

La relation entre l'autorité politique et la haute administration : mise en perspective de la situation au niveau fédéral en Belgique

Il est impossible de nos jours de séparer nettement les fonctions gouvernementale ou politique d'une part, et administrative ou managériale d'autre part, tant elles sont imbriquées. Ainsi en est-il de la charge ministérielle qui est politique pour ce qui touche à la participation à l'action gouvernementale, et managériale ou administrative lorsqu'elle a trait à la gestion de l'appareil administratif. De même, la complémentarité apparaît également en référence au rôle que tient la haute administration dans le processus d'élaboration des politiques publiques.

Mais cette complémentarité des fonctions n'est pas garante a priori d'une coopération spontanée et naturelle entre le personnel politique et la haute fonction publique. Chaque acteur a ses préoccupations propres et poursuit ses finalités en fonction de sa logique d'action. La difficulté se trouve dans l'équilibre à ébaucher entre emplois politiques et emplois administratifs, entre des préoccupations politiques ou partisans rivées sur le court terme et la continuité à long terme de la gestion des affaires publiques, et dans la conception de dispositifs institutionnels et de procédures destinés à faciliter l'interface entre le gouvernement et ses services.

Dans les systèmes politico-administratifs européens, entre le ministre qui est le responsable de l'organisation et de la gestion interne de son département ministériel et les grands services administratifs dirigés par des hauts fonctionnaires, la coordination est assurée par deux organes qui sont l'état-major spécial du ministre d'une part, et le fonctionnaire hiérarchique le plus élevé, qui est en principe le chef de l'administration départementale, d'autre part. Le rôle assigné à cet état-major personnel, de même que les moyens en personnel qui y sont affectés, varient considérablement d'un pays à l'autre.

Les cabinets ministériels constituent dans notre système politico-administratif un objet permanent de controverses. Leur suppression, peu réaliste quant on connaît le poids des partis dans notre système politique, revient régulièrement à l'ordre du jour. Mais comme le soulignent Bouckaert e.a., le phénomène des cabinets ne peut pas être abordée de façon isolée, mais doit être étudié « dans le cadre d'un projet cohérent de modernisation de l'administration (fédérale), car ils (= les cabinets) tiennent une place importante sur l'échiquier de l'action et de l'efficacité du système politico-administratif »¹. En d'autres termes, l'analyse du rôle des cabinets doit être abordée dans sa relation dialectique avec les deux autres pôles de la relation politico-administrative, à savoir le ministre et le(s) fonctionnaire(s) dirigeant(s).

Ce constat général sur l'état de la relation politico-administrative au niveau fédéral a servi de point de départ de notre recherche. Le modèle que l'on peut qualifier de marché bureaucratique hybride suivant la terminologie de Hood², a créé un déséquilibre dans la relation, au détriment des hauts fonctionnaires, qui est mal vécu par ces derniers et est par ailleurs une cause de dysfonctionnements des services administratifs de l'Etat. Notre questionnement porte donc précisément sur la recherche d'un modèle normatif approprié au

¹ Services fédéraux des Affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC) (sous la direction de), *Efficacité, effectivité et légitimité des politiques publiques*, Association universitaire de recherche en administration publique (UCL) et Instituut voor de Overheid (KULeuven), Louvain-la-Neuve et Leuven, 1999, vol. 1, p. 42.

² Christopher Hood, « Relations entre ministres/ politiciens et fonctionnaires : l'ancien et le nouveau marchandage », in Guy Peters, Donald Savoie, *La gouvernance au XXIe siècle : revitaliser la fonction publique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2001, pp. 129-150.

contexte du pouvoir fédéral qui reconnaisse un rôle, mais aussi des responsabilités, plus significatifs pour ces hauts fonctionnaires. Cela présuppose dans notre esprit que l'on se penche préalablement sur les variables agissant sur cette relation entre les acteurs politiques et administratifs. Cette recherche d'un nouvel équilibre des rôles entre pouvoir politique et haute administration est examinée à travers les différentes dimensions de l'action publique : élaboration des décisions et mise en œuvre de celles-ci, gestion et contrôle des services.

La recherche se compose en fait de deux grands volets.

Dans le premier, nous avons adopté une posture *analytique et descriptive* consistant en une analyse empirique des relations entre autorités politiques et hauts fonctionnaires dans le but de relever :

- d'une part, des régularités communes ou des similitudes entre les systèmes ou les cas étudiés ;
- d'autre part, les facteurs déterminants ou structurants dans le fonctionnement de cette relation.

Cette première phase est conçue comme une *phase d'inventaire et d'analyse* des modèles relationnels entre le pouvoir politique et la haute administration. Elle comprend :

- une étude comparative des modèles de coopération entre le pouvoir politique et la haute administration dans quatre pays européens (France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède);
- une analyse empirique de la relation entre le ministre, le cabinet et l'administration au niveau du pouvoir fédéral belge par le biais de six études de cas. Celle-ci est abordée par ce que M. Crozier et E. Friedberg appellent une démarche clinique et inductive, laquelle doit déboucher sur une connaissance, fondée sur le vécu des acteurs, de la structuration et de la régulation de leurs relations³.

Le second volet avait initialement pour ambition de « reconstruire » un cadre général de la relation entre le pouvoir politique et la fonction publique dirigeante au niveau du pouvoir fédéral. La réforme Copernic ayant entre-temps redéfini le modèle relationnel entre le ministre et son administration et mis en place de nouveaux organes (conseil stratégique, comité de direction, cellule stratégique), nous avons réorienté la deuxième partie du projet sur les conditions d'exercice de la nouvelle définition de la fonction managériale à assumer par les fonctionnaires dirigeants. Sans aller jusqu'à évaluer de façon exhaustive les changements proposés par la réforme Copernic – puisque la phase opérationnelle de celle-ci venait à peine de débiter au moment où se terminait notre contrat de recherche – nous avons cherché à mettre le nouveau modèle relationnel en perspective à partir des conclusions de notre étude comparative.

Dans cette seconde partie, nous avons essayé, suivant une approche plus *normative*, d'indiquer comment ces relations peuvent être aménagées au niveau fédéral en tenant compte :

- du fonctionnement actuel des administrations (études de cas),
- du mode de fonctionnement que le monde politique souhaiterait voir adopté par les administrations (le plan Copernic)
- des leçons tirées des réformes ou expériences menées dans les pays voisins, retenus dans le cadre de notre étude, qui sont souvent considérés comme des pionniers au regard des innovations introduites plus récemment chez nous.

³ Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Editions du Seuil, 1997, 2^e édition.

Etude de la relation entre autorités politiques et haute administration dans quatre pays européens (France, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni)

Une observation attentive des changements intervenus dans les pays précités montre que l'influence de la *Nouvelle Gestion Publique (NGP)*, et de la nouvelle culture administrative qu'elle tend à promouvoir, souvent mise en avant comme facteur déterminant dans l'évolution des relations politico-administratives est loin d'être décisive. S'il est vrai que dans les quatre pays, les changements institutionnels inspirés par la NGP - dissocier les phases de conception et d'exécution des politiques, responsabiliser les fonctionnaires dirigeants sur la base de plans ou contrats de gestion - rencontrent un certain écho, leur mise en œuvre, observée à la lumière des réalités empiriques dans chacun des contextes nationaux, apparaît comme plus équivoque et à intensité variable suivant les pays. Dans les faits, les principes de la NGP sont modelés ou adaptés en fonction des caractéristiques propres à chaque système politico-administratif. Les « déviations » ou les adaptations par rapport au modèle de référence renvoient aux « trajectoires » propres aux systèmes administratifs nationaux, ces derniers reposant sur des arrangements institutionnels solides et bénéficiant de coalitions de soutien auprès des acteurs politiques et administratifs.

Ensuite, de façon similaire dans les quatre pays, on remarque que les fonctionnaires dirigeants continuent à jouer un rôle important dans la « cogestion » des affaires publiques. Si dans les pays anglo-saxons leur monopole de l'expertise au niveau du processus d'élaboration des politiques se voit contesté par les consultants, les conseillers politiques et autres *think tanks* entourant le ministre, ces fonctionnaires dirigeants se voient reconnaître partout - avec toutefois des variations suivant les secteurs - un rôle de courtier (*policy-broker*) entre le pouvoir politique, l'administration et la société civile. Et ils conservent en particulier un rôle incontesté dans les processus de coordination interministérielle. Au niveau de la mise en œuvre des politiques publiques et de la gestion des services, la tendance visant à déléguer un grand nombre de tâches d'exécution à des structures décentralisées, fonctionnellement (Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) ou territorialement (France) est généralisée. Mais quelle que soit l'option choisie, elle confirme le rôle pivot des hauts fonctionnaires.

S'il est vrai que dans les quatre pays considérés, les changements institutionnels inspirés par la NGP - dissocier les phases de conception et d'exécution des politiques, responsabiliser les fonctionnaires dirigeants sur la base de plans ou contrats de gestion - rencontrent un certain écho, leur mise en œuvre, observée à la lumière des réalités empiriques dans chacun des contextes nationaux, ne témoigne pas vraiment d'une grande uniformité : les idées ou les principes inspirés de la NGP sont, comme nous l'avons souligné, modelés ou adaptés en fonction des caractéristiques propres à chaque système politico-administratif. Les « déviations » ou les adaptations par rapport au modèle de référence renvoient aux « trajectoires » propres aux systèmes administratifs nationaux, ces derniers reposant sur des arrangements institutionnels solides et bénéficiant de coalitions de soutien auprès des acteurs politiques et administratifs.

Il est donc logique que l'on soit amené à rechercher les variables déterminant ces trajectoires, à les mettre en lien avec notre sujet, c'est-à-dire à formuler des hypothèses sur celles qui agissent sur l'évolution des rapports entre les autorités politiques et la haute administration.

L'analyse empirique et la comparaison nous montrent que l'évolution de la relation politico-administrative dans chacun des pays est déterminée à la fois par des facteurs généraux, liés au

système politique et forgés à travers l'histoire politique et administrative du pays, et des facteurs spécifiques au statut, au rôle ou à la position sociale des hauts fonctionnaires.

Facteurs généraux

- *La légitimité de l'Etat* entendue comme la place ou le rôle reconnu à l'Etat dans et par la société. Elle résulte en partie de facteurs historiques, mais aussi de la capacité des pouvoirs publics à développer des actions efficaces et à rencontrer les attentes du citoyen. Plus la légitimité de l'État est élevée, plus elle conforte la position, au plan institutionnel et/ou sociologique, des fonctionnaires dirigeants et favorise ainsi une relation politico-administrative équilibrée.
- *L'attitude générale du pouvoir politique à l'égard des hauts fonctionnaires* : Nous visons ici explicitement la considération portée par le pouvoir politique (ministres, parlementaires, partis politiques) à l'égard de la fonction publique en général, et des hauts fonctionnaires en particulier, en ce qu'elle est constitutive des rapports qu'entretiennent les deux partenaires de la relation. Si la considération que le personnel politique montre à l'égard de l'administration augmente, cela renforce la position de la haute fonction publique et contribue ainsi à améliorer les relations politico-administratives. Inversement, une ouverture de la part de l'administration aux attentes du monde politique et une attitude compréhensive par rapport à leur mode de fonctionnement, renforce aussi la relation politico-administrative et in fine la position des hauts fonctionnaires. A cet égard, une socialisation commune des responsables politiques et des hauts fonctionnaires favorise une appréhension plus cohérente des problèmes publics. Elle développe un sentiment d'appartenance à une même communauté d'intérêts et conduit ainsi à atténuer les conflits et faciliter la relation politico-administrative. En France, les hautes écoles et ensuite les grands corps sont les lieux où se construit cette cohésion des élites.
- *Le « style » de gouvernement* se réfère à l'interaction entre l'approche gouvernementale pour aborder ou résoudre un problème politique, d'une part, et la relation entre le gouvernement et les autres acteurs engagés dans le processus de décision politique, d'autre part⁴. Le « style », dirigiste ou consensuel, adopté pour gouverner ou conduire l'action publique influence les équilibres entre politique et administration. Le « dirigisme » semble paradoxalement conforter la position des hauts fonctionnaires dans la mesure où le chef de l'exécutif ou du gouvernement s'appuie sur eux – en particulier sur ceux qui font partie de son entourage direct – pour coordonner l'action de son gouvernement. A contrario, là où l'autonomie des ministres est plus étendue et le mode de décision au sein du conseil des ministres plus collégial, l'influence de la haute administration dans l'élaboration des politiques et dans les processus décisionnels se voit réduite au profit des ministres, et le cas échéant de leurs collaborateurs personnels, car un plus grand nombre de dossiers doit passer par le truchement des mécanismes de délibération collective au niveau politique.
- *L'existence des cabinets ministériels* est de nature à priori à « déforcer » l'administration dans son rapport au politique. Cette affirmation doit cependant être nuancée en fonction de leur taille respective - solution minimaliste ou étoffée - et de leur composition - présence ou non de fonctionnaires en leur sein. L'apparition des cabinets tenait au départ au désir des ministres de contrôler un appareil administratif peu « sûr ». Le staff de collaborateurs personnels, composé à la fois de fonctionnaires détachés et de personnes extérieures à l'administration, s'est étendu au fil du temps : en France, en raison de la

⁴. Jeremy Richardson., «The Concept of Policy Style» in Jeremy Richardson (ed.), *Policy Styles in Western Europe*, London, George Allen and Unwin, 1982.

« présidentialisation » du régime⁵, en Belgique suite à la montée en puissance des partis. Ce qui différencie les cas français et belges, c'est qu'en Belgique le système tourne essentiellement au bénéfice des hommes politiques (ministres et dirigeants des partis) alors qu'en France, la situation bénéficie aux deux parties : les fonctionnaires issus des grands corps investissent massivement les cabinets parce qu'ils y voient un tremplin pour leur carrière, tandis que les hommes politiques recourent aux premiers nommés parce qu'ils apportent non seulement une expertise ou un savoir-faire mais également un réseau de relations bien utile pour « huiler les rouages » de la machine administrative !

- *Le rôle des ministères horizontaux* : Dans les quatre pays considérés, le ministère du Budget ou des Finances et celui de la Fonction publique exercent une mission de contrôle sur l'acquisition et la gestion des ressources budgétaires et en personnel. L'étendue des pouvoirs attribués à ces ministères aux compétences horizontales est en évolution suite à l'introduction de méthodes modernes de management budgétaire et financier. Les gestionnaires des départements dépensiers sont appelés à être davantage comptables des crédits qui leur sont alloués. Des enveloppes globales sont déterminées par ministère, puis éventuellement déclinées de manière descendante entre des services ou des programmes⁶. Au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède, le rôle des ministères horizontaux est recentré sur le pilotage stratégique ou le cadrage global des dépenses des autres départements. Ces ministères fournissent aussi une guidance, parfois appuyée, dans la mise en application des réformes de la gestion budgétaire et financière. Ce faisant, ils soutiennent la transformation en direction d'une autonomie encadrée des départements et contribuent à « émanciper » l'action des fonctionnaires dirigeants.

Facteurs spécifiques

- *Une socialisation commune produite par un statut commun et/ ou une préparation aux fonctions dirigeantes* : l'existence d'une haute fonction publique unifiée par sa socialisation et par un statut – les grands corps en France, le *Senior Civil Service* (SCS) au Royaume-Uni - est un ferment d'unité susceptible de contrebalancer les tendances centrifuges au sein des départements. Le cas de la France est le plus connu. Le processus de socialisation se déroule par la scolarité dans les grandes écoles et par la gestion de la carrière au sein et en dehors du corps. La socialisation commune renforce les liens et crée des réseaux entre ces grands commis de l'Etat, sans compter que pas mal d'hommes politiques passent également par le même parcours avant d'occuper une fonction politique (député, voire ministre). Au Royaume-Uni, la cohésion des élites est également assurée en bonne partie par l'université, notamment par le biais des réseaux de hauts fonctionnaires sortant des universités d'Oxford et de Cambridge. Aux Pays-Bas, la création d'une structure commune – *Algemene Bestuursdienst* (ABD) - en 1995, suivant le modèle du *Senior Civil Service* britannique, a été voulue précisément pour contrecarrer le cloisonnement entre ministères. En Suède par contre, Il n'y a ni filière spécialisée ni statut commun. Mais ce qui lie davantage entre eux les hauts fonctionnaires suédois c'est leur adhésion à un référentiel interventionniste visant à transformer la société par l'action publique.
- *Durée des contrats ou des engagements* : Cette question est assez cruciale dans le rapport de force entre les deux groupes d'acteurs. La nomination (dans le régime statutaire) ou l'engagement à durée indéterminée (dans le régime de l'emploi) constitue la meilleure

⁵ Guy Thuillier, *Les cabinets ministériels*, Paris, Presses universitaires de France, 1982

⁶ Henri Guillaume, Guillaume Dureau & Franck Silvent, *Gestion publique. L'État et la performance*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2002, pp. 38-45, 141-143.

protection pour le haut fonctionnaire contre les «pressions» exercées par le pouvoir politique. Or, sous l'emprise de la NGP, la tendance actuelle va dans le sens d'une plus grande flexibilité ou d'une remise en cause de l'engagement à durée illimitée. Encore convient-il ici de faire la distinction entre la protection de la carrière et le maintien dans un emploi ; de plus, il y a lieu de distinguer la situation des fonctionnaires des ministères de ceux employés par les agences.

- *Intervention du pouvoir politique dans la nomination ou la promotion des hauts fonctionnaires* : Cette variable vise dans le cas présent la marge d'appréciation laissée au politique lors de la sélection ou de la promotion aux emplois supérieurs de la fonction publique. Plus cette intervention est faible, plus elle renforce la position des hauts fonctionnaires dans leur relation avec le pouvoir politique. Relevons que l'introduction de contrats à durée limitée (Royaume-Uni) et/ou la dissociation entre l'avancement dans la carrière et l'affectation temporaire dans un emploi dirigeant (France, Pays-Bas) augmente à première vue le risque d'une plus forte politisation. Mais celui-ci est partiellement contenu par le fait qu'à l'exception de la France, la présélection des candidats est opérée par une commission indépendante du pouvoir politique –le Bureau de l'*Algemene Bestuursdienst* aux Pays-Bas, le *Senior Appointments Selection Committee* au Royaume-Uni – dans le but de ne retenir qu'une poignée de candidats jugés aptes à occuper le poste vacant.
- *La mobilité en cours de carrière* contribue non seulement à la formation professionnelle par une accumulation d'expériences, mais elle constitue également un moyen pour lutter contre la fragmentation de l'appareil administratif. En ce sens, elle favorise la formation de réseaux de relations entre les hauts fonctionnaires, répand une culture de «généralistes» parmi ceux-ci et favorise ainsi la coordination interministérielle. Cette mobilité est assez élevée en France et au Royaume-Uni, alors qu'elle a été introduite plus récemment aux Pays-Bas. Elle est plutôt exceptionnelle en Suède, sauf parmi une petite minorité de fonctionnaires qui voit tout l'intérêt qu'il y a, au bénéfice de leur avenir professionnel, à passer par différents postes dans les ministères et les agences. Cette mobilité est en lien avec le processus de socialisation commune évoqué ci-dessus.

Etude de la relation entre autorités politiques et haute administration au niveau du pouvoir fédéral en Belgique

Conformément à la stratégie de recherche proposée par Crozier et Friedberg, nous avons opté pour une « confrontation de plusieurs cas comparables bien que contrastés dont la comparaison permettra de discerner entre des contingences purement locales et des régularités plus générales »⁷. Nous avons donc cherché à dresser des constats généraux relatifs à l'état des relations politico-administratives en partant d'études de cas portant sur six départements ministériels fédéraux : le ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, l'Administration du budget et du contrôle des dépenses, le ministère des Communications et de l'Infrastructure, le ministère de l'Emploi et du Travail, le ministère des Finances et le ministère de l'Intérieur.

L'unité ou objet d'analyse retenu pour chaque cas concerne la relation entre le pouvoir politique, soit le ministre et ses collaborateurs de cabinet d'une part, et les fonctionnaires

⁷ Michel Crozier & Erhard Friedberg, « Organisations et action collective. Notre contribution à l'analyse des organisations », in Michel Crozier, *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, Tome 1 : Théorie, culture et société, Paris, Seli Arslan, 2000, p. 154.

dirigeants, soit le secrétaire général et les directeurs généraux d'autre part. Dans les cas où la gestion du secteur est plutôt décentralisée (affaires sociales, emploi, communications), l'étude a également pris en compte la relation avec les dirigeants des organismes parastataux ou des entreprises publiques. L'enquête a été effectuée auprès de trente personnes par le biais d'interviews semi-directifs en 2001-2002.

Les régularités plus générales observées à partir des six études de cas montre bien la spécificité de la situation en Belgique par rapport à celle des quatre pays étrangers.

Au niveau de l'élaboration des politiques: Le processus se trouve essentiellement dans les mains de l'autorité politique (ministre + cabinet), même si l'administration apporte son expertise technique ou juridique lors de la mise au point des projets, selon des modalités et/ ou avec une intensité variables suivant les départements, voire même suivant les directions générales au sein d'un même département. Les contacts avec l'extérieur (groupes de pression) sont gérés directement par le cabinet, sauf si ces contacts se déroulent dans des organes de concertation institutionnalisés dont le secrétariat est alors souvent assuré par l'administration.

La coordination interministérielle au niveau de l'élaboration des politiques est également organisée à l'initiative du ministre et de son cabinet. La présence de fonctionnaires aux réunions intercabine est plutôt exceptionnelle car, sauf lorsque leur expertise est requise, ils ne trouvent pas vraiment leur place dans ces processus de négociation où les arbitrages politiques pèsent souvent plus que la valeur technique des projets.

On remarque peu de différences significatives entre les départements au stade de l'élaboration des politiques. La configuration est identique partout – une large prédominance de l'autorité politique – même si dans les départements de l'Emploi et du Travail, des Finances et de l'Intérieur, l'administration est davantage qu'ailleurs associée à la préparation des projets et des politiques.

Au niveau de la mise en œuvre des politiques : La tendance générale est d'associer le cabinet et l'administration à la mise en œuvre des décisions ministérielles à caractère général (rédaction d'arrêtés, envoi de directives aux services, ...). Dans trois départements (Emploi et Travail, Finances et Intérieur) cette coordination est organisée de façon systématique à travers notamment la mise sur pied d'un organe de concertation et l'apparition progressive d'instruments de « monitoring » des politiques publiques et des projets, alors que dans les autres départements cette coordination se fait au cas par cas.

Le traitement des cas individuels est quant à lui confié à l'administration (ou aux IPSS lorsqu'il s'agit de dossiers individuels concernant la sécurité sociale), l'interférence du cabinet étant exceptionnelle.

Au niveau de la gestion des services : Pour les ressources budgétaires (du moins pour les crédits de gestion) comme pour la gestion du personnel, l'autorité politique accorde une large délégation à l'administration. De plus, la responsabilité sur les ressources ne repose plus uniquement sur les épaules du secrétaire général ; la collégialité joue un rôle croissant dans les décisions affectant les ressources. Au moins dans trois départements, nous avons pu observer que le secrétaire général était à l'origine d'une dynamique visant à associer les directeurs généraux à une gestion plus concertée des ressources et de la création à cet effet d'un comité de direction, anticipant ainsi les réformes de structure proposées par la réforme Copernic.

Mais les fonctionnaires dirigeants, qui acceptent bien volontiers une plus grande responsabilisation de leur part dans la gestion des services, revendiquent un allègement des contrôles à priori exercés par les ministères horizontaux lors de la mise à disposition des ressources. Les décisions prises par les ministres lors de l'élaboration du budget font l'objet « en aval » de contrôles à répétition par l'inspection des Finances, l'Administration du budget ou le ministère de la Fonction publique ; ces procédures de contrôle aboutissent souvent à des blocages, voire à des conflits, allongeant ainsi les délais d'exécution, et portant de ce fait atteinte à l'efficacité de l'action administrative.

Etude de la relation entre autorités politiques et haute administration suite à la réforme Copernic

Evaluer les transformations opérées par la réforme Copernic s'est avérée difficile dans le cadre de la présente étude, parce que notre contrat de recherche s'est achevé à fin 2002, c'est-à-dire au moment où les nouveaux services publics fédéraux commençaient à se mettre en place : les désignations des nouveaux mandataires étaient en cours, les plans de management en voie d'élaboration, les réformes au plan du cycle budgétaire et financier encore en gestation. De ce fait, nos interlocuteurs n'étaient pas vraiment en mesure de s'exprimer en connaissance de cause sur le schéma proposé. Il s'agit donc ici d'une première tentative de synthèse des changements apportés par la réforme, et ce dans le but de comparer la situation avant et après celle-ci.

La première innovation apportée par Copernic concerne les structures: les cabinets, dans leur forme et leur composition actuelle, sont amenés à disparaître. Trois nouveaux organes apparaissent, le conseil stratégique, le comité de direction et la cellule stratégique. Les tâches assumées jusqu'alors par le cabinet sont scindées entre deux nouveaux organes : le secrétariat personnel du ministre et la cellule stratégique. Le premier s'occupe des affaires personnelles du ministre, de ses relations avec le parti, le parlement et la presse, la seconde reprenant les missions de conseil technique. Le Gouvernement crée cette cellule stratégique en vue de revaloriser la fonction d'étude et de réflexion au sein des ministères et de fournir au ministre une expertise technique sur la politique qui est de sa compétence.

La deuxième innovation a trait à l'abandon pour les fonctions supérieures dans l'administration d'une désignation « à vie » au profit du système des mandats à durée déterminée (6 ans renouvelable). Les fonctions de management les plus élevées sont accessibles aussi bien aux personnes internes qu'externes ayant une expérience de management.

La troisième innovation concerne la relation entre le ministre et le fonctionnaire titulaire d'une fonction de management. Suivant en cela le modèle du marché administratif/réglementaire de Hood évoqué ci-dessus, cette relation s'écarte du mode hiérarchique pour s'apparenter à un mode plus contractuel. Les désignations sont temporaires et conditionnées à l'obtention d'objectifs à atteindre. Les plans de management et les plans opérationnels servent de référence pour l'évaluation des fonctionnaires titulaires de fonctions de management. En contrepartie d'une plus grande responsabilisation des cadres dirigeants, la réforme a prévu de modifier les règles en matière de contrôle administratif et budgétaire et de procéder à une refonte du contrôle de gestion.

En l'état actuel de nos connaissances sur la réforme Copernic, on serait tenté d'émettre l'hypothèse que les changements institutionnels proposés ne sont pas parvenus pas à modifier les tendances générales observées à partir des études de cas. Le rapport de force entre les acteurs politiques et les fonctionnaires dirigeants reste grosso modo inchangé en raison du décalage entre les intentions affichées au début du processus de réforme et les renoncements lors d'arbitrages politiques intervenus ultérieurement – par exemple, en ce qui concerne les cabinets ou la réforme toujours en attente du contrôle administratif et budgétaire.

Au niveau de l'élaboration des politiques : Il n'y a pas de changement majeur, les cellules stratégiques ayant repris le rôle des anciens cabinets. En principe, les fonctionnaires sous mandat devraient être plus impliqués dans l'élaboration de politiques (participation aux travaux du conseil stratégique, correspondance entre le plan stratégique du SPF et les plans de management déposés par ces fonctionnaires), mais est-ce bien le cas dans les faits ?

Au niveau de la mise en œuvre des politiques : Ici à nouveau, la position des fonctionnaires dirigeants devrait sortir renforcée en raison de la reconnaissance officielle des comités de direction. De plus, l'élaboration des plans de management et des plans opérationnels, et dans le cadre de ceux-ci l'apparition progressive de tableaux de bord, devrait permettre « d'objectiver » le dialogue entre l'autorité politique et l'administration. Mais quid de la pratique ?

Au niveau de la gestion des services : La responsabilité de la GRH a été répartie progressivement entre le nouveau service public horizontal P & O et les directions P&O de chaque service public vertical. En revanche, la révision de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire est toujours à l'étude.

Recommandations principales émises en conclusion du rapport

- La redéfinition du rôle des cabinets conformément à l'option initiale de Copernic (création des cellules stratégiques dépendant à la fois du ministre et du président du comité de direction, secrétariat personnel du ministre) est une condition nécessaire à un rééquilibrage de la relation politico-administrative. En attendant cette mesure, on pourrait prévoir à court terme d'impliquer systématiquement les hauts fonctionnaires dans les réunions intercabinets.
- La clarification des rapports entre le ministre et les fonctionnaires dirigeants par le système du mandat et des plans de management est une avancée conforme aux attentes des deux parties. Mais pour se prémunir contre le risque de « tricheries » de la part du pouvoir politique, et circonscrire au mieux les responsabilités directes du fonctionnaire sous mandat par rapport aux engagements de l'organisme qu'il dirige, nous adhérons à la proposition faite par Vincent Triest⁸ de distinguer les plans stratégiques et opérationnels, qui reprendraient les objectifs, les missions, les tâches, et les ressources de l'organisation, de la lettre de mission qui fixerait *intuitu personae* les résultats à atteindre par le fonctionnaire dirigeant, de même que les moyens qui lui sont accordés, durant son mandat.

⁸ Vincent Triest, *Cinq projets de modernisation de l'administration fédérale en Belgique : examen critique et propositions*, Université catholique de Louvain, Département des Sciences politiques et sociales, Mémoire-projet présenté en vue de l'obtention du Diplôme d'études approfondies en sciences politiques, orientation affaires publiques, 2003, p. 51; dans le même sens, voir Pierre Van Der Vorst, op. cit., p. 194.

- La planification stratégique de l'action publique, la modernisation de l'information budgétaire et financière visant à améliorer la connaissance des coûts de même que la révision des systèmes de contrôle sur la mise à disposition des ressources constituent des changements indispensables pour permettre aux fonctionnaires dirigeants d'exercer leurs fonctions managériales.
- Pour lutter contre la fragmentation de la fonction publique dirigeante, nous proposons de créer un « corps » ou une structure commune auquel on accéderait après la réussite d'un brevet de formation. Ce brevet serait ouvert aussi bien aux fonctionnaires qu'à des personnes extérieures à l'administration fédérale.
- Les personnes recrutées dans le corps auraient, qu'elles appartiennent ou non à la fonction publique avant leur entrée dans le corps, la garantie de la carrière.
- La direction du corps serait rattachée au SPF P & O, mais jouirait d'une position indépendante, dans la mesure où elle serait impliquée dans la procédure d'évaluation et de désignation aux fonctions sous mandat. On lui confierait la tâche de superviser le bon déroulement de l'évaluation des fonctionnaires sous mandat et de préparer en coordination avec les départements concernés la rotation dans les postes dirigeants. Elle serait chargée de professionnaliser la gestion des cadres supérieurs de l'Etat en tenant compte à la fois des besoins en compétences professionnelles des services et des plans de carrière des intéressés.