de réfléchir avec des intervenants des autres niveaux de pouvoir, ou d'autres pays...

20 <https://cirb.brussels>

V



Conclusion

Au terme de cette étude, que retenons-nous ?

1. D'abord, nous avons observé un nombre considérable de données, d'analyses et d'actions qui permettent la mise en œuvre d'une gestion publique de qualité. C'est vrai pour la gestion dans sa dimension de 'management', c'est-à-dire d'organisation, de contrôle et de processus, avec par exemple des évolutions très nettes dans le cadre réglementaire et la mise en place d'acteurs transversaux en matière de GRH ou de simplification administrative. C'est vrai aussi pour la dimension de 'government', c'est-à-dire de définition et d'évaluation de l'action, notamment avec le développement des contrats de gestion et des acteurs comme perspective.brussels.

La qualité de l'accueil que nous avons reçu lors des entretiens approfondis, tous sans langue de bois, constructifs et chaleureux, nous rassure sur la volonté d'assurer un service de qualité au public.

2. Ensuite, force est de constater que des problèmes cruciaux persistent dans la gestion publique.

Le premier problème est le positionnement paradoxal des acteurs politiques.

D'une part, ces acteurs sont souvent imprécis dans la définition des stratégies, objectifs, résultats ou impacts visés, ainsi que des indicateurs de succès pour leurs projets. Au lendemain des dernières élections, un citoyen interrogé par une radio disait : « *on sait pour qui on a voté, mais on ne sait pas très bien pour quoi.* » Tout Bruxellois pourrait sans doute en dire autant. Au risque de paraître brutal, on a parfois l'impression que l'action publique est une poule sans tête, fraîchement décapitée, qui continue à courir par réflexe sans direction ni avenir.

Mais, d'autre part, les politiques interviennent encore très souvent de manière inappropriée et intempestive dans la gestion opérationnelle du service public. Il reste des pratiques arbitraires et claniques dont les exemples ne sont pas rares.

Un deuxième problème est celui du personnel et de sa gestion. S'il existe un nombre important de travailleurs compétents et engagés, il existe aussi une masse de personnes démotivées, dont l'énergie et l'intelligence ne constituent plus une ressource, et qui sont pour certains devenus des « saboteurs » (des agents qui posent des sabots sur les rails pour freiner les wagons en fin de course). Nous pensons que ce n'est pas irréversible et que le pari sur la bonne volonté des individus doit toujours être fait : personne n'a envie de mal travailler. Ce n'est pas non plus spécifique au secteur public, puisque les entreprises privées sont elles aussi confrontées à la souffrance au travail, à un nombre croissant de personnes « brûlées » par leur vie professionnelle et, pour certaines fonctions ou dans certains espaces, à la rareté et à la fuite des talents. Mais le problème a une ampleur particulière, comme en témoigne le niveau d'absentéisme apparemment bien plus important chez les fonctionnaires régionaux que dans la moyenne des entreprises privées.

Toujours en matière d'emploi, un problème cette fois spécifique est celui de la rigidité du cadre. Il est tout à la fois difficile, pour ne pas dire quasi impossible, de remercier le travail de qualité et de sanctionner la négligence.

Un dernier problème massif est celui de la complexité des structures et circuits de l'action publique. Regarder l'évolution des institutions bruxelloises depuis leur création il y a trente ans donne le tournis : c'est le mouvement perpétuel. Et regarder les cartographies de partenariats entre acteurs publics ainsi qu'avec des associations périphériques fait mal aux yeux : le réseau de plomberie est plein de noeuds et de culs de sacs. Cette complexité a notamment pour conséquence une perte de lisibilité pour le citoyen, une déperdition d'énergie et une perte d'efficacité dans l'action publique.

3. Notre conclusion pourra sembler sévère, plus rude que l'ensemble du travail au long duquel nous avons cherché à observer et exprimer la réalité dans ses multiples nuances, avec prudence.

Cette sévérité s'explique par une double impression, qui ne tient plus à une analyse factuelle et objective mais mérite néanmoins attention.

D'abord, l'impression d'une opportunité à ne pas manquer. Bon nombre des acteurs nous ont dit leur sentiment de lenteur, de blocage parfois, alors qu'un mouvement est nécessaire. Cela doit être entendu et pris au sérieux : que des responsables publics veuillent contribuer à une amélioration de la gestion publique est une chance à saisir, sans tergiverser.

Ensuite, une impression d'urgence. Bruxelles est décrite par bon nombre de ses habitants comme un lieu où il fait bon vivre. Elle est aussi considérée comme attractive dans les classements internationaux. Liberté, diversité, proximité, espaces verts, densité d'infrastructures sont autant d'éléments positifs dans la vie des individus et de la communauté. Néanmoins, la situation de la ville nous paraît très préoccupante. À cause des faits : production et revenu par habitant en baisse, pauvreté en hausse, difficulté de logement, faiblesse du taux d'emploi, importance du chômage et du décrochage scolaire, congestion croissante. Corrélations n'est pas causalité. Nous n'avançons pas que les problèmes sont dus aux politiques bruxelloises qui n'auraient pas fait leur travail. Car des facteurs importants échappent à leur influence, à commencer par les mouvements démographiques intra-européens. Et à cause de la dynamique. Si la ville grossit en termes de population, elle est par ailleurs empêchée de croître par une double contrainte : territoriale d'une part, financière de l'autre. Il y a donc un effet de cocotte-minute où la pression monte, lentement mais sûrement.

4. Dès lors, nous pensons qu'un plan pour une bonne gouvernance doit être défini et mis en œuvre au cours de la prochaine législature. Il doit être cohérent et ambitieux, car il y a le feu, mais simple et ramassé, car les travailleurs du service public doivent pouvoir le comprendre, y adhérer, le réaliser.

Nous en proposons plusieurs éléments. Des mots-clés : simplification, évaluation, autonomie, harmonisation, motivation ; des axes : intégrer les systèmes d'in-

formation, promouvoir une véritable culture du service public, mettre le citoyen au centre de l'évaluation; et un plan d'action permettant de simplifier et responsabiliser, motiver et former, coopérer et coordonner.

Bref, il nous paraît que tous les éléments d'une gestion publique de qualité sont présents à Bruxelles et qu'un travail d'amélioration de cette gestion est incontestable. Mais, pour l'instant, ces éléments sont encore éparpillés et minoritaires; ils doivent devenir systémiques, majoritaires et décisifs.

La qualité de la gouvernance publique décidera de la qualité de vie à Bruxelles dans les années à venir et du statut de Bruxelles comme métropole internationale vitrine du made in Belgium.