



Vers une nouvelle génération administrative en Wallonie

Philippe Destatte
directeur général de l'Institut Destrée

7 juillet 2014

Lorsque, avec Filippo Sanna, en collaboration avec nos équipes de Mielabelo et de l'Institut Destrée, nous avons travaillé à la préparation de la journée d'étude sur l'excellence opérationnelle dans les services publics [1], j'ai émis l'hypothèse qu'un effort d'optimisation stratégique d'une administration s'enclenche par l'ouverture de quatre portes : [la porte de la compréhension, la porte de la reconnaissance, la porte de la confiance ainsi que la porte de l'imputabilité](#) [2]. C'est autour de ces quatre axes, nourris par les apports et réflexions des travaux menés au Palais des Congrès de Namur le 11 juin 2014, que je souhaite tirer quelques enseignements de cette journée.

Je rappellerai d'emblée que, même si j'ai indiqué que j'identifierais des pistes concrètes pour une nouvelle génération administrative en Wallonie, de la commune à la Région, nul ne pourra trouver de solution unique qui s'appliquerait linéairement à tous les niveaux de gouvernance et dans toutes les institutions publiques de la région. En effet, bien averti tant des enjeux de l'administration régionale que de ceux qui se posent au niveau local, Pierre Petit soulignait justement lors de ce colloque qu'on ne répondrait pas de la même façon à l'accroissement de l'efficacité ou à la résolution d'un problème pour une commune qui emploie cinquante agents et pour une administration qui rassemble 5.000 ou 10.000 fonctionnaires. De toute manière, et nous en étions très conscients avec Mielabelo, les méthodologies, tout comme les technologies, ne sont jamais des fins en elles-mêmes : elles constituent simplement des outils qui appuient des objectifs et des processus collectifs qui, eux-mêmes, sont déterminants. Ce ne sont pas les technologies qui vont résoudre les problèmes humains mais les individus eux-mêmes. Ces derniers sont les vrais acteurs du changement.

1. Nous sommes tous les actionnaires d'une Wallonie s.a.

La première porte, celle de la compréhension, renvoie au *leitmotiv* sur la motivation, asséné lors de son intervention d'ouverture par Philippe Suinen. Fonctionnaire au Service public de Wallonie (SPW), Luc Jandrain a, lors de la table ronde du 11 juin, bien questionné cet élément fondamental en montrant les limites de la comparaison entre le domaine privé et le domaine public, non tant sur le fait qu'il faut performer, accroître sans cesse ses capacités ou faire plus avec moins comme le soulignait le patron de l'AWEX, mais en se concentrant sur leurs aspects stratégiques. Qui conçoit la stratégie ? Si, dans le privé on voit bien que ce sont les actionnaires, de qui s'agit-il dans le domaine public ? Dans un article publié sur le blog de la revue

Politique, Luc Jandrain avait déjà noté qu'estimer que, à l'entité « actionnaires » dans le secteur privé, correspondrait, dans le secteur public, « l'autorité politique » était *une vue de l'esprit* car le pouvoir exécutif politique dispose d'un pouvoir d'intervention dans le processus bien plus étendu que celui dont sont dotés les actionnaires d'une société privée [3]. Philippe Suinen a anticipativement répondu que l'autorité publique légitime (le gouvernement ?, le Parlement ?) regroupe non seulement les usagers et les citoyens, mais aussi les partenaires, parmi lesquels les entreprises, et peut-être aussi le personnel des services publics. Nous savons depuis longtemps que la question de la comparaison entre le public et le privé est difficile. Mais c'est peut-être sur ce sujet de la culture d'entreprise, justement, que cette comparaison entre l'administration et n'importe quelle autre organisation prend son sens. Comment motiver les acteurs d'un système si on n'a pas déterminé ses finalités, ses objectifs fondamentaux, ses valeurs, sa volonté, et donc sa vision de l'avenir ? Où s'exprime, où s'écrit la vision de l'institution publique ? Par quel processus ? Quelle est donc la vision de la Belgique, de la Communauté Wallonie-Bruxelles, de la Wallonie à 2020 ? A 2030 ? Quel est le rôle de l'Administration et des fonctionnaires dans cette démarche ? Quel est le rôle des élu-e-s ? Quel est le rôle des partis politiques ? Les déclarations de politique régionale et communautaires sont-elles constituées de l'addition des ambitions des partis politiques de la majorité gouvernementale ou recherchent-elles l'intérêt régional, le bien commun ? L'avis de l'administration est-il sollicité sur les politiques qui doivent être conduites ? S'inscrit-on dans une logique de consultation, de concertation classique, ou dans une logique d'implication, de co-construction des politiques ? Selon la réponse, la différence sera tangible.

Et pourtant, lorsque l'on parle de responsabilité sociétale des entreprises, cela signifie que l'on considère que les entreprises n'ont pas comme unique vocation et finalité de faire du profit. On a tort, parfois dans le monde politique, parfois dans l'administration, très souvent dans le monde de l'enseignement, de diaboliser celui de l'entreprise. Qu'on aime cette idée ou qu'on ne l'aime pas, c'est avec raison que Philippe Suinen a rappelé cette formule de Jean-Maurice Dehousse que j'ai, moi aussi souvent entendue : *s'il n'y a pas de profit, il n'y a pas d'entreprises, s'il n'y a pas d'entreprises, il n'y a pas d'emplois*. De même, peut-on aussi considérer, voire reconnaître, que les partis politiques pourraient avoir une autre ambition que de lotir les institutions publiques à leurs seuls profit et objectifs. Ainsi la démarcation entre le monde politique, l'administration et l'entreprise serait moins forte qu'il n'y paraît à première vue. En 1986 déjà, Melchior Wathelet Senior, lorsqu'il était ministre-président de la Wallonie, affirmait que nous étions tous *les actionnaires d'une Wallonie s.a.* [4], donc tous profondément concernés, impliqués dans l'avenir d'une collectivité politique, d'une collectivité humaine. Tous dans le même bateau en quelque sorte. Le reconnaître vraiment, aujourd'hui en Wallonie, constituerait une avancée réelle.

2. Dans la gouvernance moderne, l'Administration est un acteur à part entière

La porte de la reconnaissance est celle qui nous positionne au sein du système, qui clarifie notre rôle, nos objectifs, notre attente.

Certes, on peut voir les choses simplement. Un aimable commentateur de mon texte sur les services publics « optimisation et intelligence », me rappelait que *le rôle de l'Administration est d'administrer ce que les élus décident. Donc, l'Administration, elle fait ce qu'on lui dit*. C'est bien gentil mais cette conception, telle que formulée, m'apparaît totalement obsolète. Elle date du XIX^{ème} siècle et relève de Courteline. Dans la gouvernance moderne, telle que préconisée depuis les années 1990 par les Nations Unies, ainsi que par l'Europe, son Livre blanc sur la Gouvernance, l'OCDE, et son programme de management public (PUMA) l'Administration est un acteur à part entière.

Dans cette nouvelle configuration, l'élu n'est plus le chef de la hiérarchie, c'est *le maître des horloges* [5]. S'il incarne toujours l'action publique, le responsable politique en est le vecteur, le porteur, il a dû – il aurait dû ? – mobiliser et organiser les acteurs pour favoriser la dynamique collective. Dans cette nouvelle dynamique, l'Administration devrait être son premier et son meilleur allié. Non en la mettant à sa botte, non en la cabrant, non en l'étouffant, mais en la valorisant, en la respectant, mais bien en la considérant comme son premier partenaire.

Certes, l'expérience montre que nous sommes parfois bien loin des modèles valorisés voici bien longtemps déjà par ce qui devrait être la bible du manager et du ministre : *L'acteur et le système* de Crozier et Friedberg [6]. On ne met pas le système en mouvement si on n'active pas les acteurs. Ne pensez pas que, par là, je veuille fustiger ou remettre en cause l'action politique. Comme l'indique le sociologue d'origine autrichienne que je viens de citer, *l'interaction humaine, même dans des contextes d'action très structurés, est aussi et toujours politique, c'est-à-dire qu'elle met en branle tous les phénomènes qu'on associe habituellement à l'action dans le champ politique* [7].

L'administration est donc un acteur à part entière. D'abord parce que, en termes de citoyenneté, c'est essentiel qu'elle soit reconnue; ensuite parce que, en termes de management, sa non-reconnaissance constituera un handicap majeur pour ceux qui veulent répondre aux défis de l'avenir. D'ailleurs, comme cela a été dit le 11 juin : *Qui connaît mieux son métier que l'agent ?*

3. L'adéquation des moyens avec les objectifs

La porte de la confiance se construit au travers de l'adéquation des moyens – et des processus de la mise en œuvre – avec les objectifs et les tâches. Un colonel ne tient jamais un front de 50 kms en rase campagne avec un seul bataillon face à deux divisions ennemies. Or, que fait-on trop souvent ? Lors des négociations politiques, on ajoute des programmes de partis à des programmes de partis et on en fait une déclaration gouvernementale sans s'assurer de la faisabilité et du réalisme de la mise en œuvre dans le temps de la législature. On ne se pose pas vraiment la question de la capacité de l'Administration de répondre aux enjeux qui se posent à la commune ou à la Région. Or, celle-ci ne pourra jamais résoudre tous les enjeux en même temps avec des moyens mesurés. Dès lors, on parvient à des décisions aberrantes qui éclatent au grand jour lorsqu'on se met enfin autour de la table pour évaluer l'avancement ou la réalisation de la Déclaration de Politique régionale ou de la Déclaration de Politique communautaire.

C'est dire si un travail stratégique en amont est nécessaire pour déterminer les priorités, faire des choix, déterminer des objectifs précis et limités en fonction de la vision commune, mais aussi calculer avec parcimonie les rythmes, les temps, les budgets. A défaut de travailler de cette manière, on peut toujours multiplier les membres des Cabinets, faire appel à plus d'experts ou de consultants extérieurs pour « *by-pass* » une administration que l'on ne cessera de dénigrer afin de s'y substituer progressivement, de multiplier les parastataux qui serviront également de points de chute à la fin de la législature. Le truc est ancien, bien entendu. Il peut se montrer dévastateur. Il gangrènerait et démotiverait la meilleure et la plus performante des administrations.

4. Le rendre compte : entre responsabilisation et expertise

La porte de l'imputabilité (*accountability*) est celle de l'évaluation du fonctionnement et des résultats. Celle aussi de l'essentielle remise en question individuelle mais surtout collective, interrogation par rapport à ses propres processus, regard distancié sur ce que l'on fait, et de la manière dont on le fait, dans une logique d'amélioration ou de maintien du niveau de qualité. Cette porte ouvre ainsi la question essentielle de la responsabilité. La conscience de la responsabilité de la tâche à accomplir est à nouveau liée aux objectifs, aux moyens de les adresser, à leur réalisation, au pilotage de cette mise en œuvre, à la confiance qui est mise en nous par ceux qui nous confient les tâches, par les partenaires, les bénéficiaires, les usagers, les citoyens.

A plusieurs reprises, lors de cette journée d'étude du 11 juin 2014, on s'est interrogé sur le comment, sur les méthodes. Emmanuel Jaunart (Mielabelo) [\[8\]](#) et Audrey Rigo (AFSCA) [\[9\]](#) en ont dessiné quelques contours avec beaucoup de pertinence. Et Dominique Loroy l'a justement rappelé : il s'agit de rendre les agents et les décideurs, y compris politiques, eux mêmes responsables. Et cela, a souligné la secrétaire générale du Mouvement wallon pour la Qualité, nécessite de la formation, de l'expertise et de l'accompagnement interne ou externe.

Conclusion : miser sur le Service public de Wallonie ou bien le démanteler ?

La fonction publique qui a été dessinée lors de cette journée d'étude au Palais des Congrès de Namur, d'abord par Philippe Suinen, puis par Emmanuel Jaunart, Christine Crappe, Olivier Schneider et Audrey Rigo, c'est celle de la mobilité, du mouvement, de l'interaction (subsidiarité, interrégionalité, internationalité), de l'amélioration continue, du recentrage sur les missions et les objectifs essentiels, du dialogue avec le politique et la société, de la contractualisation aussi.

Les méthodes de management présentées ne sont que des pistes qui consistent surtout en un travail concret de collecte d'information, d'intelligence collective, d'organisation des processus, d'amélioration des performances, d'opérationnalisation et de généralisation des bonnes pratiques. L'essentiel, c'est l'espace, les zones de liberté que ces méthodes induisent pour permettre à chacun de faire évoluer le

système. C'est cette liberté qui favorisera la créativité et stimulera l'implication des agents, dans un but d'amélioration des processus et de la qualité, dans une logique d'excellence opérationnelle.

Les changements attendus sont des changements dans la culture, ce sont des changements qui vont prendre du temps, qui sont générationnels. Et même si on y travaille déjà depuis longtemps, parfois, on rebrousse chemin. Chacun est d'accord pour souligner qu'il faut fuir les démarches intellectualisantes, celles qui sont trop loin du terrain. Si nous sommes tous conscients qu'un socle de méthodologie est nécessaire, nous savons aussi que la volonté de changement doit partir des acteurs. Et qu'il existe des circonstances favorables pour l'encourager. Marie-Louise Bataille, secrétaire générale de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie, a insisté sur le fait que cet espace existait dorénavant dans la nouvelle gouvernance communale, pour autant que l'on continue à y transformer l'état d'esprit, y compris celui des élus. On peut émettre l'hypothèse que le processus de responsabilisation est également favorisé par l'autonomie des directions générales du SPW et que le fait de travailler dans un organisme d'intérêt public peut également être un facteur de renforcement de ce que les anglo-saxons appellent l'*empowerment*.

Je terminerai par ce qui peut apparaître comme une anecdote mais qui, en fait, a constitué pour moi une observation marquante, sinon décisive.

Dans un texte publié le 9 juin 2014 sur mon blog PhD2050 et décrivant [sept propositions destinées aux pilotes de la Région wallonne](#), j'ai indiqué la nécessité de définir, avec les acteurs impliqués, une stratégie globale, cohérente, systémique, transversale qui serait pilotée dans le cadre d'un plan systémique où les moyens, y compris en ressources humaines, seraient affectés à des politiques précises, donc clairement identifiées. J'indiquais que l'instrument naturel de cette démarche, pour accompagner le gouvernement, est le Service public de Wallonie, son secrétariat général et l'ensemble des directions générales, en pratiquant les processus requis par l'excellence opérationnelle [10]. Plusieurs amis m'ont contacté au lendemain de la publication de ce texte pour se dire surpris du rôle central que j'assigne à l'Administration wallonne et en me demandant si je suis bien certain que le SPW a la capacité de le remplir. Comme j'argumentais en citant des noms de fonctionnaires que je trouvais remarquables et à la hauteur de la tâche, un de mes interlocuteurs me dit que c'était justement l'attitude de certains de ces agents qui lui posait problème. Ainsi, le constat s'éclairait : l'administration wallonne était, bien évidemment, dans ce même modèle des comportements wallons souhaitables ou inadaptés que le Collège régional de Prospective de Wallonie a progressivement construit, sur base d'exemples concrets, depuis 2006. Chacun-e d'entre nous, à certains moments de la journée, nous adoptons des comportements favorables et porteurs d'avenir, liés à des valeurs positives : réelle coopération entre acteurs, volonté de sortir de son univers de référence, stratégies proactives défensives, adhésion à l'éthique et aux lois de la société, prise de conscience de l'intérêt d'un avenir commun. A d'autres moments par contre, les travers que l'on pensait liés au passé régional, collectif ou individuel, ressurgissent en comportements inadaptés : isolement sur son propre territoire, fixation sur l'immédiateté, adoption de stratégies réactives défensives, acceptation de certaines transgressions, préoccupation prioritaire à la répartition du « gâteau » plutôt qu'au bien commun. Et je crains que la raréfaction des moyens, la peur et le manque de confiance en l'avenir favorisent

surtout les comportements inadaptés. Ce qui est éclairant, c'est que non seulement les agents des pouvoirs publics n'échappent pas plus que les autres sphères de la société à ce modèle mais que, précisément, les méthodes et pratiques d'optimisation et d'excellence opérationnelles ont pour but d'aider à passer systématiquement des comportements inadaptés à ceux qui sont souhaitables et de nous y maintenir, par des objectifs stratégiques et des processus précis.

En ce sens, et compte tenu de ce qu'Oliver Schneider a dit ce 11 juin sur l'importance de l'événement déclencheur pour mettre en place de nouvelles dynamiques, la contraction budgétaire que vont connaître les pouvoirs publics constitue une remarquable occasion de réinterroger l'ensemble du système. La Région wallonne fonctionne aujourd'hui avec près de 10.000 fonctionnaires au SPW, 7.000 dans les OIP et environ 500 membres des Cabinets ministériels et autres cellules d'appui direct du gouvernement. La conception qui était jusqu'ici la mienne est que, sauf quelques exceptions dans des domaines vraiment spécifiques, il faut resserrer le dispositif autour d'un Service public de Wallonie plus autonome, plus responsabilisé, davantage reconnu comme acteur pertinent par la société et par le décideur politique. Des mesures pourraient être prises rapidement en ce sens comme, par exemple, le retour du secrétaire général à la table du Conseil des ministres comme secrétaire du gouvernement, la réelle implication de l'Administration dans un projet de développement de la Wallonie et de son plan intégré, y compris sur le plan budgétaire [11], la construction des plans opérationnels des directions générales – qui pourraient devenir des contrats de gestion à l'instar des OIP -, ainsi que des contrats d'objectifs et des lettres de mission des mandataires qui seraient fondés sur les objectifs et mesures préparés en commun dans le cadre de la préparation de la Déclaration de Politique régionale.

Évidemment, on peut aussi, comme certains de mes interlocuteurs de ces dernières semaines, considérer que cela ne marchera jamais. Et que seuls les OIP et autres pararégionaux peuvent répondre aux défis de l'avenir. Dans ce cas, il faut assurément suivre une autre trajectoire qui démantèlerait le SPW car la Wallonie n'a certainement pas les moyens de s'offrir deux – voire trois avec les Cabinets ministériels – niveaux de mise en œuvre des politiques qu'elle doit mener.

L'essentiel est, pour Mielabelo, l'Institut Destrée et tous ceux qui se sont impliqués dans la réflexion menée le 11 juin 2014 et depuis ce moment, que, comme le rappelait Filippo Sanna, *l'Administration et les pouvoirs publics redeviennent la locomotive de la société qu'ils ont toujours été.*

Et qu'ils insufflent une énergie nouvelle à tous les autres acteurs, y compris les entreprises et les organisations.

Philippe Destatte

<https://twitter.com/PhD2050>

[1] Ce texte constitue une mise au net, un peu développée, de l'intervention faite en clôture de la journée d'étude organisée par Mielabelo et l'Institut Destrée sur *L'excellence opérationnelle dans les services publics*, Palais des congrès de Namur, 11 juin 2014.

[2] Philippe DESTATTE, *Services publics : optimisation stratégique et intelligence*, Blog PhD2050, Namur, 22 avril 2014.

[3] Voir aussi Luc JANDRAIN, *Les contradictions du New Public Management*, sur le Blog de *Politique*, 8 octobre 2013 : <http://politique.eu.org/spip.php?article2845>

[4] Melchior WATHELET, *Nous sommes tous les actionnaires d'une Wallonie s.a.*, dans *Wallonie 86*, n°3-4.

[5] Philippe DELMAS, *Le maître des horloges, Modernité de l'action publique*, Paris, Odile Jacobs, 1991.

[6] Michel CROZIER & Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système, Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977.

[7] Erhard FRIEDBERG, *Le pouvoir et la règle, Dynamiques de l'action organisée*, p. 26, Paris, Seuil, 1997.

[8] Emmanuel JAUNART, *Vers l'excellence dans les pouvoirs publics wallons*, Namur, 11 juin 2014.

[9] Audrey RIGO, *La méthode Lean dans le secteur public : l'AFSCA comme organisation pilote*, Namur, 11 juin 2014.

[10] Ph. DESTATTE, *Songe d'un tondeur solitaire : une roadmap pour les pilotes de la Région Wallonie ?* Blog PhD2050, Hour-en-Famenne, 9 juin 2014, p. 2.

[11] *Principes destinés à guider l'élaboration et la mise en œuvre de la prochaine déclaration de politique régionale de Wallonie*, Namur, Collège régional de Prospective de Wallonie, 27 mai 2014.