

Table des Matières

TABLE DES MATIÈRES.....	1
PREMIÈRE PARTIE :	
LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE	5
1 LA RÉFORME ADMINISTRATIVE DE 1964 ET SES ANTÉCÉDENTS.....	5
1.1 LA RÉFLEXION HISTORIQUE SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	5
1.2 LE STATUT CAMU DE 1937.....	6
1.3 LA RÉFORME GILSON DE 1964.	9
2 ADMINISTRATION ET POLITIQUE D' AUSTÉRITÉ- 1981-1985	15
3 LE SECRÉTARIAT À LA MODERNISATION : 1985-1987	19
4 LES EFFORTS POUR LE RENOUVEAU DE LA FONCTION PUBLIQUE (1989-1998)	23
4.1 LA RADIOSCOPIE DES SERVICES PUBLICS	23
4.2 LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE 1994	24
4.3 LES MESURES POUR L'AMÉLIORATION QUALITATIVE DES SERVICES PUBLICS : <i>LE PLAN TOBBACK</i>	29
4.4 LE COLLÈGE DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX ET SON IMPACT SUR LA GESTION DU PERSONNEL	39
4.5 LES NOUVELLES ATTRIBUTIONS DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX	40
5 UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR LA FONCTION PUBLIQUE OU LE PROJET FLAHAUT	43
6 CONCLUSIONS GÉNÉRALES	46
6.1 RELATIONS ENTRE ADMINISTRATION ET POLITIQUE.....	46
6.2 RELATIONS ENTRE MANAGEMENT/MODERNISATION ET CADRE JURIDIQUE..	51
6.3 RELATIONS ENTRE CULTURES	53
6.4 RELATIONS ENTRE POUVOIR ET SOCIÉTÉ	55
6.5 LE SYSTÈME D'ÉLABORATION DE LA DÉCISION POLITIQUE.....	57

DEUXIEME PARTIE :**LA RADIOSCOPIE DES SERVICES PUBLICS: ÉTUDE DE CAS**

ROBERT POLET	60
1 INTRODUCTION.....	60
2 EMERGENCE DES IDÉES ET DES PROJETS	60
3 PROCESSUS DE DÉCISION	62
4 DÉMARRAGE ET MISE EN ŒUVRE INITIALE DE LA RÉFORME.....	62
5 TRANSFORMATION DE L'INNOVATION EN PRATIQUE COURANTE .	64
6 COORDINATION AVEC D'AUTRES INITIATIVES	65
7 EVALUATIONS ET MESURES CORRECTIVES.....	66
8 CONCLUSION	66
9 BIBLIOGRAPHIE.....	67
9.1 OUVRAGES	67
9.2 ARTICLES	67

AVANT PROPOS

Il avait dans un premier temps été prévu de limiter le rapport sur la gestion de la fonction publique à l'étude de quatre situations :

- la création de la DGSF et la mise en place de l'IAU ;
- la Réforme Gilson ;
- les Principes généraux
- la Radioscopie des services publics, étudiée selon l'approche déductive et inductive.

En mettant ce rapport en chantier, il est rapidement apparu que le limiter à quatre cas choisis de manière plus ou moins aléatoire, risquait de faire perdre le fil conducteur et la richesse des projets de réforme administrative et de modernisation qui ont été générés en Belgique depuis 1915.

Travailler sur quatre points aussi sélectifs, faisait courir le risque de ne pas connaître toutes les réflexions et toutes les tentatives qui ont été faites pour adapter l'administration et la fonction publique aux diverses périodes qui ont marqué le XX^{ème} siècle. Ce serait aussi se priver des éléments d'une analyse qui démontre que si la Belgique est capable d'innovations, d'établir un diagnostic sans complaisance des faiblesses de son secteur public et de ses méthodes de gestion, de proposer des solutions réalistes pour les corriger, elle est aussi la championne toutes catégories dans son incapacité à mettre ses propositions de réforme en application.

Une étude séquentielle plus détaillée comme celle que nous proposons, offre l'avantage de découvrir une certaine continuité dans l'analyse au fil du temps et dans les réformes proposées, mais permet également d'identifier un certain nombre de raisons qui expliquent les échecs ou les succès des nombreuses réformes proposées.

Elle permet aussi de détecter que les particularités du système politico-administratif belge et le type de décision politique qu'il pratique, expliquent souvent pourquoi des projets de qualité ont connu des fortunes diverses ou sont passés aux oubliettes.

Ceci nous conduit à une autre considération, à savoir qu'il est souvent difficile de mener une étude sur la gestion du personnel sans déborder parfois sur des questions d'organisation. Il existe entre ces deux secteurs du fonctionnement des organisations, qu'elles soient publiques ou privées, une interrelation étroite. Les structures et procédures constituent l'aspect statique d'une organisation, tandis que le personnel doit en constituer l'aspect dynamique. Un grand manager privé n' a-t-il pas dit, il y a quelque trente ans, qu'il n'y avait d'organisation que d'hommes. Il en résulte que si le rapport fait référence à certains éléments qui sont à traiter dans le rapport "Organisation", il n'en a cependant extrait que les éléments qui concernent directement ou indirectement la gestion du personnel.

Ainsi, bien qu'il ait été décidé que le projet Lutgen serait traité par le rapport "Organisation", nous n'avons pas voulu passer sous silence les points qui concernaient la gestion du personnel. Il en va de même pour la section relative au Collège des Secrétaires Généraux et quelques autres développements.

Enfin, à l'expérience il apparaît peu indiqué de devoir distinguer entre la Fonction publique en tant qu'appareil et la Fonction publique, en tant qu'ensemble organisé de personnels des services publics. Cette remarque, qui ne remet pas en cause la subdivision sectorielle de notre étude sur la Belgique, veut seulement attirer l'attention sur le fait qu'une décision de partage du travail scientifique ne doit pas nécessairement être prise au pied de la lettre et que la lecture des rapports doit se faire de manière croisée et globale. Ainsi évaluer la gestion du personnel sans relier cette gestion aux structures qui en sont responsables- le ministre de la fonction publique par exemple- serait une erreur.

En marge de son plan, le rapport fait référence à quatre périodes du fonctionnement de l'administration et de sa fonction publique, périodes qui recouvrent en fait trois types d'Etat successifs; l'Etat gendarme évoluant vers l'Etat social avant la grande guerre; l'Etat responsable de tout fonctionnant sur les règles de la sociale- démocratie imprégnée de la théorie keynésienne et finalement, l'Etat plus néo-libéral ou de socialisme économique qui doit assumer les conséquences des crises économiques des années 70; qui doit faire face à la mondialisation des affaires et qui a dû appliquer des mesures successives d'austérité pour entrer dans l'union monétaire européenne.

Ces périodes, l'administration belge les a traversées sans grandes révolutions et sans que ne change fondamentalement sa culture administrative

Au regard de ces périodes très évolutives où les missions et les tâches de l'administration n'ont fait que croître en nombre et en complexité, on constate que les structures ont évolué plus vite que les hommes. Alors que les fonctionnaires se devaient de devenir plus flexibles, professionnellement plus compétents, plus motivés, plus productifs et davantage au service du public, les rapports dénoncent jour après jour la démotivation, la déresponsabilisation, l'immobilisme, l'absentéisme, parfois l'insuffisance fonctionnelle. Il est donc indispensable que les choses changent et changent rapidement, mais cela relèvera autant de la volonté du pouvoir politique, tous acteurs confondus, que de la disponibilité et de la participation volontariste des fonctionnaires.

Première Partie : la Gestion de la Fonction publique fédérale

1 La réforme administrative de 1964 et ses antécédents

1.1 La réflexion historique sur le fonctionnement de l'Administration et de la Fonction Publique

Ce que l'on a appelé la Réforme Gilson de 1964 n'est pas née de la volonté délibérée du gouvernement de l'époque, mais bien d'un ministre et d'un cabinet sensibilisés par les théories du management, plus particulièrement dans le domaine de la gestion du personnel, qui se développaient avec force aux Etats-Unis.

Elle est aussi la conséquence d'une réflexion historique sur le fonctionnement de l'administration belge, qui ne trouve pas son origine comme on l'a trop souvent dit, dans la réforme de 1937, mais bien dans un mémoire sur la réforme administrative écrit par Louis Wodon en 1915 et destiné au Roi et au gouvernement.

Ignoré ce mémoire, dont les propos sont dans l'ensemble les mêmes que ceux que l'on retrouve dans le mémoire de Ducpétiaux de 1859, serait ignoré que la notion de réforme administrative est ancienne en Belgique, mais serait oublier aussi qu'il existe dans nos réflexions sur l'actualisation et l'adaptation de l'administration face aux changements, des constantes en matière de constats et de solutions proposées pour y répondre, auxquels le pouvoir politique n'a porté qu'un intérêt relatif et auxquels le système n'a toujours apporté que des solutions par sédimentation, c'est-à-dire par touches successives et partielles. L'approche historique limitée va essayer de démontrer cette affirmation.

Cette attitude a eu pour conséquence que depuis 1922, date de la création de la première commission d'étude et de réforme administrative qui sera présidée par le Conseiller à la Cour de Cassation M. De Haene, l'administration belge a toujours dans son organisation, sa gestion du personnel, ses méthodes de travail et de gestion, ses procédures, son efficacité, sa perception par le public, etc., été en décalage par rapport à la demande sociale, prise au sens le plus large du terme. Ce décalage risque de s'accroître à une époque comme la nôtre où le rythme de l'évolution s'accélère hors de toute proportion avec les décennies antérieures.

Il en est résulté au fil du temps et il en résulte encore aujourd'hui, une administration peut-être solide, traditionnelle mais non pas brillante, un peu dépassée dans sa culture et ses procédés de gestion. C'est sans conteste, pour traduire André Molitor, un bon réservoir de compétence professionnelle et de sens du service, mais l'équipement intellectuel et technique ainsi que les sens du service au public ne sont pas suffisants et cela à une époque où les mots clés sont direction par les objectifs, politiques publiques, prévision, programmation, qualité totale, service aux citoyens, etc.

La fonction publique qui devrait être le fer de lance de cette administration moderne se caractérise par un certain désenchantement du personnel, une motivation qui doit être renforcée, une formation qui doit être drastiquement développée et une culture qui doit être radicalement adaptée. Dans cette administration un des grands problèmes a toujours été celui de la haute administration, qui a elle seule mérite un débat particulier.

Une des grandes questions est de savoir à qui sont imputables les faiblesses récurrentes de l'administration ? Il serait trop facile d'en faire porter le poids aux seuls fonctionnaires qui, en Belgique, ne présentent pas un potentiel humain inférieur à celui des autres pays occidentaux, loin s'en faut. La responsabilité principale en incombe d'une part, au système politico-administratif et principalement aux gouvernants qui ont trop souvent considéré la gestion de la fonction publique comme une question d'intendance et d'autre part, à la politisation qui a gangrené la gestion du personnel. Les fonctionnaires sont surtout responsables de ne pas vouloir assimiler au rythme nécessaire une culture managériale indispensable, mais dont l'acquisition devrait être soutenue par la mise à disposition des moyens nécessaires.

Heureusement, il semble que depuis le début des années 90, une prise de conscience grandissante se manifeste dans le système politico-administratif, des efforts de modernisation sont entrepris, malheureusement encore trop en ordre dispersé, trop timidement, sans volonté ou capacité d'élaborer une politique globale et cohérente.

1.2 Le statut Camu de 1937

La crise économique et la crise de régime que connaît la Belgique au moment de la mise en place du premier gouvernement Van Zeeland (mars 1935) fait apparaître la nécessité urgente de réorganiser un ensemble institutionnel et administratif qui allait à la dérive.

S'appuyant sur et s'inspirant du Rapport de Louis Wodon de 1915 dont la portée doctrinale sera importante, ainsi que des rapports des commissions de réforme administrative De Haene (1927) et Halleux (1926), le Premier Ministre avec l'appui du Souverain, décida de promouvoir des réformes significatives de l'État, non seulement pour défendre la démocratie, mais aussi pour renforcer l'autorité et l'efficacité de celui-ci. La fonction publique sera au centre de ce projet.

S'étant rendu compte que le système des commissions de réforme n'avait donné aucun résultat positif et suffisant dans le temps (lui-même en ayant créé une en 1935), il opta au cours de son second mandat pour une solution novatrice. C'est ainsi qu'il proposa au Roi la nomination d'un Commissaire Royal à la réforme administrative. La nouvelle formule rompait avec celle, très traditionnelle, des collèges de consultants, pour confier la solution de problèmes à caractère technique à une seule personne, qui serait nommée par le gouvernement et lui ferait directement rapport en lui soumettant des propositions précises.

Si la mission de Louis Camu fut couronnée de succès, celui-ci bien qu'important ne fut que partiel.

Nous n' avons pas l'intention de détailler ici la Réforme Camu, bien connue des milieux politiques, administratifs et scientifiques; nous nous bornerons à en indiquer l'essentiel.

Cependant, l'impasse de cette présentation peut être difficilement faite, car notre administration et notre fonction publique fonctionnent encore aujourd'hui sur les principales bases de cette réforme et rien d'aussi global et d'aussi important n'est venu la remplacer.

La réforme de L. Camu avait quatre objectifs concrets :

- la mise au point d' un **statut général** des agents de l'Etat qui va être la charte fondamentale de la gestion du personnel, organisée sur les bases que sont le système de mérite et le régime de carrière. Cette charte est toujours en vigueur et ce ne sont pas les Principes généraux de 1994 qui la remplacent ;
- l'amélioration de la situation matérielle des fonctionnaires et plus particulièrement la problématique du traitement qui présentait des aspects d'une technicité considérable. La question ne sera réglée que par la réforme de 1964 ;
- régler les problèmes de l'organisation et des structures administratives, c-à-d. adapter l'appareil administratif à ses nouvelles tâches, le renforcer pour améliorer son efficacité, pour l'inciter à adopter des procédures et des techniques plus modernes. Les résultats atteints ne sont que partiels ;
- moderniser le cadre matériel de l'activité administrative, d'où l'initialisation d'une vaste étude sur les bâtiments destinés aux services publics. Il en sortira le projet de la Cité Administrative qui mettra 30 ans avant de connaître un début d'exécution.

Si on veut faire un bilan 60 ans plus tard, il faut reconnaître que la réforme, même malgré ses faiblesses, reste une grande œuvre. La seule au XX^{ème} siècle, ce qui nous laisse espérer pour le prochain millénaire.

Par contre si la réforme n' a pas pu s'implanter de manière plus complète, il faut l'imputer à **trois raisons** :

- la grande rupture, entre l'adoption du projet par le gouvernement et sa réalisation, causée par le conflit mondial ;
- la pratique courante en Belgique et que l'on pourrait qualifier de coutumière, pour les nouveaux gouvernements de ne pas assurer le suivi de projets, même de grande qualité et d'intérêt général indéniable, non finalisés par les gouvernements antérieurs.

Les explications de ce phénomène sont diverses, elles n'ont pas jusqu'ici été analysées scientifiquement et il n'est pas de notre propos de le faire ici. Cela demanderait trop de temps et trop de place, mais il serait peut-être utile que l'on s'y attache.

Il en a été ainsi de la réforme Camu qui n'a été reprise par la réforme Gilson que dans ses domaines inachevés en 1964, comme il en a été du projet de modernisation du Secrétariat d'Etat Lutgen en 1987 ;

- la haute administration qui logiquement aurait dû être la première concernée par la réforme a adopté à son égard une attitude trop sourcilleuse. Cet état d'esprit a déjà été décrit par Louis Wodon et confirmé dans divers rapports émanant de commissions de réforme et exprimé par André Molitor dans les termes suivants :

“toute entreprise de réforme administrative est dans une certaine mesure une opération de rupture ; du moins elle dérange les habitudes du corps administratif. Si des exceptions existent, l'ensemble de ce corps se manifeste essentiellement par une remarquable force d'inertie dont les sociologues contemporains essayent d'étudier les causes et les composantes ... la crainte de l'inconnu est souvent pour beaucoup dans sa méfiance”

C'est un des grands comportements des hommes qu'il faudrait pouvoir modifier avant d'entreprendre tout projet de modernisation.

Enfin, brièvement quels sont les aspects positifs de cette réforme qui perdurent encore dans la gestion de la fonction publique d'aujourd'hui, tout en sachant que le statut a vieilli et qu'il demande une rénovation importante dans divers de ses aspects pratiques plus que dans son esprit.

Elle a marqué et marque encore notre administration. Elle a offert à nos fonctionnaires un système de gestion cohérente des carrières et un ensemble important de garanties.

Elle a essayé mais en vain d'éradiquer la maladie endémique qu'est la politisation et d'assurer qu'au recrutement et dans la promotion la sélection des meilleurs et des plus compétents serait assurée. Hélas le résultat n'a pas toujours été au niveau des ambitions.

Outre le Statut général des agents de l'Etat, qui a consacré pour son époque un certain nombre de principes fondamentaux de la fonction publique moderne (et qui allait par la suite être complété par le statut pécuniaire, le statut syndical, la législation linguistique et la législation sur les pensions en secteur public), la réforme a conduit la Belgique, avant les autres pays européens, à reconnaître officiellement le syndicalisme administratif et a permis la mise en place de ce que l'on a appelé des mécanismes centraux de gouvernement par la réorganisation des Services du Premier Ministre, la création du SPR, du SAG et de l'Inspection des Finances.

Une des grandes faiblesses de la réforme, on ne s'en est rendu compte que beaucoup plus tard, a été de ne pas avoir porté plus d'attention à la gestion de la haute administration, dont les problèmes ne peuvent se résoudre qu'à long terme et par le biais d'une politique résolument novatrice pour en faire de vrais managers publics.

1.3 La réforme Gilson de 1964.

Après la guerre il y eut un certain temps d'arrêt dans la réflexion sur le régime et ses institutions. La question royale et le problèmes scolaire mobilisent l' attention.

Après le choc psychologique provoqué par l'indépendance du Congo et les grèves très dures de 60-61, on se met de nouveau à parler de crise de régime et d'une réforme des institutions (A. Gilson, *Pour une démocratie efficace*).

Dès 1959, plusieurs idées qui avaient été développées dans le cadre des travaux du Centre d'études pour la réforme de l'Etat, refont surface. On reparle à nouveau, sous la pression des problèmes linguistiques et des poussées fédéralistes wallonnes (A. François, *De l'Etat unitaire à l'Etat fédéral*) du renforcement de l'Exécutif, de la réorganisation des institutions communales, d'une nouvelle réforme de l'administration, d'une amélioration du fonctionnement des organes parlementaires, d'une plus large décentralisation et déconcentration. Une loi de 1954 a mis de l'ordre dans le contrôle des entreprises publiques.

Une analyse sommaire nous permet de dire que les évolutions ne seront pas extraordinaires au cours des années '60.

Pour l'Exécutif les adaptations , notamment la mise en place des Secrétaires d'Etat, se feront en 1970 dans le cadre d'une révision constitutionnelle. En ce qui concerne le Parlement, on y renforce principalement la position des partis par la création et un meilleur financement des Groupes parlementaires ; pour le reste, l'efficacité de l'institution est faible à cause de l'absentéisme et par le fait que l'essentiel des lois (80%) sont d'origine gouvernementale. En matière de décentralisation, c'est surtout le nombre de parastataux qui se développe dont l'autonomie est telle que les départements de tutelle couvrent quasi automatiquement leurs déficits (il faudra attendre Martens V pour voir une reprise en main de ce secteur).

La fusion des communes qui ramène nos 3.500 communes à 598 entités nouvelles ayant de meilleurs moyens de gestion, sera avec la réforme Gilson les deux secteurs où une avancée significative sera faite.

La fusion est une première belge en Europe et dans le monde, la réforme Gilson quant à elle va connaître des succès et des échecs.

Un groupe informel va mener des études relatives à la restauration de la fonction publique, il va faire des propositions concrètes dont le ministre va s'inspirer. Les propositions de ce groupe peuvent se résumer comme suit :

- en ce qui concerne la hiérarchie, les grades doivent être regroupés et les niveaux barémiques uniformisés dans l'ensemble du secteur public ;
- pour ce qui est de l'admissibilité, l'objectivité serait garantie par une Commission composée de trois membres nommés par AR (un magistrat-président, un haut fonctionnaire, un avocat

- ayant 10 ans de barreau). Les conditions d'âge, d'opinion, de critères physiques doivent être assouplies, éliminées ou mieux définies ;
- le recrutement doit se faire uniquement par concours et être approprié aux fonctions à pourvoir. De plus d'autres règles devraient être de stricte application à savoir ; établir des planning de recrutement selon les besoins clairement identifiés; des stages de longueur différenciée selon les niveaux avec examen de fin de stage ; recours à l'article 18 à titre exceptionnel et seulement suite à l'avis conforme d'un jury et d'une réelle publicité ;
 - en cours de carrière et dès le début du stage, la formation doit être constante et systématique. Elle doit permettre l'accès vers les grades supérieurs ;
 - en ce qui concerne la promotion, de multiples conditions doivent être observées. Il faudra réussir un examen -concours et tests psychologiques-, apprécier le mérite de l'agent (évaluation) suivant une notation à critères fonctionnel et avoir suivi avec succès des cycles de formation. Les mécanismes doivent être appliqués aux fonctions les plus élevées et autoriser une interpénétration des carrières ;
 - le signalement ferait place à un dossier formel dans lequel des faits précis et objectifs seraient mentionnés. Ce dossier comprendrait des notations motivées remises à l'agent intéressé qui peut se justifier ;
 - le droit de recourir à la grève doit être reconnu, mais son exercice doit être réglé par la loi qui en fixera les conditions et les limites ;
 - les conditions de travail doivent être favorables de telle manière qu'elles permettent un réel épanouissement ;
 - les rémunérations doivent être attrayantes de façon à attirer les jeunes et satisfaire les agents; la revalorisation pécuniaire par l'ancienneté et le coût de la vie vont en être, avec le système des pensions, les éléments fondamentaux ;
 - quant aux cabinets ministériels leur personnel doit être réduit au strict minimum ;
 - il est nécessaire que l'activité politique des agents soit interdite, sans pour autant que ces derniers se voient refuser la possibilité d'avoir leurs propres opinions. Il en va de même pour le syndicalisme.

A. Gilson considère que les débats sur l'efficacité du pouvoir exécutif n'a pas reçu une large adhésion. Rares sont les hommes politiques et les hauts fonctionnaires qui raisonnent comme lui.

En tant que Ministre de l'Intérieur, qui a la fonction publique dans ses attributions, il a trois priorités qu'il considère comme étroitement liées entre elle :

- poursuivre la politique du personnel de l'Etat sur le quadruple plan de la revalorisation pécuniaire, de l'amélioration de la qualité des agents, du statut de la haute administration, de l'organisation d'une hiérarchie plus fonctionnelle ;
- accroître la productivité du secteur public pour l'amener à un niveau comparable à celui du secteur privé ;
- restructurer l'exécutif-gouvernement et administrations ministérielles. Il pense à la création, à côté des ministres, de Secrétaires d'Etat.

Ici encore on voit que les propositions ressemblent beaucoup à celles de 1935 et on doit constater que les problèmes ne sont pas nouveaux.

Pour la fonction publique il s'agit de poursuivre la réforme de '37 en y apportant des touches nouvelles que suggère l'évolution des idées et des missions de l'Etat, qui devient de plus en plus interventionniste et qui se veut sous l'influence de la doctrine de la social-démocratie de plus en plus responsable de tout

Lorsque A. Gilson réfléchit à sa politique du personnel, il formule un postulat qu'il libelle comme suit :

" (...) un gouvernement ne peut être efficace que s'il dispose d'une administration également efficace, mais une administration ne peut devenir et rester efficace que si le gouvernement a la volonté et le pouvoir de la rendre telle (...) "

Cette règle simple et évidente devrait être assumée par le pouvoir politique et les principaux acteurs de la décision politique. Elle devrait être le principe à retenir dans un Pacte de Gestion et de Modernisation.

Le ministre a fait une autre réflexion qui n'avait jamais été faite jusque là et qui ne fait pas partie de l'actualité aujourd'hui; il s'agit de la liaison qui devrait exister entre la promotion du facteur humain dans l'administration et **l'enseignement** relatif à l'administration publique dans les universités et dans les écoles supérieures.

Même actuellement, l'enseignement et la recherche universitaires consacrés au domaine du fonctionnement et de la gestion du système politico-administratif devraient faire l'objet d'un questionnement important et devraient être intégrés comme un point important dans l'élaboration d'une politique de personnel.

Cette réflexion sur la relation enseignement- recherche d'une part, administration d'autre part, permettrait entre autres analyses de solutionner les points négatifs d'un constat déjà fait par le ministre en 1964, mais qui garde tout de même sa valeur relative :

"les meilleurs éléments viennent de moins en moins à l'Etat parce que la fonction publique n'a plus le prestige qui convient à sa mission, parce que l'Etat paye mal en particulier les mieux qualifiés et ceux qui ont des responsabilités et cela au

point de ne plus pouvoir occuper certaines fonctions faute de fonctionnaires ayant les qualifications requises, parce que enfin la carrière administrative est soumise à l'arbitraire et souvent décevante pour ceux qui s'y engagent”

En ce concerne la **recherche** spécifique au secteur de l'administration publique, le bilan de l'époque et le bilan actuel sont particulièrement décevants.

En effet, dans les universités les centres de recherche sont peu nombreux, mal soutenus par les autorités académiques pour qui le secteur public ne constitue pas une priorité (à déterminer pourquoi). De plus la collaboration de ces centres avec l'administration est insuffisante. Les fonctionnaires estiment ne rien avoir à apprendre des scientifiques trop théoriques et connaissant mal les réalités administratives, les universitaires manquent, à de rares exceptions près, de moyens et de visibilité et ne sont que rarement spécialisés dans le domaine des audits, du management public et de la modernisation.

La réforme Gilson consciente des déficiences dans le fonctionnement des services publics, déficiences qui ne se situaient pas tellement au niveau des compétences professionnelles, mais davantage au niveau du manque de dynamisme, de la difficulté de s'adapter au changement, de l'esprit de synthèse et de la rigueur intellectuelle, a voulu y remédier par la création, au sein des services du Premier Ministre, de la **Direction générale de la Sélection et de la Formation (DGSF)** qui a intégré les services du Maître général des Stages et par la mise en place de l'**Institut Administration-Université (IAU)** qui allait être jusqu'en 1980, sous la forme juridique d'un établissement privé d'intérêt public, un organe complémentaire à la DGSF pour la formation des fonctionnaires de niveau I avec deux dominantes en matière de perfectionnement ; la gestion publique et l'informatique.

L'IAU va pendant quinze ans établir un pont étroit en matière de perfectionnement et de recherche entre l'administration centrale et les universités, par l'installation au sein des Centres de perfectionnement aux affaires de celles-ci, d'une section spécialisée en management public. C'est à partir de ces centres que vont se spécialiser au profit du secteur public, un certain nombre de professeurs et de chercheurs qui vont travailler en étroite collaboration avec les services et les fonctionnaires désireux d'un renouveau dans la gestion administrative.

Malheureusement cette expérience intéressante et originale s'est brutalement interrompue en 1980. Le ministre du budget de l'époque, forcé à faire des économies drastiques, va couper sans appel et sans concertation la ligne budgétaire de l'institution qui était de l'ordre de 16 millions, alors que le budget de formation des délégués syndicaux alloués aux trois grands syndicats était maintenu à 54 millions pour passer à 60 millions en 1982.

Le personnel qui fonctionnait dans les centres universitaires associés a été dispersé. Certains sont retournés vers le secteur des entreprises publiques ; d'autres ont préféré immigrer vers des fonctions plus intéressantes dans le secteur privé ; quelques-uns enfin sont parvenus à s'intégrer dans la carrière académique, moins d'une dizaine en tout.

L'IAU a été une expérience positive pour l'administration qui a fait passer dans ses programmes de perfectionnement des centaines de fonctionnaires supérieurs. Si elle n'avait pas été sacrifiée sur l'autel de l'économie budgétaire, elle serait peut-être parvenu à inculquer une nouvelle culture administrative dans les services publics.

Un de ses avantages était son Conseil d'Administration composé de responsables de la Fondation Industrie Université, des Secrétaires Généraux et des Recteurs d'université, ce qui permettait des contacts au plus haut niveau de ceux qui tenaient en main les pouvoirs de décision susceptibles de promouvoir une collaboration entre universités et administrations et de mettre en place une véritable politique de perfectionnement et de recherche.

Si une critique doit être formulée, c'est à l'encontre de l'action volontairement limitée de l'IAU, mais celle-ci était inscrite dans les termes de référence de sa création. Avec le recul, ce qu'il aurait fallu faire au lieu de supprimer ses crédits, c'était au contraire développer un système, poursuivant les mêmes buts, pour les agents des autres niveaux.

Le ministre Gilson s'est inspiré largement des propositions du groupe de Travail, mais il fallait les approfondir, les adapter et les rendre applicables.

La réforme a non seulement voulu mettre de l'ordre dans de nombreux domaines de mal fonctionnement de l'administration, mais elle a aussi voulu mettre en œuvre des projets non réalisés de la réforme Camu. Elle a eu le grand mérite d'avoir essayé d'être en phase avec les idées les plus avancées de son temps en ce qui concerne la gestion du personnel, en s'appuyant sur les principes et les règles de la gestion managériale des ressources humaines qui s'étaient fortement développées aux Etats-Unis et qui allaient être mises en application en Grande-Bretagne par la Commission Fulton de 1968.

Des **succès marquants** ont été atteints dans le domaine de la structure et de la classification des emplois ; par la mise en place d'un statut pécuniaire très technique et original, basé sur une double progression, celle de l'avancement de grade ou de niveau d'une part et celle de la promotion pécuniaire liée à l'ancienneté et au coût de la vie d'autre part (augmentations intercalaires) ; par la création de la DGSF et de l'IAU dont nous avons déjà parlé.

Cependant pour tout ce qui concerne la gestion des ressources humaines proprement dites, c-à-d. la réduction de la politisation, l'amélioration de la qualité du personnel, l'introduction d'un système de mérite rénové pour la promotion, etc., l'**échec** est certain. Les propositions ont été contrées. Les syndicats, les partis politiques et même les fonctionnaires ont mis un veto à leur application par l'utilisation d'une méthode inédite, celle d'arrêtés royaux provisoires qui se sont éteints automatiquement avec le gouvernement suivant. La haute administration, trop composée de fonctionnaires devant leur poste à la faveur politique, une fois de plus n'a pas emboîté le pas.

Il faut croire que les propositions ayant une teinte managériale des ressources humaines, axées sur la qualitatif et la productivité de l'administration étaient trop avancées pour l'époque.

Une fois de plus l'immobilisme, l'absence de culture du changement dans le chef des politiques et des agents, le faible engagement des fonctionnaires dirigeants, l'intrusion partisane et syndicale ont empêché la mise en œuvre dans ses éléments essentiels d'une réforme qui était la seconde en importance depuis l'indépendance de la Belgique.

Après cette réforme plus rien de significatif ne sera proposé jusqu'en 1982, bien que le statut de 1937 ait connu de multiples amendements et ajouts qui se sont superposés jusqu'à en faire, selon un de nos grands spécialistes du statut Victor Crabbe, une jungle juridique que même les meilleurs experts ne maîtrisent plus complètement. La preuve en est que le plan stratégique de l'actuel ministère de la Fonction Publique propose la codification du statut comme une tâche prioritaire.

2 Administration et politique d'austérité- 1981-1985

Cette période ne peut être passée sous silence quand on parle de modernisation de l'administration et de la fonction publique. La déclaration gouvernementale de Martens V du 18 décembre 1981 fut la première de l'après 64, à consacrer une attention relativement importante aux problèmes de la fonction publique. Jusque là les accords de gouvernement ne parlaient que de blocages de recrutement, de réduction des effectifs et de programmation sociale. En effet, ce qui dominait les préoccupations politiques c'étaient les problèmes communautaires, les réformes institutionnelles qui ont occulté les problèmes de personnel, mais aussi les problèmes économiques et budgétaires. L'Etat s'est géré au cours des années 70 comme s'il n'y avait pas de crises économiques, de manque de compétitivité de nos entreprises, de crise structurelle du tissu industriel wallon, de dette publique de moins en moins supportable.

La finalisation de la deuxième phase de la réforme de l'Etat réalisée par les lois des 8 et 9 août 1980 et la prise de pouvoir par la coalition libérale-social chrétienne vont être l'occasion d'une nouvelle approche, celle de l'austérité tout azimut à laquelle le gouvernement va faire participer l'administration et la fonction publique, sans qu'il soit question de réforme ou de modernisation.

L'objectif principal sera la "rationalisation" ou le dégraissage du secteur public en vue d'en réduire les coûts et les effectifs, sans réflexion préalable sur les conséquences.

Les conséquences sur la gestion et la motivation du personnel seront assez négatives, bien qu'il y eut des tentatives de faire passer le pilule amère de l'austérité par quelques mesures d'accompagnement dites positives.

En 1985, la fonction publique en sortira passablement meurtrie, ses problèmes endémiques n'ayant reçu aucun règlement réel et son fonctionnement en ayant été perturbé.

Mais voyons brièvement les questions essentielles de cette période, à savoir :

- quelle est la situation de l'administration et de son personnel fin 1981 ?
- quelles sont les mesures qui vont affecter la gestion du personnel ?
- quelle sont les principales conséquences ?

Autant de questions qui méritent quelques développements, essentiellement pour indiquer qu'une nouvelle politique de fonction publique est indispensable.

Les services publics ont atteint le chiffre record de 885.000 agents, soit une croissance de l'ordre de 30% de 1971 à 1981, qui ne semble pas avoir été compensée par la qualité des services rendus et qui est due aussi au fait que la Belgique, comme beaucoup d'autres pays occidentaux, a considéré l'administration comme un régulateur du chômage.

Celle-ci est critiquée pour son inertie, sa lourdeur, son manque de “responsiveness” aux demandes de l’appareil politique d’une part, aux besoins des administrés d’autre part.

La fonction publique souffre toujours d’une forte politisation des promotions, qui altère gravement le système de mérite sur lequel elle devrait fonctionner juridiquement, et d’une démotivation qui s’étend à l’ensemble du corps administratif parce que les fonctionnaires estiment les carrières mal gérées, les rémunérations insatisfaisantes, la formation et la mobilité insuffisantes. La haute administration y ajoute un grief supplémentaire. Elle reproche aux cabinets ministériels, qui sont devenus des administrations parallèles, de l’écarter de plus en plus des mécanismes de la décision politique et de faire écran entre les ministres et l’administration. Ce discours a un relent de déjà entendu ...

Le programme gouvernemental qui reçoit l’aval des Chambres le 18 décembre 1981, s’articule sur **cinq axes** ; une nouvelle politique économique où l’accent est mis sur la compétitivité des entreprises et une amélioration de la balance de paiement commerciale; l’assainissement des finances publiques ; une politique spécifique de l’emploi; la sauvegarde des principaux acquis de la sécurité sociale ; la poursuite de la réforme de l’Etat et la revalorisation des institutions.

Dans le cadre de ce dernier point, il s’agit de faire fonctionner efficacement en collaboration avec le pouvoir central les nouvelles institutions communautaires et régionales ; d’assurer un meilleur contrôle et un meilleur fonctionnement du secteur parastatal ; de réduire le nombre des organes consultatifs nationaux qui voisinent 500 unités. Il s’agit enfin de prendre des initiatives sur les plans politique, législatif et réglementaire pour limiter ou empêcher la politisation de la fonction publique ; assurer une meilleure efficacité de l’administration au service de la population et une meilleure formation des fonctionnaires.

Finalement, les mesures en vue d’une amélioration du fonctionnement de l’appareil de l’Etat et de l’administration resteront relativement timides à cause de l’accent mis sur la relance économique et le redressement des finances publiques. L’administration va être un moyen parmi d’autres pour atteindre ces objectifs prioritaires.

Si on analyse les mesures qui seront prises et qui concernent la fonction publique au cours de la période 1982 à 1985, on peut les classer en trois catégories :

- celles qui s’inscrivent dans l’effort de redressement des finances publiques, d’ailleurs les plus nombreuses ;
- celles qui sont considérées comme des mesures d’accompagnement social des précédentes en vue d’en minimiser l’impact négatif ;
- celles qui entendent améliorer le fonctionnement et l’efficacité des services.

En ce qui concerne le *premier groupe*, il s’agit essentiellement de mesures qui auront une incidence importante sur les revenus des fonctionnaires, déjà considérés comme mal payés par

rapport au secteur privé et pour qui il n'y a plus eu aucune révision barémique, en accord avec les syndicats, depuis 1974. Le blocage de l'index se cumule avec la réduction des allocations familiales, des pécules de vacances, des allocations de fin d'année ; avec la prolongation d'une cotisation de solidarité en faveur des chômeurs en vigueur depuis 1980 ; avec une modification du régime des pensions.

Il en est résulté que non seulement la fonction publique a payé un lourd tribut à la politique d'austérité, mais qu'en outre la démotivation latente n'a fait que s'accroître.

Les *mesures d'accompagnement social* n'ont pas compensé les effets pervers pour l'administration des mesures précédentes. Elles sont essentiellement de deux ordres. D'une part elles participent à l'effort de freinage du chômage en obligeant les services publics, comme les entreprises privées, à accepter un certain nombre de chômeurs mis au travail, dont la précarité de l'emploi ne favorise pas l'intégration dans les activités des services. D'autre part, elles visent à assurer une meilleure répartition du travail disponible en faveur des jeunes, dont le nombre devient inquiétant. Diverses formules de travail à temps partiel, des congés divers et d'interruption de carrière sont offertes aux agents. L'efficacité et la productivité des services en sont sérieusement affectés.

Alors qu'une politique de réduction des effectifs était menée parallèlement à ces mesures, le tout a rendu l'organisation du travail d'exécution et de logistique administrative plus difficile.

La *troisième catégorie de mesures* est plus centrée sur nos préoccupations d'un meilleur fonctionnement des services publics et d'une gestion de la fonction publique.

En ce qui concerne cette dernière, cette période est marquée par un certain nombre de mesures que l'on pourrait qualifier de "positives", mais qui malheureusement ne sont pas intégrées dans un projet d'ensemble ou dans une politique cohérente. Ce sont plutôt des mesures au coup par coup dont certaines visent à satisfaire le public et la presse.

Ainsi, par voie légale ou réglementaire est organisé un système de recrutement sélectif ; est proposé une révision fonctionnelle des cadres organiques (qui ne sera entreprise qu'avec la radioscopie quelques années plus tard) et la formule du contingent annuel pour les départements ministériels ; est réglementé l'octroi des fonctions supérieures qui empêche une gestion normale des carrières ; est proposé un régime de mobilité rénové ; sont installés des directeurs de formation à fonction exclusive et à temps plein ; est offert un système de crédits d'heures aux agents pour améliorer leur formation est organisé un nouveau régime de congés politiques ; et sont enfin réglementés les cumuls abusifs qui éloignent les agents de leur activité principale pendant les heures de service.

Il faut encore citer la création *d'une banque de données du personnel* mais qui n'a pas été conçue pour la gestion des ressources humaines, mais en vue de disposer d'un instrument informatisé pour le calcul budgétaire, pour l'analyse des dépenses de personnel et pour la répartition des effectifs.

En 1984, et de manière assez surprenante, alors qu'il apparaît de plus en plus indispensable d'adapter sérieusement la gestion de la fonction publique, d'évoluer vers une gestion plus qualitative et individualisée, de développer la formation et le perfectionnement à tous les niveaux, d'adapter les carrières, etc., le gouvernement décide de séparer *les trois services de la fonction publique* qui relevaient jusque là du Premier Ministre. La DGSF et le SAG sont fusionnés avec les services du Ministère de l'Intérieur, tandis que le SPR reste sous la tutelle directe du Premier Ministre. Cette réorganisation qui allait à l'encontre d'une autre formule qui consistait à créer un Ministère de la Fonction publique, a été effectuée par surprise pour des raisons que l'on pourrait qualifier de "personnelles".

Cette restructuration qui sera heureusement remplacée par une autre, en septembre 94, qui consistera justement à créer par AR un nouveau Ministère de la Fonction publique, a vraisemblablement retardé de dix ans les chances de voir se développer une politique globale et une réelle modernisation de la fonction publique.

En conclusion on peut dire que l'économique, le quantitatif et le budgétaire ont dominé la gestion du personnel public et particulièrement la gestion du personnel des ministères, mais paradoxalement aussi, à cause de l'insatisfaction manifestée par les agents et par les difficultés de fonctionnement engendrées par ces mesures, l'Exécutif va finalement comprendre qu'une autre stratégie et une autre politique devraient être mise en œuvre. Aussi en 1985, lors de la constitution de l'équipe de Martens VI, verra-t-on apparaître dans l'équipe gouvernementale un Secrétaire d'Etat à la modernisation. Enfin !

On peut dire, sans trop de cynisme que les semences de la modernisation ont été plantées dans la terre aride de l'austérité.

3 Le Secrétariat à la Modernisation : 1985-1987

La déclaration gouvernementale de Martens VI contenait deux mesures importantes à notre point de vue : la première consistant à promouvoir la mise en place d'un *Etat de droit moderne*, la seconde étant la création d'un portefeuille de Secrétaire d'Etat à la Modernisation et à l'Informatique, directement rattaché au Premier Ministre et qui devra collaborer étroitement avec le ministre et le Secrétaire d'Etat à la Fonction Publique.

La création d'un Secrétariat d'Etat à la modernisation était une "première" en Belgique.

Cette innovation n'a pas manqué de soulever de-ci de-là, un scepticisme qui dans notre pays paraît être de mise dès qu'il s'agit d'améliorer le fonctionnement de l'Etat et de ses services. D'aucuns ont d'ailleurs conseillé au Secrétaire d'Etat de concentrer ses efforts sur l'informatique.

L'accord de gouvernement fixe clairement les objectifs à poursuivre par le Secrétariat. Ils peuvent se résumer comme suit :

- accroître l'efficacité des services et la motivation des fonctionnaires par une meilleure décentralisation, une responsabilisation plus grande des fonctionnaires et une objectivation des recrutements et des promotions ;
- inciter à augmenter la productivité des services par des méthodes de gestion actualisées, des techniques informatiques modernes, une coopération efficace et une politique du personnel objective ; deux précisions sont apportées dans le texte quant à la nature de cette politique objective, qui sont :
 - la nécessité d'envisager la réforme du statut des fonctionnaires généraux en vue de renforcer leur motivation ainsi que leur capacité de gestion et leur mobilité fonctionnelle ;
 - la création d'un corps de fonctionnaires, dont l'accès sera déterminé par la maîtrise des compétences et des qualités requises pour une gestion moderne, la carrière s'organisant en fonction de la distinction entre l'emploi et la fonction.

Ces divers points faisaient référence à des projets qui avaient été développés par le ministre de la fonction publique dans le précédent gouvernement.

Dès le début, il apparaît que la question centrale de la modernisation sera celle de la fonction publique et de la haute administration, dans la mesure où il faudra implanter une nouvelle culture administrative, ouvrir le système au management.

La stratégie repose sur une double toile de fond et sur un concept original de modernisation. Ainsi elle déclare, de manière ferme, la nécessité pour la Belgique de s'engager résolument sur la voie d'une *adaptation continue et programmée* des services publics centraux à

l'instar d'autres pays occidentaux, et veut faire entendre que la modernisation ne saurait se limiter à l'exploitation des technologies modernes, à l'assainissement des finances publiques et au dégraissage de l'appareil administratif. La modernisation doit aller au-delà de ces objectifs techniques et doit y associer aussi étroitement que possible l'administration. La philosophie centrée sur l'idée de modernité propose aussi de mettre l'accent sur l'aptitude au changement, l'ouverture au dialogue, la capacité d'innover, un plus grand souci à informer, plus d'attention pour l'accueil et la communication avec le citoyen-client.

Après six mois d'entrée en fonction, le Secrétaire d'Etat G. Lutgen publie une brochure qui présente sa **“Stratégie d'actions prioritaires pour la modernisation des services publics”**.

Les objectifs généraux sont au nombre de trois et proposent de mettre davantage les services publics au service de la population, de les rendre soucieux d'une meilleure productivité et de faire participer davantage l'Administration à l'élaboration et à la réalisation des politiques publiques.

A ces objectifs correspondent *trois catégories d'actions prioritaires* relatives aux problèmes d'organisation, aux technologies de l'information et aux ressources humaines.

Cette dernière catégorie se limite à deux actions prioritaires sur onze, consacrées respectivement à la formation des agents, à l'utilisation des technologies nouvelles de l'information et à la formation des cadres dirigeants à la gestion

Cependant il apparaît que la mise en œuvre d'autres actions prioritaires passe par la nécessaire mise à disposition d'un personnel spécialisé qui fait en grande partie défaut. Il en va ainsi pour :

- l'implantation et le fonctionnement des futures cellules de modernisation envisagées dans chaque ministère ;
- la création de la Délégation à l'Informatique ;
- la restructuration des services d'études qui est jugée indispensable.

Le Conseil des Ministres accepte le plan stratégique déposé par le Secrétariat d'Etat en mars 1986, mais demande aussi de le transformer en propositions concrètes.

Les premiers projets relatifs à la Délégation à l'Informatique, aux cellules de modernisation, aux schémas-directeurs de l'informatique ministérielle, aux pratiques d'accueil, aux budgets-programmes sont introduits assez rapidement malgré les inévitables consultations qu'impose la nécessité de convaincre les principaux acteurs de la vie administrative, mais le gouvernement ne prend que les premières décisions, et encore au compte-gouttes, au cours du premier semestre de 1987.

Le 19 octobre 87, le gouvernement Martens tombe et le Secrétariat d'Etat disparaît, laissant une œuvre largement inachevée. Il n'a pas eu le temps de faire des propositions pour le

problème qui aurait dû être tout à fait prioritaire, c-à-d. celui qui aurait dû consister à organiser la formation des fonctionnaires supérieurs et dirigeants à la gestion managériale et à leur donner l'autorité et les compétences nécessaires pour devenir les véritables moteurs du changement administratif. Guy Lutgen avait, par ailleurs, au cours de son mandat lancé à plusieurs reprises, l'idée de la création d'un corps de fonctionnaires généraux, idée qu'il avait reprise de certains dossiers du ministre Ch-F. Nothomb. Il avait aussi eu pour intention de déposer un projet d'AR en vue de la création d'une Ecole nationale d'administration publique. Ces idées n'ont fait l'objet d'aucun texte officiel ni d'aucune déclaration au Conseil des Ministres : le temps lui ayant fait défaut.

Quel bilan peut-on tirer de cette expérience d'un secrétariat spécialisé dont l'expérimentation a été faite dans d'autres pays membres de l'OCDE?

Le bilan est mitigé, les espoirs ont été plus grands que les résultats. Dans le domaine du personnel, celui qui nous préoccupe ici, peu de choses ont pu être étudiées à fond et pratiquement rien n'a été réalisé (la formation des fonctionnaires pour les cellules de modernisation a commencé à la DGSF en juin 87).

La seconde question qui se pose est alors le pourquoi du faible résultat d'une initiative qui avait suscité tant d'espoirs au vu des intentions manifestées dans la déclaration gouvernementale. Les mauvaises langues diront peut-être que la modernisation, tout comme la réforme administrative, est un couplet qu'une nouvelle équipe ministérielle entonne volontiers, encore que sans grande conviction ni vrai désir de réalisation. Peut-on dire que ce furent les intentions de départ du gouvernement, ce n'est pas certain. Mais ce qui par contre apparaît évident c'est que la coalition au pouvoir, n'a pas mis le turbo quand il s'agissait de faire passer les propositions du secrétaire d'Etat dans la pratique administrative.

D'autres facteurs qui ne relèvent pas de la conjecture fournissent une explication plus pertinente et plus vérifiable, ainsi :

- la faible durée du gouvernement -du 28.11.85 au 19.10.87-, n'a pas permis au Secrétariat d'aller au bout de son projet et d'implanter les propositions acceptées par le CM par voie législative et réglementaire. L'impulsion que peuvent donner les pouvoirs spéciaux a fait défaut ;
- le manque relatif de liberté d'action du SE qui devait collaborer étroitement avec le ministre et le Secrétaire d'Etat de la fonction publique, dont les priorités n'étaient pas les mêmes. A cette difficulté s'est ajouté un soutien plus que relatif du Premier Ministre, harcelé par d'autres problèmes ;
- le fait que tous les projets ont dû passer, pour réduire les résistances, par une consultation lourde, que le Secrétaire d'Etat avait au départ voulu aussi large que possible ;

- le SE n'a pas pu compter, comme ce serait peut-être le cas avec le Collège des Secrétaires Généraux actuellement, sur le soutien dynamique de la haute administration. Celle-ci a, une fois de plus, préféré se mettre sur la défensive, n'ayant pas un préjugé favorable pour la modernisation, vu le résultat des expériences de réforme antérieures ;
- le manque de moyens a été un autre handicap. Ne disposant que d'un cabinet restreint dans lequel les experts en modernisation étaient trop peu nombreux, ne disposant d'aucune administration de soutien, le SE a dû se limiter à convaincre, à essayer de faire accepter ses projets par le CM et à laisser à d'autres la possibilité de les mettre en œuvre.

Cependant, avec le recul, on pourrait dire que l'expérience a été en dernier ressort bénéfique, car elle a fait progresser l'idée d'une indispensable modernisation et a été le début d'une conviction, celle de devoir faire adopter par les services publics une culture plus managériale et celle de les sensibiliser à une approche plus qualitative et de service aux citoyens. Un credo a également été renforcé, celui qu'une modernisation n'a de chance de succès que si l'administration dans son ensemble y croit et y participe de manière volontaire.

4 Les efforts pour le renouveau de la Fonction publique (1989-1998)

4.1 La Radioscopie des services publics¹

Vers la fin des années '80, l'initiative de modernisation administrative intitulée "*Radioscopie des services publics*" a relancé le processus fondamental d'interrogation sur l'organisation administrative de la fonction publique fédérale.

Avec comme principal but de doter les administrations, et plus particulièrement les fonctionnaires dirigeants, d'un instrument de gestion du personnel plus efficace et plus performant, l'opération de radioscopie des services publics se situe au confluent d'intérêts fondamentalement différents : d'une part, ceux du Ministre de la Fonction publique et de son équipe qui, soucieux de moderniser la gestion des ressources humaines, veulent développer des techniques plus managériales de gestion (par l'introduction des tableaux de bord et des organigrammes fonctionnels) et d'autre part, ceux du gouvernement qui, désireux de "faire plus avec moins", entend à terme utiliser les résultats de l'opération de radioscopie à des fins de réduction des effectifs.

Officiellement démarrée en janvier 1991, la radioscopie consiste davantage à analyser en détail les activités, les fonctions et les missions des administrations qu'en une vaste opération d'audit interne. Appuyé par une société privée de consultance, le Bureau-Conseil ABC constitue la cheville ouvrière du projet : il élabore la méthodologie et assure le suivi des opérations. Après avoir suivi une formation, les fonctionnaires impliqués dans ce vaste projet, puisqu'il s'adresse à toute la fonction publique fédérale, récolteront dans les administrations (subdivisées en directions et en unités organiques) les données devant permettre au terme de la "phase – action", de fournir des éléments de réponse aux objectifs suivants : la description de la production concrète de chaque agent contribuant à la réalisation des missions, la redéfinition des missions des services publics assumées par les agents de la Fonction publique fédérale (plus de 80.000) et la détermination du nombre et de la qualification professionnelle nécessaires à la réalisation de ces missions. Entre 1991 et 1992, l'opération a touché tous les ministères et tous les organismes publics fédéraux.

L'originalité de la radioscopie des services publics a donc consisté à remettre en question de façon systématique, avec l'appui d'outils de gestion et d'évaluation adaptés à la réflexion stratégique appliquée au service et aux agents publics, la finalité des produits administratifs.

¹ Une étude inductive plus détaillée de la Radioscopie des services publics a été effectuée par R. Polet en deuxième partie de la présente analyse.

Par la suite, l'opération s'est essoufflée avec l'utilisation par le gouvernement des résultats de la radioscopie à des fins essentiellement économiques visant la réduction des effectifs (en ne réengageant pas les contractuels ou en ne remplaçant pas des effectifs en fin de carrière).

Alors que cette initiative, d'abord confrontée à la rigidité des certains fonctionnaires dirigeants, avait atteint un certain degré de coopération, elle aura laissé un goût amer dans la bouche des fonctionnaires.

Indirectement, elle aura permis à certains départements de mieux se connaître et parfois même la mise en place de réseaux interdépartementaux. Le gouvernement s'en inspirera également pour la fusion des départements de la Santé publique et de la Prévoyance sociale et celle des Ministères de l'Agriculture et des Classes moyennes. Certains départements déjà investis dans le développement d'outils plus managériaux continueront à tirer profit des enseignements de la radioscopie. Toutefois, les tableaux de bord et les organigrammes fonctionnels ne verront jamais le jour.

Bien qu'une véritable politique de communication interne lui ait fait défaut et que certains objectifs aient souffert d'un manque de clarté et de transparence, l'opération de radioscopie des services publics a été une fois de plus victime du manque de soutien politique et de la rigidité de la culture administrative fédérale belge.

4.2 Les principes généraux de 1994

La *Radioscopie des services publics* et les *Principes Généraux* sont deux opérations qui se déroulent, avec un léger décalage, à la même période.

La radioscopie concerne uniquement les ministères et les parastataux nationaux, tandis que les Principes Généraux vont s'adresser non seulement aux agents de l'Etat, mais aussi au personnel des services des gouvernements de communauté et de région et des Collèges de la Commission communautaire commune, de la Commission communautaire française, ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

En bref, on peut dire que l'ARPG de 1994, qui est un mauvais "remake" de celui de 1991, avait trois objectifs non nécessairement tous explicités :

- s'aligner sur les dispositions européennes en ce qui concerne le respect par la Belgique du principe de libre circulation des travailleurs ;
- permettre en vertu des lois spéciales de réforme institutionnelle de 1980 et 1988/1989, aux gouvernements de communauté et de région d'élaborer leurs propres statuts du personnel, donc de leur donner une large autonomie en matière de gestion de leurs fonctions publiques, tout en tempérant cette autonomie dans le domaine des pensions, des relations syndicales et en

manifestant la volonté de maintenir une certaine **unité de conception** de la fonction publique au sens large ;

- adapter certaines dispositions du statut général des agents de l'Etat.

Dans le cadre de cette étude, il n'est peut-être pas utile de passer en revue les péripéties vécues par les principes Généraux, ceux-ci ayant fait l'objet d'un premier arrêté royal en date du 22 novembre 1991-annulé par le Conseil d'Etat le 31 mai 1994- et d'un second arrêté paru le 26 septembre 1994. Ce qui nous intéresse davantage c'est de voir ce qu'il a apporté à la gestion de la fonction publique et dans quelle mesure il a adapté le statut de 1937 aux exigences d'une administration des années 90, qui n'avait plus les mêmes caractéristiques que celle d'avant-guerre.

A ces deux interrogations les réponses sont mitigées; l'ARPG ne semble pas être une réelle modernisation de l'AR de 1937 et ne constitue pas non plus, du point de vue de certains juristes et des spécialistes en management, un ensemble de grands principes pouvant sous-tendre une politique cohérente de fonction publique. Il est une œuvre hybride que d'aucuns ont appelé un pot-pourri de dispositions, qui étaient peut-être les prémisses d'une gestion du personnel qui se voulait plus managériale, mais qui a manqué de consistance.

Avec le recul on peut dire, sans risque de se tromper que l'ARPG a certainement été une occasion manquée de rajeunir et de faire un réel "lifting" du statut de 37 qui en avait largement besoin (lire à cet égard A.Molitor-Les avatars d'un statut), mais aussi l'occasion manquée de doter la fonction publique d'un modèle de gestion, basé sur les principes et les règles générales du management des ressources humaines.

En fait, l'ARPG est une opération prioritairement "politique", exploitée dans une certaine mesure par les syndicats, et comme il est dit dans le rapport au Roi, le projet doit être vu "*... comme un complément très important aux réformes institutionnelles qui ont été opérées par les lois spéciales votées en 1980 et 1988*" et "*... la prise de l'arrêté rendra effectif le principe d'autonomie des exécutifs ...*". Le texte rappelle aussi les difficultés rencontrées pour "*... retenir les principes généraux qui sont vraiment les règles essentielles destinées à assurer l'unité de conception de la fonction publique ...*".

Les principes retenus dans l'ARPG montrent clairement que l'intention n'était pas de mettre en place une nouvelle politique cohérente et progressiste de gestion des personnels publics, en vue d'une plus grande efficacité des services, d'une meilleure productivité des agents, d'un meilleur service à la population et d'une dépolitisation maintes fois annoncée dans les dernières déclarations gouvernementales.

En effet, ces principes se libellent comme suit :

- garantir le respect de certaines règles fondamentales appelées à protéger les agents contre l'arbitraire du pouvoir. Ce principe vise par les dispositions sur

lesquelles il s'appuie à consacrer le système de mérite du statut Camu, ainsi que le régime de carrière hiérarchique ;

- assurer le caractère national des pensions ;
- garantir aux agents l'existence d'un certain nombre de droits minimaux, particulièrement en matière pécuniaire, de droit du travail et de sécurité sociale.

On peut se demander, à la lecture de ces principes, s'ils ne sont pas plutôt une Charte sociale qu'une base générale à la gestion de diverses fonctions publiques nationale, communautaire ou régionale.

C'est dans le cadre du premier principe que l'on trouve les dispositions nouvelles qui ont été introduites dans le statut Camu et qui sont plus particulièrement liées à notre sujet. Elles ne manquent pas d'intérêt pour notre réflexion future aussi passons-les en revue.

Tout d'abord notons que ces dispositions remanient des éléments de la Partie II du Statut de 1937, relative aux devoirs des agents. Elles confirment le principe de la liberté d'expression, celui-ci étant tempéré par de très larges exceptions, au point que certains estiment que la nouvelle rédaction est plus sévère que la jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux anciennes dispositions du statut Camu. Alors que la jurisprudence mettait l'accent sur une obligation de réserve, l'article 3 de l'ARPG dit "*... il leur (les agents) est interdit de révéler des faits qui ont trait à la sécurité nationale, à la protection de l'ordre public, aux intérêts financiers de l'autorité, à la prévention et à la répression des faits délictueux, au secret médical, aux droits et libertés du citoyen, et notamment le droit au respect de la vie privée : ceci vaut également pour tous les faits qui ont trait à la préparation de toutes les décisions*".

L'ARPG réitère le devoir de loyauté et d'intégrité des agents (article 7) ainsi que le devoir de réserve. Pour le surplus dans cette partie, le texte propose trois dispositions nouvelles ; le **droit à la formation** des agents, le **droit à l'information** pour tous les aspects utiles à l'exécution de leurs tâches (art.4), ainsi que le **droit** pour chaque agent **de consulter** son dossier personnel. En incluant ce dernier point, l'arrêté se met en conformité avec la loi de 11 avril 1994, relative à la publicité de l'administration.

En ce qui concerne le **recrutement** et le **stage**, l'ARPG conserve les anciennes règles du statut de 37, mais permet à la loi ou au règlement de créer des procédures spécifiques de recrutement et de nomination (art.11§3), lesquelles échapperaient au Secrétariat au Recrutement. Cette disposition, vraisemblablement voulue par les exécutifs, constitue un risque certain pour l'objectivation du recrutement et de la nomination, malgré les déclarations formulées dans les dernières déclarations gouvernementales. Le CE a critiqué ce texte, mais le gouvernement a passé outre et aujourd'hui des bruits de plus en plus insistants font penser que certains exécutifs aimeraient se passer des services du SPR en s'appuyant sur des critiques qui paraissent peu fondées.

Pour ce qui concerne la **carrière** des agents, les anciennes règles sont maintenues, mais néanmoins deux dispositions importantes ont été introduites ; celle relative au **mandat** et celle relative à **l'évaluation**.

L'article 22 stipule : *“qu'aux conditions fixées par le statut, l'agent de niveau I peut être désigné pour une durée limitée qui ne peut excéder six ans, à un emploi vacant dans un grade supérieur ...”*. Cette règle va donner lieu plus tard à la notion de mandat pour les fonctions dirigeantes, dont nous parlerons dans la partie consacrée à l'après 1993.

Après avoir admis officiellement que le signalement était un échec total, alors que c'était une des pierres angulaires du statut Camu, l'ARPG en son article 25 prévoit de remplacer le signalement par une **évaluation** générale des agents, tous niveaux confondus et fonctionnaires généraux compris.

L'évaluation des agents sera organisée par trois arrêtés royaux du 31 mars 1995, qui seront modifiés par quatre arrêtés de 1997. La mise en œuvre de cette évaluation paraît difficile, car la complexité du système proposé est telle qu'elle a nécessité une préparation qui s'est avérée laborieuse. La première évaluation a été reportée au 15 décembre 1998 pour les niveaux 1 et 2+; au 15 septembre 1999 pour les agents des niveaux 2, 3 et 4.

Il est donc trop tôt pour pouvoir en mesurer les effets positifs ou négatifs, surtout que l'évaluation est très différente du signalement dans la mesure où elle portera prioritairement sur les aptitudes professionnelles. Elle pose aussi le problème fondamental de savoir si l'évaluation des fonctionnaires généraux doit être différenciée de celle des autres agents ?

Outre les points cités ci-dessus, le chapitre des carrières (art; 19) classe dorénavant les emplois en cinq niveaux, c-à-d. ajoute un niveau 2+, suite à l'évolution des diplômes délivrés par l'enseignement (enseignement supérieur de type court). Plus aucune condition de diplôme n'est requise pour l'accès au niveau 4. L'article 23 confirme la promotion en carrière plane, qu'il définit mais sans préciser en quelle circonstance et à quels types de personnel elle peut s'appliquer. Cette disposition et celle du mandat, telle qu'elle sont présentées peuvent laisser croire que l'on organise une fois de plus le système des “fonctions supérieures” qui avait été fortement limité par un arrêté pris en 1992, mais sans le dire de façon explicite.

L'ARPG, probablement sous la pression des syndicats, reconnaît cette fois, sans ambiguïté, **le droit de grève** aux agents. Il va plus loin que la doctrine du Statut Camu et la loi syndicale de 1984 qui limitaient le droit de grève en ce sens que les agents ne pouvaient suspendre l'exercice de leur fonction sans autorisation préalable. La continuité du service public et l'intérêt général étaient ainsi, dans une certaine mesure, protégés.

Cette protection tombe avec l'article 44 qui ne fixe plus qu'une limite pécuniaire à une cessation complète du travail ; *“la participation de l'agent à une cessation concertée du travail ne peut entraîner pour cet agent que la privatisation de son traitement”*.

Une autre innovation de l'ARPG, est qu'il envisage que des agents pourraient, pour autant que les statuts le prévoient, être licenciés pour inaptitudes professionnelles après deux évaluations négatives successives, tout en leur assurant un droit de recours et de défense.

Dans l'article 51, il est dit également qu'un statut peut fixer une procédure spécifique de recours pour tout ou partie des fonctionnaires généraux.

Que faut-il penser de ces Principes Généraux en tant qu'instrument de base d'une gestion renouvelée du personnel ? L'analyse devrait faire partie de la mission d'un groupe de travail spécialisé qui aurait reçu une mission clairement explicitée du pouvoir politique en vue de moderniser drastiquement la gestion du personnel et de la rendre plus managériale.

Mais d'ores et déjà, certaines observations peuvent être faites :

- l'ARPG n'est pas à proprement parlé une charte de principes généraux permettant une gestion moderne des ressources humaines à l'instar du secteur privé. Il n'est pas sûr non plus qu'il parvienne à préserver l'unité de conception des diverses fonctions publiques auxquelles il s'adresse. Il laisse une grande liberté aux exécutifs de prendre des mesures différenciées dans des domaines importants où la politisation pourra continuer à jouer. On peut se demander s'il est un instrument efficace d'une vraie décentralisation de la gestion du personnel ;
- il est loin d'être l'instrument favorisant la mise en place d'une véritable politique actualisée de la fonction publique, si on admet qu'une telle politique doit être un ensemble d'opérations qui consiste à :
 - élaborer et arrêter les grandes options qui doivent permettre de gérer les personnels de manière cohérente et efficace ;
 - assigner les objectifs prioritaires de caractère évolutif et les activités de la gestion du personnel ;
 - fixer le cadre et les orientations d'une gestion prévisionnelle ;
 - lier la stratégie de la gestion des ressources humaines à la politique de l'emploi, du travail, du service au public ainsi qu'à la politique budgétaire ;
- de nombreuses dispositions sont très vagues et laissent une large interprétation à ceux qui auront à élaborer les nouveaux statuts. On s'aperçoit déjà maintenant, qu'au niveau des statuts de communautés et de régions, une différence énorme existe entre le statut de la communauté flamande, de type résolument managérial, et celui de la région wallonne très classique et se référant encore beaucoup au Statut Camu. L'évolution est marquée au Nord du pays, la coutume privilégiée au Sud ;

- on ne peut avoir qu'un regret, celui de n'avoir pas vu les multiples acteurs qui sont intervenus dans la négociation de l'ARPG, saisir la chance de proposer une conception plus moderne et plus managériale de la gestion du personnel.

4.3 Les mesures pour l'amélioration qualitative des services publics : le Plan Tobback

Il faut noter aussi au cours de cette période la présentation au gouvernement, par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction Publique Louis Tobback, d'un **plan de travail** qui avait comme objectif la restructuration de l'administration ainsi que l'accroissement de l'efficacité et du rendement des fonctionnaires nationaux. Ce plan fut approuvé par le Gouvernement le 5 février 1993, mais il semble ne pas être bien connu par le grand public et n'a certainement pas reçu la diffusion qu'il méritait. S'appuyant sur la "Radioscopie des services publics" initialisée par le Bureau ABC et appliquée à quelque 150 services publics ce plan contenait 24 décisions, dont nous ne reprendrons ici que celles qui concernent directement ou indirectement la gestion du personnel et la fonction publique.

Mais avant de considérer les points qui nous intéressent, il est éclairant de présenter l'analyse de situation de l'administration faite dans la partie introductive de ce rapport. Ces observations initiales nous rappellent ce qui avait déjà été dit maintes fois auparavant dans d'autres études et rapports que nous avons présentés antérieurement. Cette évaluation est loin d'être positive, mais les mesures qui sont envisagées pour y remédier sont les signes annonciateurs du désir d'introduire une nouvelle culture de la gestion dans l'administration.

Nous nous contenterons pour le constat de reprendre des extraits de la note Tobback qui comporte 39 pages :

"Les services publics ne parviennent pas à formuler une réponse efficace aux changements des besoins. En général ils restent assez insensibles aux évolutions sociales.

Dans le meilleur des cas, on crée un certain nombre de nouveaux produits et/ou de missions, à réaliser au sein d'un nouveau service avec un cadre spécial temporaire. Etant donné l'absence d'une reconsidération systématique des objectifs, de la recherche d'une "raison d'être" et du manque croissant de moyens budgétaires et autres, les efforts de l'autorité ont de moins en moins d'effet et témoignent d'une disparité de plus en plus grande par rapport à l'intérêt social relatif des problèmes posés.

L'autorité est donc amenée à intervenir de moins en moins, jusqu'à ce qu'elle ne fasse plus rien du tout.

Heureusement cette inactivité ne constitue pas encore un des objectifs de l'autorité. Il serait toutefois par trop facile d'attribuer la sclérose générale et l'apathie apparente des services publics à la mauvaise volonté et à l'incompétence.

L'administration, le ministère ou le parastatal se retrouvent généralement impuissants devant les signaux de la communauté en raison d'instruments de gestion inadéquats, voire même absents. Même si on réussit à redéfinir "l'intérêt général" l'appareil d'Etat n'arrive pas à s'en rapprocher.

En dépit de contrats avec le citoyen, d'initiatives prioritaires en matière de gestion, de notes d'orientation et autres, notre fonction publique arrive en fait à nier ses propres raisons d'être.

Suite à des raisons techniques de gestion, le citoyen n'arrive plus à administrer l'Etat, voire même à le diriger, et qui plus est, l'Etat n'arrive plus du tout à administrer, voire même à diriger le citoyen.

La dispersion des moyens utilisés constituant une des causes principales de cette situation, il est indispensable de fixer des priorités en matière d'objectifs, d'allouer les investissements en conséquence et d'effectuer un contrôle de gestion sur l'effectivité et l'efficacité de ces investissements.

A l'avenir nous devons nous abstenir de tout vouloir faire, de façon à pouvoir bien faire ce que nous devons réellement faire.

Les services publics doivent de nouveau être en mesure d'assumer un rôle qualitatif de premier ordre dans la structure sociale, de façon à ce que le niveau politique puisse leur confier en toute confiance la réalisation des objectifs fixés. Il y a lieu de leur fournir, en premier lieu, les instruments de gestion nécessaires.

Les lignes de force suivantes sont importantes à ce sujet, surtout en matière de personnel :

- 1. Tant l'administration que les autorités politiques doivent disposer des informations suffisantes pour la gestion ;*
- 2. Une concordance aussi grande que possible entre :
 - a. la structure budgétaire ;*
 - b. l'organigramme des services ;*
 - c. la réglementation en vigueur ;*
 - d. l'autorité compétente responsable.**
- 3. Procurer aux services publics des instruments flexibles dans le but de permettre une réponse souple aux circonstances mouvantes ;*
- 4. Un contrôle administratif et budgétaire qui garantit aux autorités politiques la réalisation efficace et effective des priorités poursuivies.*

“ ... l'administration doit définir son potentiel à long terme et parallèlement elle doit développer la coordination avec d'autres institutions (...) sinon elle devra toujours faire face à des crises qui éclatent parce que les problèmes n'ont pas été prévus et résolus à temps ...”.

“ ... voilà pourquoi l'Etat doit renforcer ses cellules d'études dont le rôle est de prévoir ses besoins ...”.

“ ... l'analyse donne l'impression que le contrôleur des services publics est plus faible que le contrôlé : le fonctionnaire (...) c'est pourquoi il faut réclamer des services autonomes qui bénéficieraient d'une certaine autonomie de gestion (...) la structure administrative n'est pas adaptée pour exécuter certaines missions surtout celles en faveur des citoyens ...”.

“ ... malheureusement le fonctionnement de l'administration repose sur la **méfiance**. On fixe des règles parce que la confiance fait défaut. L'utilisation arbitraire de la liberté fait peur. Il s'agit d'un réflexe de défense. Les "chasses gardées" sont source d'immobilisme ...”.

Cette analyse se passe de commentaires, mais elle a l'avantage d'avoir été faite par un ministre en charge et entérinée par le Gouvernement lui-même. Elle ne permet donc plus aux autorités de se voiler la face et de prétendre que tout marche pour le mieux dans le meilleur des mondes.

Voyons maintenant les propositions de la note relatives à la fonction publique : les divers points seront considérés par rapport à leur objectif, la décision prise par le conseil des ministres, la réalisation estimée.

Divers chapitres ont été consacrés aux problèmes de personnel, ils sont intitulés :

- la gestion de la fonction publique ;
- une politique souple en matière de personnel ;
- rémunération et carrière.

Les points les plus intéressants de ces chapitres sont passés en revue sans structuration particulière, mais de manière séquentielle.

1. Création d'un département “Administration générale”

- Le but est d'améliorer la coordination entre les services publics qui sont chargés de procurer aux fonctionnaires, de la façon la plus efficace possible, les moyens leur permettant de travailler dans les meilleures circonstances ;
- le gouvernement décide de mettre en place un groupe de travail qui se réunira à l'initiative du ministre de la fonction publique et qui sera composé de représentants de tous les ministères. Il formulera ses propositions pour le 1 mai 1993 ;
- les propositions donneront lieu à la création par AR du 19 septembre 1994 du Ministère de la Fonction Publique, qui sera opérationnel le 1 janvier 1995.

2. La banque de données des agents de l'Etat

- Il s'agit d'opérationnaliser le projet de banque de données de la fonction publique approuvé le 10 juillet 1992 ;
- le but est de disposer d'informations précises en ce qui concerne les effectifs, les crédits de personnel, les évolutions en la matière, tout en tenant compte de la protection de la vie privée. C'est aussi forcer les administrations à fournir des informations de manière régulière (tous les 6 mois) ;
- 83.000 fiches individuelles ont ainsi été établies comprenant par fonctionnaire une dizaine de données. La donnée clef de ces fiches étant la qualification professionnelle, jugée plus sur les performances personnelles que sur le diplôme ;
- obligation pour le ministre de la FP de fournir au conseil pour janvier '94 un schéma relatif au renouvellement de la BD du personnel des services publics.

3. Adaptation de la mission de l'Inspection des Finances

- L'objectif est de confier le contrôle permanent de gestion en matière d'efficacité et d'effectivité des services publics aux organes de contrôle interne du pouvoir exécutif, en particulier au corps de l'IF, à condition de trouver une structure budgétaire et administrative indépendante ;
- les missions de l'IF devraient être les suivantes :
 - vérifier si les missions données par les autorités politiques (gouvernement, ministres, circulaires,...) sont effectivement et efficacement exécutées ;
 - donner des avis concrets à ces autorités en fonction de leur faisabilité administrative et technique ;
 - le groupe de travail "Contrôle administratif et budgétaire" créé par décision du CM du 10 juillet 92, fera à celui-ci, pour la mi-avril 93, des propositions, qui auront parmi d'autres, l'objet de renforcer les effectifs et de préciser la mission des Inspecteurs des Finances ;
 - (résultat à déterminer)

4. Les bilatérales annuelles du personnel

- Développer une procédure afin de fixer de manière permanente tant au point de vue fonctionnel que budgétaire les besoins de personnel par Objectif/Mission/Service ;
- cet exercice se fera chaque année sur le modèle des discussions budgétaires, qu'il précédera. Cette évaluation permanente doit augmenter la transparence en matière d'effectifs et de rendement ;
- à partir de l'année budgétaire 94 une procédure précise, décrite dans la note, sera appliquée pour les dépenses relatives au personnel ;

- (résultat à rechercher).

5. Introduction des rapports "Radioscopie" en retard

- Les rapports non transmis doivent l'être au Ministre de la Fonction Publique pour la mi-avril au plus tard. La procédure de la radioscopie a été étendue au personnel administratif du Ministère public, du Conseil d'Etat, des greffes et de la Gendarmerie, aux postes diplomatiques du ministère des Affaires Etrangères ;
- les rapports doivent être transmis, avec avis de l'IF, au ministre de la FP pour septembre 93 ;
- (résultat lié à l'évaluation de la radioscopie).

6. Une politique souple en matière de personnel

Un chapitre particulier et comprenant une douzaine de mesures est consacré à une meilleure utilisation du personnel en s'inspirant des résultats de la radioscopie d'une part, en s'appuyant sur la notion centrale de budget programme en ce qui concerne le personnel d'autre part.

Outre les références à la radioscopie, la mise en œuvre de certaines mesures suggère une concertation avec le SAG, l'Inspection des finances et la Commission des recrutements sélectifs créée en 1982.

Ce chapitre est un ensemble de propositions pour mieux utiliser le personnel en place, pour mieux identifier les besoins réels en personnel et prévoir les ressources humaines nécessaires, mais n'est pas comme son titre semble vouloir l'indiquer, une vraie politique avec des objectifs clairement présentés.

Voyons donc les propositions qui sont faites :

(1) *De nouveaux cadres départementaux*

Pour la mi-avril 94 chaque département, sur base de la radioscopie, doit proposer un nouveau cadre. Les résultats seront analysés dans la partie du rapport spécialement consacrée à la radioscopie.

(2) *Le blocage des recrutements*

Cette décision loin d'être novatrice n'est heureusement pas absolue.

Si le blocage est décrété de manière stricte pour les niveaux 3 et 4 jusqu'à fin 1996, il est assoupli pour les niveaux 1 et 2 en 1993, dans la mesure où un crédit exceptionnel de 50 millions pourra être utilisé pour des recrutements sélectifs et motivés, mais où la priorité doit être donnée aux inspecteurs des finances, aux conseillers à la trésorerie, aux informaticiens pour le Bureau ABC/BCI et aux nouveaux directeurs du personnel.

Néanmoins, les recrutements seront débloqués pour les niveaux 1 et 2 à partir de 1994, mais dans les limites des crédits disponibles dans les enveloppes de personnel.

Ce blocage, tel que présenté, doit en fait permettre à l'avenir de recruter des fonctionnaires plus qualifiés et de renforcer les niveaux supérieurs, tout en maintenant l'effectif relativement stable au niveaux inférieurs. Ceci pourrait être considéré comme un objectif d'une nouvelle politique des effectifs, qui doit impérativement être appliquée, considérant que depuis 1982, malgré toutes les mesures de "rationalisation" prises dans ce domaine, le nombre global des fonctionnaires départementaux n'a diminué que de quelques milliers d'unités. (de +- 89.000 à +- 82.000).

(3) Les crédits de personnel fonctionnel

L'idée, de type managériel, est de travailler avec une structure de programme optimale du personnel à l'intérieur du budget et dans le cadre de l'enveloppe départementale ainsi définie, d'affecter ou de réaffecter chaque année du personnel au sein du département et de procéder à une évaluation des moyens investis, considérant qu'avec la radioscopie on se rend compte de ce que fait une personne et avec quel moyens.

Avant 1994, un système nouveau de crédits du personnel doit être mis en place. Pour que le budget-programme devienne l'instrument de gestion souhaité, il doit concorder avec les structures administratives, les objectifs clairement définis et les moyens octroyés à la réalisation des objectifs.

(4) Service de mobilité et d'outplacement

En relation avec les points qui précèdent et en vue de limiter des recrutements supplémentaires, il apparaît indispensable de créer un **service de mobilité** au sein du SAG (la mobilité sur base de l'AR 103 de 1982 était gérée par le SPR)

L'outplacement, sorte de formule de dégageant des effectifs excédentaires, est à organiser avec le Ministère de l'Emploi.

On ne sait si la mesure a effectivement fonctionné.

Le service de mobilité existe quant à lui effectivement aujourd'hui.

(5) La conversion des contractuels

Discutable car ne se positionnant sur aucun objectif clair de la part du gouvernement pour savoir quel type de fonction publique désire le pouvoir et rappelant assez singulièrement des opérations antérieures de régularisation des temporaires effectuées avant 1970, le CM décide que le statut de fonctionnaire sera conféré aux contractuels (statut unique), lauréats d'un examen de recrutement, pour autant qu'ils aient les qualifications souhaitées et soient en charge de missions permanentes.

Deux poids deux mesures. Le Ministre de la fonction publique devait faire une proposition au CM pour le 1 mai 1993.

(Résultat inconnu).

(6) Absences .

Le Plan Tobback veut régler un double problème, qui est pour part un héritage des mesures prises au cours de Martens V, d'une part celui du régime des congés devenu trop généreux ; d'autre part celui de l'absentéisme.

Les fonctionnaires bénéficient d'une vingtaine de formules de congé et 20% des effectifs statutaires ne sont pas au travail suite aux grandes facilités offertes en matière d'absences de longue durée et suite à l'absentéisme pur et simple.

Cette situation a eu un effet négatif sur le fonctionnement des services et a conduit les responsables de ceux-ci à se plaindre d'un manque de personnel alors que les tâches devenaient plus nombreuses et plus complexes. Cette réduction du potentiel de travail disponible a aussi servi d'alibi à certains responsables pour ne pas favoriser les formations à l'extérieur du service.

Les retards administratifs et la qualité relative de certaines prestations, plaintes aussi bien formulées par les citoyens que par les chefs hiérarchiques, trouvent ici une partie de leur explication.

Le gouvernement a décidé de mettre en place un groupe de travail pour proposer une réforme équilibrée de la réglementation relative aux congés, tout en tenant compte du bon fonctionnement des services mais aussi des besoins sociaux et personnels.

(l'évaluation de la mise en œuvre de cette mesure n'est pas connue)

(7) Mandats et évaluation

Il a été constaté que les mêmes produits présentent des différences inacceptables en ce qui concerne les frais de personnel; soit à cause d'une mauvaise utilisation des qualifications des agents (affectation inadéquate), soit à cause du mérite moindre de certains d'entre eux (motivation ou efficacité insuffisantes).

Il est suggéré sans plus, un nouveau système d'évaluation pour améliorer l'objectivation des nominations et promotions sur base de critères fonctionnels.

Ce système comme nous l'avons dit plus haut, a été mis en place par le ministre Flahaut en 1998.

Les mandats dont il s'agit semblent être différents de ceux prévus dans les Principes Généraux, en ce sens que bien qu'ils concernent les fonctions de niveau supérieur, ils ont surtout pour objet la mobilité du personnel des différents secteurs publics, afin que les intéressés puissent apporter leur expérience professionnelle et enrichir le fonctionnement et la gestion d'autres services que le leur.

Il s'agit en fait de proposer une mobilité interne entre services et dans les services pour une durée déterminée afin de pallier des carences fonctionnelles dans certains secteurs de l'administration.

(Le résultat de cette proposition n'est pas connu)

(8) Rendre attrayantes les heures supplémentaires

L'idée est de résorber des retards administratifs exceptionnels par le travail supplémentaire volontaire. La mesure peut sembler contradictoire avec l'analyse de la situation de l'administration au début du Plan, ou le manque d'efficacité et de disponibilité des personnels étaient soulignés. Il serait intéressant de savoir si cette mesure a eu beaucoup de succès ?

(9) *Rôle des directeurs du personnel*

En liaison avec la Charte des Utilisateurs et les résultats de la radioscopie, le point de départ de la proposition est la valorisation des services du personnel qui devraient devenir des services de gestion des ressources humaines.

Cette adaptation est conditionnée par une nouvelle fonction, celle de directeur du personnel qui doit être organisée et occupée par des fonctionnaires ayant un profil particulier. Il est proposé de donner, dans le cadre des crédits de personnel fonctionnel (voir point 3), une priorité au développement de cette fonction dans les départements.

(le résultat de l'opération est à analyser)

(10) *L'agent chargé de l'information*

Toujours dans le même esprit que pour le point précédent, il est jugé indispensable de mettre en place un tel agent dans chaque administration et organisme d'intérêt public. Il doit recevoir toute demande, toute plainte, etc., venues de l'extérieur et leur donner une suite utile.

Cette fonction doit favoriser l'accessibilité des services publics d'une part, donner des informations relatives à l'organisation, aux procédures et services intéressants le public d'autre part. Par ce canal, le citoyen pourra également obtenir des informations relatives au traitement des dossiers qui le concerne.

Cette proposition positive, qui devait battre en brèche l'hermétisme de l'administration, a été largement suivie. Il existe de tels agents dans de nombreuses administrations; il conviendrait de savoir si la mesure s'est généralisée.

(11) *Journées portes ouvertes*

Elles sont recommandées pour chaque administration une fois par an.

(12) *Promouvoir la lisibilité des documents publics*

Il s'agit d'intensifier les efforts rendus obligatoires, dans ce sens, par une circulaire n°360 du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique en 1992.

(13) *Le guichet social*

Le gouvernement a donné son accord pour la création au 1 janvier 1994 d'un guichet social (projet pilote) par région.

Un projet, établi par un groupe de travail interministériel, doit être introduit au conseil des ministres par le ministre des Affaires sociales pour juin 93.

(résultat inconnu)

Le Plan Tobback contient encore des propositions intéressantes qui seront vraisemblablement reprises dans l'étude du secteur "organisation" de notre recherche. Nous les citons pour mémoire ici. Ces propositions sont relatives à :

- (1) la mise en place d'entités cohérentes et plus autonomes. Il est fait référence à la structure des départements ministériels en tenant compte d'une organisation plus fonctionnelle d'une part, en tenant compte des réformes institutionnelles et de la constitution coordonnée du 7 février 1994, qui prévoit un maximum de quinze ministres d'autre part. Les parastataux sociaux et les établissements scientifiques sont également pris en considération ;
- (2) la collaboration entre l'administration et les cabinets. Un AR du 31 mars 1992, complétant l'AR du 20 mai 1965 avait déjà disposé que chaque cabinet devait au moins une fois par mois, mener une concertation avec les fonctionnaires généraux ;
- (3) la collaboration horizontale cohérente c-à-d. la coopération interdépartementale ;
- (4) la relation avec le public dans le cadre de la Charte des Utilisateurs.

(14) Rémunération et carrière

Les efforts à fournir par les agents de l'Etat en vue d'une meilleure utilisation des moyens pour remplir les missions publiques et en vue d'un meilleur service aux citoyens, doivent selon le gouvernement être liés à une meilleure rémunération.

Il ne s'agit ni plus ni moins, conformément aux propositions approuvées par le CM du 4 décembre 92, de mettre en chantier une révision générale des barèmes (déjà entamée par des mesures successives en faveur des niveaux 4,3 et 2).

L'autre objectif est une simplification de la structure des grades.

Ces deux opérations se matérialiseront sous le gouvernement actuel par le ministre Flahaut. Le 14 février 1992, l'Administrateur général de la fonction publique, dans un interview à la Libre Belgique, avait bien précisé que les agents devaient mériter la révision et qu'ils devaient la gagner par des augmentations importantes de productivité dans les services publics. Dont acte.

En conclusion que peut-on dire à propos de ce Plan ?

Comme nous l'avons déjà dit c'est un document charnière qui s'appuie sur la Radioscopie, la Charte des Utilisateurs et les Principes Généraux dans la forme de 1991, mais qui a été assumé

entièrement par le Conseil des Ministres, puisque inscrit à l'ordre du jour d'une réunion ordinaire de ce Conseil et donnant lieu à 24 décisions exécutoires avec des échéances bien précises.

Il faut noter que ce Plan a eu des effets concrets, car de nombreuses décisions, après rapport des groupes de travail envisagés, ont effectivement été réalisées soit sous le gouvernement Dehaene I, soit Dehaene II.

Le bilan réel reste à faire avec les experts du Bureau ABC.

En ce qui concerne la gestion du personnel et de la Fonction Publique on peut dire que les mesures proposées sont de trois ordres :

- celles relatives aux structures et à l'organisation des services. Il faut ici relever la mise en place du Ministère de la Fonction Publique, la Banque de données des Agents de l'Etat, l'adaptation de l'Inspection des Finances, le service de mobilité et d'outplacement, le rôle des directeurs du personnel ;
- celles relatives à la gestion du personnel proprement dite comme les bilatérales annuelles du personnel, les nouveaux cadres départementaux, le blocage des recrutements, les crédits de personnel fonctionnel, les mandats et évaluation, les heures supplémentaires, la rémunération et les carrières ;
- celles qui sont liées à un meilleur service aux citoyens et à la Charte des Utilisateurs comme; l'agent d'information, les journées portes ouvertes, la lisibilité des textes publics et le guichet social.

Toutes ces mesures qui donnent parfois l'impression d'un "ravalement" urgent sont de valeur inégale et donnent l'impression de l'absence d'une vision d'ensemble structurée. Certaines d'entre elles apparaissent même contradictoires. N'est-il pas étonnant de critiquer d'entrée de jeu le manque de productivité des agents et en fin de parcours de proposer une révision générale des barèmes, pour compenser les efforts nouveaux qui seront demandés aux fonctionnaires ?

Une fois de plus ce qui étonne, malgré le caractère positif du Plan, c'est que le gouvernement n'ait pas fait, devant l'importance de l'enjeu, l'exercice de préciser **quel type de fonction publique** et **quel type d'administration** il serait souhaitable d'offrir au pays et aux citoyens. Une telle analyse, qui a fait défaut également lors de l'élaboration des Principes Généraux, est la condition "sine qua non" pour permettre la définition d'une véritable politique du personnel, qui coulée dans la loi, s'imposerait aux prochains gouvernements à venir.

L'occasion a de nouveau été manquée d'assurer de gouvernement à gouvernement, un action continue de modernisation et d'adaptation indispensable de la fonction publique, et de rompre avec cette mauvaise habitude de voir chaque nouveau ministre suivre ses propres priorités et proposer ses propres plans de redressement.

Peut-être que la création d'un ministère de la Fonction Publique à part entière, avec un Secrétaire Général coordonnateur, permettra à l'avenir une meilleure continuité dans les réformes et les mesures proposées. Cet espoir ne se réalisera que pour autant qu'il y ait une collaboration étroite et ouverte entre la haute administration de ce département et le cabinet du ministre et que leurs actions respectives ne s'appuient pas sur des "philosophies" et des approches politiques différentes.

Néanmoins le Plan Tobback, plus que tout autre document depuis 1964, est annonciateur de nouvelles approches en matière de gestion du personnel et de fonctionnement des organisations publiques. Mais celles-ci doivent être étayées par une "théorie gouvernementale" à laquelle devraient pouvoir adhérer tous les acteurs de la décision politique et plus particulièrement les partis politiques et les syndicats.

4.4 Le Collège des Secrétaires Généraux et son impact sur la gestion du personnel

Voyons maintenant pour clore cette étude sur la gestion du personnel public, ce qui s'est développé au cours de l'actuel **gouvernement Dehaene, qui a été mis en place le 23 juin 1995.**

Mais avant d'aborder ces questions rappelons à cause de leurs incidences possibles sur la gestion du personnel la création et le renforcement du rôle du **Collège des Secrétaires Généraux** (matière qui sera traitée en détail dans l'étude "organisation"), ainsi que **l'AR du 8 septembre 1993 relatif aux fonctionnaires généraux.**

Le Collège qui date de 1989, a vu son rôle renforcé par l'AR du 6 septembre 1993. Il est devenu par cet arrêté l'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière d'organisation et de gestion des administrations publiques. Responsabilité lourde s'il en est !

Depuis 1995, ce Collège a produit deux documents appelés respectivement Acteur I et Acteur II.

Le premier fait référence à la problématique de la responsabilisation des fonctionnaires dirigeants, au développement de la gestion des ressources humaines par l'introduction d'un nouveau système d'évaluation (ce qui a été fait en 1998), à la nécessaire révision des carrières et des barèmes, et à la mise en place d'un plan d'égalité des chances.

Le second paru trois ans plus tard a pour souci de dégager les lignes de force pour l'avenir avec un accent particulier sur la qualité. Il est évident que ce second rapport souhaite donner une impulsion supplémentaire à la modernisation de la gestion en général.

Il prône l'introduction d'un système de **mandats** pour les fonctionnaires dirigeants qui doit développer chez eux plus de responsabilité, plus de collégialité et qui doit permettre une évaluation différenciée des autres agents.

Il estime que pour consolider les réformes, les nouvelles fonctions de gestion doivent être répercutées en effectifs supplémentaires dans les cadres du personnel et du budget (la liaison avec le plan Tobback est évidente).

Un volet intéressant dans ce second rapport est celui relatif à l' amélioration des **conditions de travail** dans les ministères, sur base d'une nouvelle culture administrative orientée vers l'utilisateur.

Cinq actions prioritaires sont considérées :

- (1)développer un dialogue “informel” entre le Collège et les organisations représentatives du personne, sans interférer avec les procédures de négociation prévue par le statut syndical, pour améliorer les conditions de travail et de bien-être ;
- (2)appliquer à fond le nouveau système de mobilité, pour concilier les exigences fonctionnelles et les aspirations des agents ;
- (3)introduire des formules d'emploi plus souples, pour améliorer la qualité des services rendus ;
- (4)introduire les nouvelles technologies, mais en ayant le personnel compétent pour les utiliser d'une manière optimale ;
- (5)motiver les fonctionnaires par la valorisation des performances individuelles ou de services, par la valorisation de l'image de la Fonction publique au moyen d'une meilleure et plus efficace politique de communication.

Les deux programmes du Collège montrent l'intérêt que celui-ci porte aux problèmes du personnel avec deux objectifs centraux, à savoir remotiver l'ensemble des agents et responsabiliser davantage les fonctionnaires dirigeants dans le cadre d'une gestion rénovée des ressources humaines.

4.5 Les nouvelles attributions des Secrétaires Généraux

L'arrêté relatif aux attributions des fonctionnaires généraux des ministères, qui complète le tableau, est quant à lui également intéressant à plusieurs titres.

Tout d'abord il essaye, mais de manière insuffisante peut-être, d'apporter une ébauche de solution à deux problèmes qui affectent la structure d'autorité au sein des ministères depuis longtemps; celui de la relation entre les responsables politiques et les hauts fonctionnaires d'un département et celui de la chaîne de commandement, pas toujours très claire, entre le plus haut fonctionnaire de la hiérarchie et les chefs d' administration.

Ces problèmes ont été évoqués à maintes reprises dans des rapports présentés antérieurement.

Cet AR mérite d'être repris plus en détail, non seulement à cause de l' incidence qu'il peut avoir sur la gestion du personnel dans un ministère, mais aussi parce que la question des “secrétaires généraux” ou titres assimilés, s'est posée dans de nombreux pays.

Ainsi le fonctionnaire le plus élevé en grade et en responsabilités s'appelle “Permanent Secretary” en Grande-Bretagne, Secrétaire d'Etat aux Pays-Bas, “Deputy Minister” au Canada. Dans ces pays, le lien fonctionnel entre le ministre et le premier fonctionnaire du département est bien plus direct -la notion de cabinet ministériel à la belge ou à la française n'existe pas-. De plus, la fonction telle qu'elle est exercée permet de s'orienter vers une gestion du personnel plus décentralisée et permet de rompre avec l'ambiguïté qu' entretient l'AR de 93 quant aux compétences fonctionnelles du secrétaire général et des chefs d'administration, particulièrement dans l'optique des relations avec l'autorité politique.

Dans ces trois pays, le fonctionnaire de rang hiérarchique le plus élevé est une figure de grande importance pour le fonctionnement de chaque département. Arthur Gilson comme Louis Camu pensait de même.

La gamme de ses responsabilités est importante et pourrait être résumée comme suit :

- (1) il est responsable du management organisationnel, financier et des ressources humaines du département ;
- (2) il doit veiller de fournir au ministre responsable les avis et les informations nécessaires à l' analyse des politiques et doit être le premier conseiller de celui-ci ;
- (3) il doit être responsable de la mise en œuvre et de l'administration des politiques gouvernementales.

De ceci il découle qu'il sera inmanquablement impliqué dans les relations intradépartementales et intergouvernementales, jouera également un rôle pivot dans le département considéré comme organisation politique et administrative.

L'arrêté représente un sérieux pas en avant dans la définition de la fonction de secrétaire général, surtout quand il stipule que ce haut fonctionnaire “*assume sous l'autorité du ministre la gestion du département, la coordination de l'ensemble des services, l'arbitrage des moyens mis à la disposition du département et qu'il a autorité sur tout le personnel, qu'il dirige et coordonne l'élaboration du budget et en surveille l'exécution*” et “*... il veille à l'exécution des décisions gouvernementales, transmet aux services compétents les dossiers et instructions du ministre ; il soumet au ministre les dossiers traités par les services en y joignant ses avis s'il échet ; il formule en outre d'initiative au ministre toute proposition utile au bon fonctionnement des services ...*”.

Ce rôle pivot dont on parlait plus avant, semble bien être l'intention de l'arrêté, mais encore faut-il qu'un ministre et son cabinet permettent au secrétaire général d'agir de la sorte.

Trois points risquent de jouer en défaveur de la modernisation de la fonction, ce sont ; la coutume et le comportement du cabinet, la stature et la compétence professionnelle du secrétaire général lui-même (ici la politique des mandats et la nouvelle évaluation doivent jouer un rôle capital); l'article 2 de l'arrêté qui semble ne pas vouloir rompre avec une habitude déjà ancienne, de permettre aux directeurs généraux, si aucune disposition particulière ne l'empêche, d'avoir des relations fonctionnelles directes avec le ministre et d'être les premiers responsables du bon fonctionnement de leurs services sans qu'aucune règle claire de décentralisation ne le stipule.

Le code de conduite qui doit régler la coopération entre le cabinet ministériel et les fonctionnaires généraux risque d'être une autre pierre d'achoppement, dans la mesure où il n'existe pas et qu'il repose, jusqu'à preuve du contraire sur la bonne volonté des acteurs.

Ce code de conduite ne trouvera sa pleine efficacité que s'il est formulé concrètement pour tous les ministères d'une part et que si l'on redéfinit avec clarté le rôle et l'organisation des cabinets ministériels d'autre part. Dans cette optique l'arrêté de 1965 devrait être fondamentalement révisé en tenant compte de la nouvelle culture que beaucoup d'instances souhaiteraient voir se développer dans le système politico-administratif.

Les actions du Collège des Secrétaires Généraux et maintes mesures que nous avons citées sont autant de signes favorables pour un changement de culture, de comportement des agents et de changement radical dans la manière de faire fonctionner les services.

Elles sont la preuve concrète que quelque chose à changer depuis ces dernières années dans notre système politico-administratif et que celui-ci est mieux disposé et mieux armé qu'en 1985 pour accepter et mettre en œuvre une stratégie de modernisation.

Une preuve supplémentaire en est donnée par le **rapport des Assises de la Modernisation**, mises en place par le président de la Chambre des Représentants, Raymond Langendries et qui étaient organisées en cinq groupes de travail, dont un consacré à la Fonction publique et à la Justice.

Ce groupe, présidé par M. Van Peel, a déposé des conclusions structurées en cinq chapitres respectivement consacrés à :

- l'égalité d'accès et d'accueil à la fonction publique ;
- les propositions pour améliorer l'accès à l'administration ;
- l'objectivation des nominations et des promotions ;
- la responsabilisation des services publics ;
- le rôle des cabinets ministériels.

Ce rapport démontre que pour la première fois depuis longtemps le Parlement est sur une même longueur d'onde que l'Exécutif en matière de modernisation, ce qui laisse augurer qu'une

attitude similaire pourrait être adoptée par les partis politiques dans le cadre d'un Pacte de Modernisation à long terme qui transcenderait la durée des législatures.

Espérons qu'après le 13 juin 99 les forces politiques qui formeront la nouvelle coalition n'auront pas, une fois de plus, la mémoire courte et argueront des démons communautaires pour laisser la modernisation en panne comme en 1987.

5 Une nouvelle dynamique pour la Fonction Publique ou le Projet Flahaut

Le Gouvernement Dehaene II, dont le ministre de la Fonction Publique est André Flahaut, s'appuyant sur un certains nombres de projets développés au cours des deux gouvernements précédents, va entériné une note intitulée "*Une dynamique nouvelle pour la fonction publique fédérale*" présentée par ce ministre en juin 1997.

Cette note selon le ministre en question, est la concrétisation d'un certain nombre de lignes de force destinées à donner vie à des principes politiques exposés depuis plusieurs années. Elle affirme l'approche managériale sur laquelle elle fonde ses propositions structurées en 6 points; le recrutement, l'évaluation, la mobilité, les congés, la formation et les mandats.

- Le recrutement

L'objectif est de donner une plus grande souplesse et objectivité dans les recrutements, pour se faire le SPR est confirmé dans son rôle, mais le ministre souhaite apporter des améliorations à ses méthodes et procédures de recrutement, en mettant en place un **brevet de recrutement**, obtenu après une première épreuve générale. Il serait le passeport indispensable vers un emploi statutaire et seuls ses détenteurs pourraient participer aux épreuves de sélection ultérieures. Dans l'esprit du ministre, ce brevet doit permettre de tendre vers une certaine dépolitisation des administrations, en ce sens qu'il pourrait remplacer le test de sélection obligatoire pour les contractuels (sic).

En ce qui concerne les universitaires, le ministre a pensé, à un moment donné, à une préparation spécifique organisée de concert avec les universités qui serait sanctionnée par le brevet. Mais pour des raisons inhérentes aux limites des compétences de l'Etat fédéral dans le cadre des réformes institutionnelles, il ne pouvait pas être envisagé que les conditions d'octroi du brevet prennent la forme d'études universitaires conduisant à un grade académique, études dont l'organisation et le financement relèvent de la compétence des Communautés, ni d'une formation professionnelle dont l'organisation et le financement relèvent de la compétence des Région.

Le SPR qui depuis deux ou trois ans a adapté ses modalités de recrutement, pour les effectuer majoritairement sur base d'examens spécifiques pour des profils individuels décrits par les administrations "demanderesse", estime quant à lui, que l'obtention du brevet de recrutement pour les candidats au niveau I, ne peut s'appuyer sur une formation universitaire

complémentaire sans modifier les règlements qui considèrent toujours la licence comme base principale d'accès aux procédures de recrutement.

Il conviendrait, à l'heure actuelle, de connaître exactement ce qu'il est advenu de l'idée du brevet ? Le SPR devrait être contacté à cet effet.

- L'évaluation

Cette opération est celle qui a été portée le plus loin par le Ministre de la Fonction Publique. Le système a été mis en place par voie réglementaire et appliqué de manière opérationnelle depuis la fin 1998. Ce système, de type managérial, devrait être complété par un système d'évaluation spécifique pour les fonctionnaires dirigeants dans le cadre des mandats, dont il est question plus loin.

En complément de l'évaluation et pour éviter que la carrière des fonctionnaires se déroule comme "un long fleuve tranquille", un arrêté royal doit prévoir la possibilité du licenciement pour inaptitude professionnelle suite à l'obtention de deux évaluations négatives consécutives.

Prévu dans les Principes Généraux, il faut vérifier si cet arrêté existe et s'il a déjà été mis en œuvre au niveau fédéral.

- La mobilité

Déjà envisagée par arrêté numéroté en 1982, elle fait l'objet d'un nouveau projet d'arrêté qui prévoit d'une part la mobilité des agents jusqu'au rang 13 inclus, d'autre part celle des rangs 15, 16 et 17.

Une nouveauté importante à signaler est l'intention -en liaison avec les mandats- de lier l'accès aux fonctions dirigeantes, à partir de 2002, à la détention d'un **brevet de direction**, qui garantirait aux candidats leurs capacités et connaissances de gestion des services publics. A l'heure actuelle la formule de la formation pour l'obtention du brevet est toujours à l'étude, et semble avoir été confiée à l'IFA.

De plus amples informations devraient être obtenues à propos de l'état d'avancement de la réflexion, mais on peut d'ores et déjà avancer qu'il serait dommage qu'un tel projet ne soit pas étudié par l'administration en collaboration avec les universités et les organisations représentatives des entreprises privées.

- Les congés

Déjà soulignée dans le plan Tobback, cette problématique est à nouveau soulevée. Le ministre a proposé des adaptations ponctuelles relatives aux compensations des jours fériés, aux congés de maternité, aux interruptions de carrière, au travail à temps partiel, etc. Bien sûr, l'idée est de veiller à une meilleure utilisation du travail disponible, mais la question est d'une telle complexité, car mélangeant des régimes de congés de genres différents, qu'une réflexion globale et en profondeur s'impose.

- La formation

Dans ce domaine des innovations intéressantes sont proposées.

Premier axe : le congé de formation octroyé depuis 1982, est désormais étendu au personnel contractuel. La mesure est extrêmement positive si elle vise à adapter professionnellement les agents à leur fonction.

Deuxième axe : une formation spécifique est prévue pour les agents qui accèdent au niveau I par promotion, pour mieux les préparer à occuper leurs nouvelles fonctions. L'idée avait déjà été étudiée sous Martens V, dans le cadre de l'introduction d'un stage pour les fonctionnaires de niveau 2 qui avaient réussi le concours de passage de niveau.

Troisième axe : le brevet de direction dont nous avons parlé, devient incontournable pour les fonctions dirigeantes à partir de 2002 et devrait être le fruit d'une **maîtrise** en administration publique. Il est lié aux mandats.

- Les mandats

La grande nouveauté proposée dans les Principes Généraux est le mandat, que le ministre Flahaut a la volonté de mettre en place. La formule existe déjà dans de nombreuses administrations, sous des formes légèrement différentes, depuis pas mal d'années.

Les hauts fonctionnaires seront désormais nommés à une fonction dirigeantes pour une période de 6 ans, avec une évaluation prévue au terme des trois premières années du mandat.

C'est probablement le projet majeur de la réforme Flahaut, la philosophie du ministre étant que "*le renouveau de la fonction publique passe par une réforme fondamentale au sommet*". Wodon, Camu, Gilson ne pensaient pas autrement.

Remarquable aussi à maints égards, c'est que le principe du mandat figure également parmi les propositions des **Assises de la Démocratie**, mises en place par R. Langendries à la Chambre des Représentants.

Cette question devrait aussi être étudiée de manière approfondie par les spécialistes de la gestion du personnel, car elle pose de nombreuses questions annexes, mais importantes pour la gestion du nouveau corps des fonctionnaires généraux qui est train de naître et qui dépassent l'octroi du brevet et l'installation d'un Conseil supérieur de la Fonction Publique, pour la sélection et l'évaluation des fonctionnaires dirigeants.

L'évaluation du projet ainsi que celle de sa pertinence pour un véritable renouveau de la gestion du personnel n'est pas à faire pour l'instant. Il faudra voir ce qu'il en restera ou ce qu'il en sera fait par le nouveau gouvernement après le 13 juin 99. Ce qui apparaît évident, et il faut s'en féliciter, c'est que l'intention de dépolitiser certains domaines de la fonction publique est évidente et rejoint celle formulée par le Collège des Secrétaires Généraux et les Assises de la démocratie.

Ici encore on ne peut que se féliciter du changement de mentalité et de culture qui se manifeste au sein de l'Exécutif et du sommet de la hiérarchie administrative. Le chemin de l'espérance serait-il enfin ouvert.

6 Conclusions générales

A la fin de cet inventaire des étapes de réformes administratives et de modernisation établi à partir de 1964, qui fait brièvement référence aux apports historiques de Louis Wodon, il apparaît intéressant de faire une tentative d'analyse déductive, non pas projet par projet ou étape par étape, mais d'ensemble. Cette analyse essayera de se développer au travers de 5 points qui servent de structure de base à différents rapports sectoriels relatifs à la Belgique. Ce sont: la relation entre Administration et Politique, la relation entre management et/ou modernisation et cadre juridique, les relations entre cultures des divers acteurs du système politico-administratif, la relation entre Pouvoir et Société civile, la place que prend la culture managériale et le système d'élaboration de la décision.

6.1 Relations entre Administration et Politique

Cette relation, au travers de ses variables les plus significatives, est clairement décrite dans le rapport relatif aux variables en matière de modernisation du système politico-administratif belge et existe dans ses manifestations diverses depuis le moment où le parti socialiste est devenu un parti de pouvoir et que la Belgique a dès lors connu une majorité de gouvernements de coalition. Cette relation basée sur la prédominance du "politique", qui s'appuie dans le système belge, sur un système à caractère participatif, conjugué avec un encadrement juridique trop peu évolutif et parfois paralysant, conduit à un monopole de la décision par le politique, mais monopole infléchi par les capacités de pression et de négociation des pouvoirs intermédiaires, par les avis des organismes paritaires consultatifs et par le rôle très interventionniste des cabinets ministériels, qui ont neutralisé la capacité d'intervention de la haute administration.

Ce schéma général amplifié par la politisation des postes supérieurs et dirigeants, et de certaines nominations malgré la présence du SPR depuis 1937, s'applique à toute la période prise en considération dans notre étude.

Cette position monopolistique, liée à des mécanismes de pacification et de recherche du consensus entre les acteurs reconnus –officiels ou de fait– de la décision politique, dont l'administration a toujours été absente, explique peut-être pourquoi de nombreux projets de

changement et de modernisation des services publics n'ont pu aboutir ou être pris en charge par le gouvernement.

Un seul projet fait exception à la règle, celui de la Réforme Camu de 1937 qui comme le décrit André Molitor dans plusieurs ouvrages, a connu des circonstances particulières qui en ont déterminé la réussite, néanmoins incomplète, à cause de la Seconde Guerre Mondiale.

Cette réussite s'explique en quelques points : une situation de crise du régime parlementaire qui imposait des réformes dans de nombreux domaines, réformes dont dépendait la survie de l'Etat ; un appui inconditionnel d'un Premier Ministre qui devait réinstaurer la confiance dans le fonctionnement de l'appareil de l'Etat et de son administration ; la mise en place d'une structure nouvelle qui était le "Commissaire Royal à la Réforme", avec des missions relativement claires et qui a bénéficié du soutien de quatre gouvernements successifs entre 1935 et 1938 ; la désignation comme responsable de la conception, mais aussi de la mise en œuvre de la réforme, d'un homme de valeur porteur d'un véritable projet de modernisation, ayant des relations positives avec des éléments marquants de la haute sphère politique et du monde des affaires (on ne parlait pas encore des pouvoirs intermédiaires c-à-d. des partis politique comme acteurs "constitutionnellement responsables" de la décision politique et des syndicats dont le véritable pouvoir de négociation a été reconnu par la loi syndicale de 1984).

Ce schéma, qui n'a jamais existé avant 1937 et après 1945, permet d'avancer l'idée qu'une modernisation en profondeur de l'administration relève de plusieurs facteurs politiques d'une part, mais aussi d'une structure particulière (une sorte d'institution de mission soutenue par un consensus général), qui serait capable d'élaborer une stratégie et un plan de modernisation mais qui recevrait également les pouvoirs (les compétences et les moyens) pour les mettre en œuvre.

Le Portugal, dont le système est intéressant pour une comparaison avec la Belgique, nous montre mieux que tout autre expérience, une voie à suivre, plus moderne et plus efficace que celle des Commissions royales qui ont, après la Seconde Guerre mondiale, donné des résultats assez variables, non pas au niveau de l'analyse des problèmes et des situations techniques qui étaient souvent pertinentes et de qualité, mais au niveau du suivi et des solutions concrètes appliquées par les gouvernements.

Comme nous venons de le dire, il semblerait que les "réformes administratives" et les projets de modernisation, dont le nombre est assez impressionnant et qui remontent déjà au début du siècle, se développent essentiellement dans des situations de "crise", mais des crises qui sont de nature différente . En tout état de cause, si les temps forts du fonctionnement de notre système politique suscitent l'analyse et la réflexion sur l'efficacité des institutions et des services publics, cela signifie aussi que le pouvoir politique ne réagit que quand sa crédibilité, sa légitimité ou sa prééminence risquent d'être contestées ou lorsque son intérêt électoraliste l'exige. Cela signifie aussi qu'un débat de modernisation ne s'exerce chez nous que sous la contrainte, ce qui lui enlève de la sérénité nécessaire et empêche une étude soignée et approfondie ; le temps étant un facteur clé.

Lorsque la crise connaît un certain apaisement ou un reflux, la volonté de moderniser s'atténue, la tendance est de donner satisfaction à la pression sociale par des réalisations ponctuelles, souvent minimalistes au plan des moyens et permettant d'enclencher une campagne électorale avec un bilan considéré comme positif, accompagné de promesses dans l'hypothèse où on est reconduit au pouvoir.

Il faut par rapport à notre descriptif des réformes et par rapport à la notion de crise, partager le processus en période ou étapes qui présentent toutes – à l'exception de la période Camu – une caractéristique générale, celle que la Belgique est championne toute catégorie pour faire des analyses de qualité et sans compromissions à propos du fonctionnement des institutions, que ce soit par le biais de centres d'études, de commissions ou de groupe de travail mis en place par le gouvernement ou de rapport présenté au gouvernement par l'un ou l'autre ministre, mais qu'elle est semble-t-il par comparaison avec de nombreux pays occidentaux la dernière de la classe pour la mise en place d'un projet ou d'un ensemble de mesures cohérentes ayant des objectifs de bonne gestion clairs et précis.

Ainsi, on doit distinguer :

- la période de réflexion de Louis Wodon et des Commissions de réforme administrative de 1915 à 1930 qui sont liées à la nécessaires reconstruction de la Belgique après la Guerre 14-18 ;
- la période de 1935 à 1940 qui a vu la réforme Camu, se caractérise par le fait que le pays connaissait les conséquences lourdes de la grande récession et parce qu'il s'enfonçait dans la borbier d'une crise du régime parlementaire qui nécessitait un important programme de redressement comportant non seulement un ensemble de mesures sociales, économiques et financières mais aussi d'importantes réformes institutionnelles ;
- la réforme de 1964 est aussi la conséquence d'une période difficile de l'après-guerre, où après les querelles politiques autour de la question royale et de la guerre scolaire, resurgissent dès 1959 diverses idées relatives au renforcement de l'exécutif, à la réorganisation des institutions communales et au besoin d'une nouvelle réforme de l'administration en vue de compléter la réforme Camu et de répondre aux besoins d'une société bien différente de celle d'avant-guerre. Un facteur important qui va pousser à la modernisation de l'Etat est la crise engendrée par l'évolution des rapports entre les communautés linguistiques et la poussée de fièvre fédéraliste wallonne née des grèves de 1960.

La réforme Gilson va donc avoir deux objectifs prioritaires, qui se distinguent des buts poursuivis par les parlementaires, d'abord harmoniser les relations entre les Flamands et les Wallons en renforçant un Etat fort sans l'alourdir, ensuite, aborder les problèmes non plus strictement sous l'angle juridique, mais sur le plan des réalités profondes.

Pour la première fois, on sort de la logique première de la réforme administrative, qui consiste à adapter l'appareil administratif aux missions et tâches croissantes de l'Etat. Il ne s'agit plus d'accroître l'appareil, mais de l'améliorer par la recherche de solutions liées à la psychologie interne de la Nation (Gilson).

Pour la première fois aussi, les divers éléments du projet de modernisation font l'objet d'une large consultation –plus large que celle qui a lieu lors de la réforme Camu – des acteurs que nous connaissons encore aujourd'hui. Ainsi furent consultés les fonctionnaires dirigeants, les organisations syndicales qui seront les adversaires résolus de l'aspect élitiste de la réforme, du Conseil d'Etat et du Conseil des Ministres. La Société civile reste absente des débats ; la réforme est considérée comme une affaire interne au secteur public.

Pour la première fois, enfin, une réforme fait référence et s'inspire pour la gestion du personnel des idées du management public qui se développent avec vigueur aux Etats-Unis, dans d'autres pays anglo-saxons et même dans les pays scandinaves. Peut-être en ce sens la réforme était-elle en avance sur son temps, surtout quand on considère la difficile assimilation, jusqu'à nos jours, dans l'esprit des responsables politiques du besoin d'assumer la fonction managériale qui a pour premier postulat qu'un projet de modernisation a besoin de temps et de continuité (nous y reviendrons) et ne peut entrevoir quelque chance de succès sans l'adhésion de ceux qui vont en subir les conséquences : les fonctionnaires.

- Après un intermède de 15 années, pourtant riche en événements internes et externes à la Belgique, mais où les partis au pouvoir installent tous les avantages de la sociale-démocratie dans le cadre d'un Etat omniprésent et font vivre le pays au-dessus de ses moyens, la période de 1981 à 1987, malgré l'importance qu'elle réserve dans les accords de gouvernements à l'administration et à la fonction publique, n'est pas une période de réforme mais uniquement une période d'austérité, de rationalisation et de dégraissage du secteur public. La notion d'investissement pour tout projet porteur de nature qualitative est absente et les conséquences, si elles sont positives en matière d'assainissement des finances publiques, sont négatives en ce qui concerne la motivation et la productivité du personnel, négatives aussi pour le maintien de l'efficacité des services publics à un niveau suffisant. Les cabinets deviennent de plus en plus envahissants, la politisation s'incruste de plus en plus par accord tacite entre partis au pouvoir, la haute administration n'est pas davantage sollicitée et s'irresponsabilise de plus en plus.

Même l'intermède du Secrétariat d'Etat à la Modernisation et à l'Informatique, qui aura plus d'effets par la suite qu'au moment même, ne doit pas être considéré comme une véritable volonté du gouvernement de moderniser l'administration.

La nomination d'un Secrétaire d'Etat à la Modernisation dans l'équipe gouvernementale, n'a été qu'une décision fortuite d'équilibre politique, sans intention au départ des

négociations de mettre en place une stratégie de modernisation. Les priorités étaient toujours d'ordre budgétaire, économique et social.

Les objectifs fixés au Secrétaire d'Etat étaient vagues, confiance était faite à son imagination et à sa fécondité. De son propre aveu, beaucoup de ses collègues pensaient que son Secrétariat devait s'occuper prioritairement d'informatique et non de modernisation de l'Administration.

Il allait, en outre, être fortement ralenti dans son action par le fait qu'il lui avait été adjoint de s'entendre avec le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique et avec le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique. Limitation d'autonomie, limitation drastique de moyens financiers et en personnel, soutien bienveillant mais peu engagé d'un Premier Ministre qui avait d'autres problèmes plus importants que la modernisation à négocier, conjugués à une législature raccourcie, n'ont pas permis au projet minimaliste du Secrétaire d'Etat Lutgen de se concrétiser dans ses éléments essentiels.

Il en est cependant resté plusieurs éléments positifs.

Tout d'abord, l'activité du Secrétaire d'Etat, qui s'est déroulée dans des conditions peu favorables, a permis de se rendre compte que de nombreux pays occidentaux mettaient la modernisation sur leurs listes des priorités (c'était l'époque des grands congrès internationaux sur la question – voir publications de l'IISA).

Ensuite, le Secrétaire d'Etat a été un des premiers responsables gouvernementaux à défendre l'idée, suite à ses analyses internes, de la nécessité urgente de faire évoluer le secteur public vers une culture managériale plus prononcée, qui n'était même pas présente chez les fonctionnaires généraux, à l'exception de quelques personnalités trop rares pour avoir quelque influence significative. L'IAU qui était porteur de cette culture et qui avait fait tant d'efforts pour la diffuser, avait cessé d'être opérationnel faute de ressources budgétaires octroyées par le gouvernement. Le preuve cependant que l'heure de la véritable modernisation n'était pas encore venue, c'est que dans la nouvelle équipe gouvernementale issue des élections de 87, le Secrétariat d'Etat avait disparu et la modernisation devenait une responsabilité du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique.

L'enfant prodigue n'était pas tout à fait mort, mais mis en léthargie, la troisième phase des réformes institutionnelles de 88-89 devenant une priorité absolue.

- La marche vers la modernisation reprendra cependant grâce à des initiatives ministérielles comme la radioscopie, les principes généraux et le Plan Tobback de 1993, entérinés par le gouvernement.

Le passage de l'Etat unitaire à l'Etat fédéral (avec la révision constitutionnelle du 4 février 1994), semble faire sauter un verrou qui devrait permettre au gouvernement de penser à la modernisation de l'Administration, la modernisation institutionnelle sur fond communautaire pouvant être considérée comme arrivée à terme. Il reste cependant au

Premier Ministre Dehaene à amener la Belgique dans l'Europe monétaire au 1^{er} janvier 1999.

Ce défi qui devient le premier objectif des deux gouvernements Dehaene, implique une austérité maintenue, donc une quasi impossibilité de libérer des moyens pour des projets de modernisation d'envergure.

Néanmoins, des signes évidents se manifestent en faveur d'un nécessaire changement de culture au sein des services publics. Ils seront renforcés par le constat, après les malheureux événements de 1995, des faiblesses croissantes de certains services publics et par le sentiment que, par comparaison avec les pays occidentaux où les processus de modernisation se sont renforcés depuis le début de la décennie, la Belgique est restée relativement en panne et que si projets il y a, ils sont des opérations gouvernementales fragmentées, sans plan directeur d'ensemble.

De 1995 à 1999, il est difficile de prétendre que la modernisation soit une priorité du Premier Ministre ou du gouvernement mais il faut reconnaître que des éléments positifs, rares jusqu'à présents, sont à noter comme par exemple les rapports du nouveau Collège des Secrétaires généraux et le rapport des Assises de la démocratie, qui se sont tenues à la Chambre des Représentants sous la présidence de R. Langendries.

6.2 Relations entre Management/modernisation et cadre juridique

Comme il est signalé dans l'étude de la radioscopie, l'orientation managériale volontariste des propositions de modernisation commence à se manifester réellement à partir du début des années nonante mais elle se heurte encore sévèrement à une culture dominante de style bureaucratique et réglementaire.

L'analyse des expériences que nous avons décrites nous montre que l'évolution se marque essentiellement dans les départements ministériels et la haute administration, mais qu'elle est encore timide au sein du gouvernement comme collègue, des pouvoirs intermédiaires et auprès d'autres acteurs de la décision politique.

Ces acteurs se caractérisent surtout par un conflit de rationalité, chacun défendant de manière forte les revendications de leurs "mandants". Les critiques vis-à-vis de l'administration et des fonctionnaires sont acerbes mais chacun reste campé sur ses divergences philosophiques, idéologiques, sociales et communautaires en exigeant de l'Etat des interventions de plus en plus nombreuses, dans des domaines dont il était absent jusqu'ici, sans se soucier s'il a les capacités et les marges indispensables pour répondre à une demande sociale tout azimut.

Il se dégage aussi de l'analyse certains constats qui ne relèvent pas du "conflit de rationalité des acteurs" mais des structures et des procédures juridiques mises en place par le système :

- d'abord, un poids important et même de blocage dans la décision politique des acteurs qui sont constitutionnellement et juridiquement irresponsables et pour qui la responsabilisation dans la gestion n'est pas une préoccupation dominante. Les structures intermédiaires qui ne se limitent plus aux partis politiques et aux syndicats, mais qui s'élargissent de plus en plus par le biais d'organismes de statuts divers, deviennent de plus en plus exigeants vis-à-vis d'un Etat qui a d'autant plus de difficultés de résister aux pressions qu'il est faible et déficient.

Des arbitrages vont donc devoir se faire, surtout au cours des campagnes électorales et lors de la mise en place d'un nouveau gouvernement, arbitrages qui risquent de se faire en défaveur des investissements qu'il faudrait consentir si l'on veut moderniser le système administratif en profondeur. Ainsi en 1983, des budgets de mise en place d'un Ministère de la fonction publique et d'un corps de fonctionnaires généraux proposés par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique de l'époque, ont-ils été bloqués par le Ministre du Budget qui estimait qu'on ne pouvait raisonnablement prévoir des dépenses pour de tels projets alors que l'objectif prioritaire du gouvernemental était la réduction du déficit budgétaire, de même que par le Premier Ministre qui estimait que l'assainissement de la sécurité sociale était plus important que l'amélioration de la gestion des services publics, malgré tout l'intérêt qu'elle pouvait présenter. De tels arbitrages, lorsqu'ils sont essentiellement politiques et lorsque la modernisation n'est pas envisagée de manière prioritaire avec les moyens nécessaires dans l'accord de gouvernement, pourront encore pénaliser la nécessaire réforme de l'administration ;

- Un autre point négatif qui hypothèque les projets de réforme analysés est le manque de continuité et de moyens dont dispose le pouvoir politique – Parlement et Exécutif – pour conduire à leur terme des projets d'envergure. A cela s'ajoute la longueur des procédures de concertation et de négociation d'une part, la longueur des procédures juridiques d'autre part.

Cette longueur des procédures légales et réglementaires, a été tempérée par certains efforts au cours des dernières années mais il n'en reste pas moins qu'elle reste réelle pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le processus légal ou réglementaire lui-même, mais qui relève de la faiblesse de la "légistique", d'une méconnaissance de la législation et réglementation existantes, du manque de cohésion des buts et des actions proposés.

Ainsi, les Principes Généraux ont connu deux arrêtés différents, celui de 1991 et celui de 1994, contre lequel il y a encore des recours auprès du Conseil d'Etat ; ainsi, l'évaluation qui était une des pierres angulaires de l'ARPG a connu la publication de deux trains d'arrêtés royaux, avant d'être rendu applicable en 1998.

Les procédures de négociation incontournables pour le gouvernement, outre le problème qu'elles peuvent prendre beaucoup de temps et même empêcher l'acceptation d'un projet, ont un autre effet dommageable, celui de transformer un projet de départ cohérent en un

pot-pourri de mesures négociées par les divers intervenants, de telle façon que tout le monde ait le sentiment d'y trouver son compte.

Le projet d'AR sur les Principes Généraux est de nouveau un exemple à cet égard, surtout quand on considère le projet de base présenté par le Ministre qui avait une approche managériale évidente et le projet final qui en est résulté, après une trentaine de séances de négociation. Les grands absents des débats ont été une fois de plus les fonctionnaires eux-mêmes. L'explication se trouve peut-être dans l'objet même des Principes Généraux qui devaient avant tout permettre aux Communautés et Régions d'établir leurs propres statuts de personnel au lieu de rechercher une véritable modernisation du statut de 1937 dans une optique managériale nouvelle.

- Enfin, l'analyse montre aussi, et c'est peut-être le point principal auquel il faudra être attentif pour l'avenir, que la résistance de l'administration et le manque d'engagement des fonctionnaires généraux peuvent empêcher tout projet de modernisation de trouver sa concrétisation efficace dans les services.

Ceci postule que tout projet de modernisation doit faire l'objet d'un dialogue constant et d'une information de qualité auprès de ceux qui vont devoir en subir les effets et de ceux qui doivent en assurer l'implantation sur le terrain. Une coordination sérieuse et un contrôle efficace doivent aussi être mis en place.

Il faut aussi être conscient que des projets de modernisation de l'ampleur qu'ont connu nos voisins comme la France, les Pays-Bas, le Portugal, l'Irlande, la Grande-Bretagne et d'autres, a besoin de temps, de continuité, de volonté et d'efforts permanents, car il doit passer impérativement par des étapes successives qui présentent toutes leurs difficultés particulières et qui sont : l'identification des besoins, la conception, la concertation, la prise de décision gouvernementale et parlementaire, la budgétisation et la mise en œuvre. Une opération de telle ampleur, ou sinon il faut se satisfaire d'opérations ponctuelles souvent isolées d'un contexte général, dépasse largement la durée d'une législature et doit passer par l'établissement d'un Pacte de modernisation dont seraient signataires tous les acteurs du polycentrisme de notre décision politique.

6.3 Relations entre cultures

Considérant que la culture managériale semble vouloir progresser dans le secteur public fédéral, considérant que l'utilité d'une percée de la culture managériale semble et apparaisse indispensable dans l'esprit des autorités gouvernementales et des hauts fonctionnaires, la question qui se pose est de savoir si l'administration belge s'est dotée des instruments nécessaires pour l'insuffler et pour la faire appliquer.

Des projets que nous avons passés sous revue, la radioscopie et le système d'évaluation mis en place pour l'ensemble des services administratifs, semblent vouloir mettre en avant des concepts managériaux nouveaux, mais cela suffit-il pour développer une culture nouvelle qui

doit être assimilée par tous ceux qui fonctionnent et portent les responsabilités dans le système politico-administratif.

Il y a ici non seulement la nécessaire transmission des valeurs propres d'une telle culture, mais aussi la maîtrise des techniques, des méthodes et des outils qui s'y associent.

A cet égard, quels sont au travers du descriptif des actions de réforme et de modernisation, les efforts réels qui ont été soutenus et réalisés ?

A notre regret, le bilan de l'action est maigre :

- Tout d'abord, l'IAU qui était la seule institution officielle qui avait la volonté au travers de ses recherches et de ses formations d'inculquer cette culture managériale, a malheureusement disparu et n'a pas été remplacé par quelque chose d'équivalent ;
- L'IFA, l'ancienne DGSF, malgré sa volonté de mettre en place une nouvelle politique de formation, n'offre que trop peu de programmes en management public pour couvrir les besoins et les demandes et par ailleurs, destinent ses programmes à un public ciblé de fonctionnaires supérieurs, mais auxquels ne participent pas les fonctionnaires dirigeants. Rien n'est prévu pour les fonctionnaires subalternes alors que la culture managériale, surtout pour une administration qui se veut ouverte et davantage au service du public, est l'affaire de tous dans une organisation moderne. Il serait dangereux de penser qu'une organisation puisse fonctionner efficacement dans toutes ses dimensions internes et externes avec des principes managériaux au sommet et des pratiques bureaucratiques à la base ;
- La formation interne n'étant pas suffisante pour aider l'administration à développer une nouvelle culture dans les délais raisonnables, il serait souhaitable que l'administration établisse une collaboration étroite avec le système d'éducation et d'enseignement et plus particulièrement les universités, les écoles supérieures et même les écoles privées s'il échet. Cette collaboration est jusqu'à ce jour trop timide, trop étriquée, clients et fournisseurs n'ayant jamais eu le souci d'en débattre et d'établir des contrats de collaboration. Notre administration, où les chefs hiérarchiques ne voient pas toujours d'un bon œil le départ en formation de leur personnel, sous prétexte de l'insuffisance des effectifs ou l'alourdissement des tâches administratives, ne tirent pas suffisamment profit de congés de formation, des fonctions de directeurs de formation, etc., qu'elle a mis en place pour développer et privilégier des opérations visant à changer les attitudes, les comportements de ses agents.

En ce qui concerne la haute administration, nous n'avons pas exploité comme d'autres pays des moyens comme le Civil Service College en Grande Bretagne, les formations au management à l'INSEAD en France ou la participation à des séminaires spécialisés produits par des institutions privées de qualité.

La mobilité des fonctionnaires dirigeants vers des entreprises privées à haute capacité managériale n'a pas été appliquée comme dans d'autres pays. Tout comme nous n'avons pas exploité la possibilité d'envoyer nos fonctionnaires supérieurs se perfectionner dans des maîtrises en management dans des pays qui possèdent à cet égard des Ecoles assez remarquables.

Manque d'investissement, manque d'intérêt, manque d'imagination, manque de valorisation de la formation complémentaire dans la carrière, sont autant d'éléments qui montrent notre faible volonté à faire prospérer la culture managériale dans le système administratif.

Remarquons cependant, que la culture managériale n'a de sens que si le pouvoir politique a la ferme volonté de confier la fonction managériale à la haute administration et à se servir de celle-ci pour préparer ses décisions.

6.4 Relations entre Pouvoir et Société

Toutes les réformes jusqu'en 1985 se sont déroulées sans consultation avec la société civile. Si consultation il y a eu, c'est avec les acteurs internes ou considérés comme tels du système politico-administratif.

Le fonctionnement et l'organisation de l'appareil administratif étant considérés constitutionnellement comme relevant de l'Exécutif, même le Parlement n'a jamais joué un rôle significatif.

Les choses prennent un virage important à partir de 1985, car c'est la première fois en Belgique qu'un projet de modernisation affirme explicitement qu'un des objectifs prioritaires est de "mettre les services publics davantage au service de la population".

En mettant en avant cette préoccupation, le Secrétariat d'Etat suit un mouvement d'ensemble qui commence à toucher la plupart des pays de l'OCDE.

Les premières approches novatrices de la modernisation par rapport à la réforme administrative, étaient de faire appel à la participation active et volontariste des services publics dans la phase de conception et de confier la mise en œuvre du changement aux responsables des services (politiques et administratifs). La phase de la modernisation qui est relancée à partir du début des années '90, va définitivement mettre l'administré et l'utilisateur au centre des mesures proposées. Mais, on peut se demander si cela procède de la volonté de mieux gérer ou d'une certaine "démagogie politique" d'un système qui sent qu'il perd de plus en plus de sa légitimité.

La Belgique en s'inspirant du projet du Secrétaire d'Etat, Lutgen, veut atteindre un double but ; rendre les services capables et soucieux de traiter le public non comme des "assujettis" mais comme des "clients" et restaurer une image positive de l'Administration. Cette nouvelle image devant avoir un impact positif sur la motivation et le comportement des agents.

Il faut reconnaître que cette nouvelle approche a fait l'objet d'un effort conséquent et qu'un nombre intéressant de mesures ont été édictées. Il serait trop long d'en faire l'énumération ici, le lecteur pourrait utilement consulter l'ouvrage de J-J. Legrand et de P. Staes : "La Charte de l'utilisateur des services publics", Ed° Labor, 1998.

Tous ces textes juridiques, allant de la loi à la circulaire, démontrent une volonté politique de souligner la relation de solidarité nécessaire entre les services publics et les utilisateurs, de promouvoir la transparence en matière d'activités et de décisions, d'assurer une meilleure protection juridique des administrés, d'organiser une meilleure accessibilité de l'administration et une meilleure information relative au traitement des dossiers qui les concernent.

L'effort il faut le reconnaître, comparé à la situation antérieure est spectaculaire et conséquent, encore faut-il savoir si tous ces textes sont suivis et appliqués tant dans leur forme que dans leur esprit.

L'impact de ces mesures n'est pas encore connu, le recul nécessaire n'ayant pu être pris, mais le souci d'évaluation si souvent absent dans les réformes antérieures semble être réel, puisqu'il a été demandé au bureau ABC de mettre en place un autre outil novateur pour l'administration belge le "Baromètre de la qualité" et que les divers départements ont dû produire en 1994 et 1996 des rapports sur la mise en œuvre de l'esprit et des principes de la Charte. Un troisième rapport est en préparation.

Par ailleurs, l'impact de ces mesures n'est pas neutre pour les agents et essentiellement pour ceux qui sont en contact avec le public. En effet, couplées à l'obligation sans cesse croissante de devoir transposer dans de nombreux départements les directives européennes dans le droit belge, ces dispositions "citoyennes" imposent à de nombreux fonctionnaires un surcroît de travail auquel ils ne sont pas nécessairement et correctement préparés et pour lequel les moyens en personnel et en technologies nouvelles ne sont pas forcément disponibles. Ici se pose le gros problème non seulement de la formation des agents, mais aussi de leur flexibilité.

De tout ceci, il faut conclure provisoirement qu'à l'avenir, le citoyen étant enfin placé au centre des préoccupations de modernisation, il sera difficile et même inconcevable d'imaginer qu'un projet de modernisation important disposant d'un véritable plan stratégique à moyen ou à long terme (ce qui est une caractéristique managériale) peut encore se concevoir sans une consultation et une adhésion de la société civile.

Il apparaît aussi que contrairement aux réformes antérieures à 1985-1987, le Parlement est appelé à jouer un rôle plus important dans de tels projets. Il doit se convaincre, représentant les électeurs donc des citoyens, qu'il ne peut plus être absent du débat dans lequel il a un rôle moteur à assumer. Le Parlement qui veut se réclamer d'une meilleure démocratisation du régime devrait être le premier groupe de pression pour amener l'Exécutif à mettre en chantier un projet de modernisation cohérent dès la nouvelle législature.

6.5 Le système d'élaboration de la décision politique

Il est à constater que tous les projets de réforme ou de modernisation relèvent d'une décision initiale prise par le gouvernement, qui s'est souvent appuyer jusqu'en 1964 sur les rapports de Centre d'Etudes de la Réforme de l'Etat – comme les centres Wigny et Harmel par exemple – et de commissions de réforme administrative.

Le Secrétariat d'Etat, quant à lui, a dérogé à cette règle, son projet repose, comme il le décrit lui-même, sur une double toile de fond. La première touche à l'opportunité de voir la Belgique s'engager résolument sur la voie de la modernisation des services, la seconde étant non pas de participer à une mode, mais de rejoindre les nombreux pays de l'OCDE ou industrialisés qui avaient déjà pris cette orientation.

La Belgique, se caractérisant par le polycentrisme de la décision politique et par la nature consensuelle de celle-ci, il apparaît qu'à côté du gouvernement, éventuellement du Parlement, les structures intermédiaires jouent un rôle particulièrement important. Peut-être ont-elles conquis, dans ce domaine, une importance trop grande par rapport aux responsabilités qu'elles sont prêtes à assumer, mais elles sont une réalité incontournable.

Quelques réflexions apparaissent donc utiles à leur propos, surtout que l'étude démontre dans son ensemble que leur rôle ne cesse de croître, que leur nombre ne cesse d'augmenter et que leurs revendications sont de plus en plus exigeantes. Elles se comportent comme si l'Etat pouvait tout faire et devait tout faire tandis que leur capacité de blocage n'est pas négligeable. Leur place dans la décision politique est devenue évidente. Partis et syndicats bénéficient de l'avantage de posséder des centres d'études souvent plus compétents que ceux de l'administration mais, jusqu'à présent, ils ne se sont pas engagés résolument dans les projets de modernisation. Ils préparent les Congrès doctrinaux et ordinaires de leurs institutions qui n'ont jamais placé la modernisation de l'administration dans le peloton de tête de leurs préoccupations. Le thème est abordé quand il apparaît électoralement utile et plutôt comme une injonction au gouvernement d'agir ou d'intervenir. Il est vrai que pour des questions particulièrement sensibles comme la guerre scolaire, certaines étapes des réformes institutionnelles, la réforme de la justice et de la police par exemple, etc., les partis ont joué à certains moments difficiles, quand le gouvernement ne parvenait plus à réaliser un arbitrage efficace, un rôle essentiel dans la recherche de solutions pacificatrices et pour dénouer des crises graves ou faire avancer une réforme bloquée par les positions partisans en présence. La modernisation ne devrait en principe pas relever de ce genre d'intervention mais il est évident que l'appui unanime ou majoritaire des partis et des syndicats sont indispensables, pour que le gouvernement et le parlement puissent agir efficacement et profiter d'un appui suffisant.

Il n'en reste pas moins que l'impulsion de moderniser l'administration, par l'ampleur des questions à régler et du soutien politique inconditionnel dont elle doit disposer à cause du temps et des moyens indispensables, ne peut venir que du tandem gouvernement-parlement. Le premier

doit l'inscrire dans son accord de gouvernement lors de sa mise en place, le second par la confiance qu'il doit voter et par le contrôle constant qu'il peut exercer sur sa mise en œuvre.

De Martens V à Dehaene II, contrairement à d'autres pays occidentaux, le Premier Ministre et le gouvernement n'ont jamais considéré comme une nécessité première de prendre en charge une modernisation des services publics. Le Secrétariat d'Etat de 85 ne fut qu'un épisode circonstanciel lié à la composition du gouvernement et à son équilibre politique. Ils avaient d'autres priorités.

Le processus de la décision politique est aussi fortement influencé par un acteur qui a déjà fait couler beaucoup d'encre et qui a fait l'objet de diverses observations dans plusieurs projets de réforme. Il n'est pas utile de faire ici une étude sociologique ou organisationnelle des cabinets ministériels mais il est certain que leur manière de faire, pose le problème du rôle de la haute administration, que l'on a tendance à juger sévèrement.

Dans les deux derniers gouvernements, les cabinets ministériels ont largement influencé les mesures proposées sans que les administrations aient toujours été consultées. Un des exemples les plus récents sont les mesures relatives au brevet de recrutement et au brevet de direction, qui ont été portés à la connaissance du public par la presse avant que le ministre n'en débâte avec ses principaux chefs de service comme le SPR par exemple.

Il n'est pas tout à fait évident, vu la manière dont ils sont actuellement constitués, que ce soit au sein des cabinets ministériels que la culture managériale soit dominante. Elle cédera toujours le pas aux exigences de la politique du parti qui les investit.

Quelques dispositions ont été proposées depuis 1993 pour établir des contacts obligatoires entre cabinets et hauts fonctionnaires et restaurer entre ces organes une meilleure collaboration. Elles sont beaucoup trop timides et relèvent plutôt de la bonne volonté de chacun que d'une coordination organisée. Aussi longtemps que l'emprise des cabinets sur les ministres reste ce qu'elle est, le rôle de la haute administration ne pourra pas changer significativement.

Enfin, il faut noter qu'un élément positif pour la modernisation de la gestion des ressources humaines et de l'organisation administrative est apparu depuis peu d'années, avec la désignation au sein du gouvernement d'un Ministre de la Fonction publique à fonction exclusive et surtout la mise en place au 1^{er} janvier 1995 d'un Ministère de la Fonction publique (créé par AR du 19-09-94), qui regroupe les services horizontaux, c-à-d. qui concernent tous les ministères et organismes fédéraux, pour le recrutement, la formation, le statut du personnel, le conseil en gestion et en informatique.

Ce département qui avait déjà fait l'objet de propositions par un précédent Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique en 1983, constitue grâce à la place qu'il occupe dans la structure gouvernementale, grâce aux compétences qui lui ont été attribuées, grâce aux services qui le compose et parmi lesquels il faut épingler le Bureau ABC, la chance et l'espoir de voir un

jour se développer un grand et cohérent projet de modernisation des services publics qui se réclamerait d'une solide approche managériale.

Malheureusement le Plan stratégique de ce département n'a pas encore inscrit dans ses priorités un tel projet.

DEUXIEME PARTIE : La RADIOSCOPIE des SERVICES PUBLICS

Etude de cas selon l'approche inductive par Robert POLET

1 Introduction

A l'initiative d'un Ministre de la fonction publique sensibilisé à une vision managériale de la gestion de la fonction publique et d'un gouvernement désireux de "faire plus avec moins", l'opération de "Radioscopie des services publics" a vu le jour en 1989 et a officiellement débuté en janvier 1991. Elle devait servir au développement d'un instrument de gestion qui permettrait aux fonctionnaires dirigeants de mieux gérer leur personnel, au moyen notamment des tableaux de bord et des organigrammes fonctionnels, et au gouvernement de mieux négocier les ressources nécessaires.

En s'appuyant sur l'expertise du Bureau-Conseil ABC et sur plus de 300 fonctionnaires analystes (A et B) chargés de récolter, de traiter et d'analyser les données, la Radioscopie a été étendue à toute la fonction publique fédérale, autrement dit quelque 150 directions générales et plus de 80.000 agents de l'Etat.

2 Emergence des idées et des projets

Face aux difficultés rencontrées par les fonctionnaires dirigeants telles que la complexification de leurs tâches et missions, liée à la complexité de l'environnement économique, social et international ; la difficulté de faire face à ces missions après plusieurs années de contrôle serré des recrutements dits sélectifs, à travers des procédures qui les ont amené à défendre parfois durement des recrutements spécifiques nécessaires ; et devant les résultats limités des mesures antérieures (cellules de modernisation, schéma directeur de formation, enveloppe de recrutement) qui espéraient toutes, de près ou de loin, apporter plus d'autonomie et de souplesse aux hauts fonctionnaires dans la gestion de leur personnel, le besoin de doter l'administration d'un outil plus performant est apparu comme une priorité.

D'emblée, l'opération a été lancée sur des attentes différenciées dans le chef du gouvernement dans son ensemble et du Ministre de la Fonction publique. Le premier vise l'économie ; le second veut lancer une opération managériale.

En lançant l'opération, le gouvernement dans son ensemble attendait essentiellement une confirmation, par un exercice dirigé, de sa conviction que la Fonction publique était trop nombreuse et que l'on devait donc pouvoir :

- diminuer les effectifs tant statutaires que contractuels, en ne remplaçant pas les départs (sauf dans les services continus et assimilés) et en ne renouvelant pas l'engagement des contractuels ;
- améliorer néanmoins la qualité des services en recourant à la mobilité pour renforcer les missions essentielles au détriment de missions réputées dépassées, redondantes, secondaires ou transférables ; en améliorant la productivité du personnel de l'administration.

Le Ministre de la Fonction publique était, quant à lui, appuyé par un cabinet ministériel dont quelques membres avaient participé au projet de modernisation lancé par le Secrétaire d'État à la Modernisation, M. Lutgen en 1986/7, et avaient également lancé et appuyé les expériences des cellules de modernisation dès 1986, puis l'opération LOGOS² en 1989/90. Il avait personnellement obtenu de ses collègues le déblocage d'un crédit de quelque 100 millions pour son Projet Interdépartemental de Formation, géré par la DGSF pour appuyer des opérations de formation ciblées sur des objectifs de modernisation. D'où la volonté du Ministre de la Fonction publique de donner à l'opération décidée par le Conseil des Ministres, une orientation volontariste et managériale. Son souhait était d'aider les fonctionnaires dirigeants à mener une réflexion collective sur leurs missions et leurs moyens, spécifiquement en personnel.

Les fonctionnaires dirigeants, quant à eux, ont perçu cette ambiguïté, cette part de volonté gouvernementale non totalement explicitée. Mais ils savent aussi, pour la plupart, la volonté d'appui managérial du Ministre de la Fonction publique manifestée par les exercices antérieurs des cellules de modernisation, du plan interdépartemental de formation, et ils connaissent le souci de conseil manifesté par les membres du Bureau Conseil ABC au cours de missions ponctuelles menées depuis 1988 et sur lesquels le Ministre va s'appuyer pour l'opération Radioscopie.

Dans le but de convaincre les fonctionnaires de l'utilité de cette approche, le Ministre mènera une opération de communication à travers une conférence élargie de présentation de l'opération aux fonctionnaires dirigeants (15/01/91), puis une communication visant à la fois les autorités politiques et administratives : les "lundis de la Fonction publique" (mai-juin 1991) au cours desquels le Ministre recevra Ministres et fonctionnaires dirigeants par secteurs (économique, social, finances, intérieur et justice, etc.) avec présentation de la méthodologie en préparation et déjeuner en commun.

² Sorte "d'enquête conscientisante" menée en 1989-1990 avec l'appui de la DGSF et d'un Bureau Conseil privé en communication, celle-ci avait organisé des entretiens individuels avec tous les hauts fonctionnaires des départements ministériels et des parastataux nationaux (tous les 'managers' de la Fonction publique administrative nationale). Le contenu des entretiens devait demeurer confidentiel, un rapport de synthèse indiquant les grandes tendances des « patrons » de la FP quant à la perception de leur rôle, des moyens dont ils disposaient, de leurs espoirs ou désillusions, etc. fut distribué au gouvernement et aux seuls interviewés. Cette expérience avait permis d'identifier les hauts fonctionnaires moteurs de modernisation, ouverts à celle-ci ou résistants à celle-ci. En s'appuyant sur les

3 Processus de décision

La décision initiale est prise par le Gouvernement, sur base d'un *a priori* partagé (il doit y avoir trop de fonctionnaires et l'on doit pouvoir faire mieux avec moins).

L'opération est lancée sous la houlette d'un Ministre de la Fonction publique (Langendries) et de son cabinet avec la volonté de donner à la décision gouvernementale une approche et une coloration plus managériale que le mandat qui lui avait été donné. Elle sera terminée sous la responsabilité d'un nouveau Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique (Tobback), alors que le chef de cabinet du Ministre précédent a pris, au cours de la Radioscopie, la direction du Bureau ABC.

4 Démarrage et mise en œuvre initiale de la réforme

La radioscopie devait donc apporter des réponses aux questions qui portent sur "*ce que font les agents*", sur le "*pourquoi ils le font*" et sur le "*pour qui ils le font*". Pour répondre à ces questions, un processus en trois étapes fut développé : une première étape de préparation de la méthodologie, une seconde étape de formation du personnel impliqué dans la conduite de l'opération, et une dernière étape d'action, elle-même subdivisée en trois opérations de collecte, de traitement et d'exploitation des informations. À côté de ce processus, un volet de communication a été adressé aux différents acteurs concernés.

Pour pouvoir s'adresser aux administrations avec une certaine cohérence, une structure de coordination chargée de l'opération a été mise en place. Il était constitué d'une *cellule de travail* (formée du Bureau conseil ABC) chargée de la conduite du projet et appuyée par un consultant extérieur, la Société Cadic-Gombert ; un *comité directeur* présidé par le Ministre de la Fonction publique, composé de 5 Secrétaires généraux et de cinq administrateurs généraux d'organismes d'intérêt public. Il est chargé de la direction du projet et de la communication vers les fonctionnaires dirigeants ; des *fonctionnaires dirigeants* chargés de la conduite du projet dans leur administration respective ; des *fonctionnaires analystes A* avec pour mission de recueillir les informations par interview avec les chefs de services (250, soit 2 par division organique) ; des *fonctionnaires analystes B* chargés d'être les animateurs du travail pour l'ensemble de leur département ou organismes (50 soit 1 par ministère ou organisme (sauf au Ministère des Finances où il en a fallu 10)). Ils sont en outre chargés d'assurer le relais des impulsions venues de la cellule de travail et les réactions des expériences sur le "terrain" vers la cellule de travail (Bureau Conseil ABC, p. 13).

Dans ce contexte, la Radioscopie a été une opération interne à la Fonction publique, sans appel à des outils de consultation ou d'enquête externe : pas d'enquêtes sur les besoins, attentes

deux premières catégories qui représentaient quelque 70% de l'ensemble, il devait être possible de réaliser des progrès appréciables.

ou critiques des utilisateurs des services administratifs ; pas d'analyse confiée à des centres de recherche ou universités. Le seul élément externe fut donc l'association à la conduite de l'opération d'un bureau privé de consultants, la Société Cadic-Gombert dont l'expérience de management public fut jugée, par beaucoup, comme insuffisante.

Cette société apporta un concours d'appui au Bureau ABC, essentiellement au cours des phases de développement de la méthodologie, de son support informatique et de la formation des "analystes" désignés dans chaque administration ou parastatal participant.

L'ouverture sur la société civile fut méthodologiquement approchée essentiellement par le biais de deux concepts : celui des *utilisateurs*, dont une vaste nomenclature fut établie et codifiée en vue d'identifier les principaux utilisateurs ou bénéficiaires des "produits" de chaque administration ; et celui de *qualification professionnelle* qui permet de faire le lien entre les compétences requises en interne et les types d'expertises disponibles sur les marchés de l'enseignement, de la formation professionnelle et de l'emploi.

Ainsi, le but de l'opération étant d'établir un diagnostic des besoins en personnel nécessaire pour réaliser les produits administratifs liés à l'accomplissement des missions, une liaison explicite a été établie entre les ressources, les produits et les missions.

Le choix du niveau d'analyse s'est porté sur la division organique, autrement dit le niveau dont est responsable le fonctionnaire dirigeant. Le recueil des données a été précédé d'un découpage de la division organique en unités organiques constituant des unités de référence pour la collecte des données. Chaque responsable d'unité organique a été interrogé par un analyste appartenant à son propre département.

Dans l'ensemble, l'opération Radioscopie fut menée de manière volontariste avec un souci managérial évident³.

Elle a mis en avant des concepts et des outils de management public. Par des opérations vastes de communication (Ministres, fonctionnaires dirigeants, Inspection des Finances et organisations syndicales) et de formation d'analystes (250 analystes A formés pour le recueil des données et une cinquantaine d'analystes B pour la coordination des tâches, le traitement des données et l'accompagnement de leurs fonctionnaires dirigeants dans la phase de réflexion stratégique), elle a diffusé ces concepts et l'utilisation de ces outils.

³ BUREAU CONSEIL ABC, *La radioscopie : des besoins en personnel dans la fonction publique administrative nationale*, Bruxelles, Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, février 1992, 98 p.

5 Transformation de l'innovation en pratique courante

Si l'orientation managériale volontariste est réelle, elle se heurte néanmoins à des pratiques et à une culture dominante de type réglementariste.

La Radioscopie met en avant des concepts managériaux nouveaux : le “produit” des services plutôt que leurs “activités”, la “qualification professionnelle” requise par la nature des fonctions, par opposition au “grade”, l’“organigramme fonctionnel”, tableau des qualifications requises (qualitatives et quantitatives) par opposition au “cadre organique” ou tableau d'un nombre maximum d'emplois définis par grade et répartis par administrations.

L'exercice de la Radioscopie conduit bien à l'établissement d'un organigramme fonctionnel (O.F.) en trois versions : O.F. de l'existant (tableau des qualifications professionnelles dont on dispose mis en relation avec les missions et produits effectivement réalisés) ; O.F. cible sans recrutement (proposition d'amendement en travaillant à ressources constantes mais avec des propositions de réorganisation, abandon de missions ou produits, etc.) et O.F. cible avec recrutements, c.-à-d. décrivant la solution jugée optimale par le fonctionnaire dirigeant d'une administration ou d'un parastatal.

Par contre, les références juridiques et réglementaires classiques demeurent opératoires et les décisions, notamment en termes d'enveloppes de recrutement, sont prises dans ces termes, ainsi que l'opération qui suit la radioscopie de révision des cadres organiques. Au mieux, l'on utilisera les résultats de la radioscopie dans la discussion préalable aux décisions.

Les concepts développés dans l'opération ne se substitueront jamais dans la pratique aux concepts classiques de nature plus juridique que managériale.

Les organisations syndicales, quant à elles, ont également observé l'opération d'un œil méfiant par rapport aux ambitions managériales affichées par les promoteurs de la Radioscopie. Leur souci essentiel était de voir si, globalement et par organisation, la Radioscopie dirait qu'il fallait recruter à nouveau comme ils le souhaitaient, ou si le management triomphant annoncerait en fin de compte que l'on pouvait évidemment “faire mieux avec moins”, ce qu'ils craignaient. Ils n'ont manifesté aucune volonté d'appui au renouveau managérial, s'accrochant de préférence aux concepts réglementaires classiques plus sécurisant.

Un autre conflit de cultures est apparu au cours de la Radioscopie, en particulier au cours de la phase terminale dite de “réflexion stratégique”. Cette phase suivait la récolte et le traitement (informatique) des données. Ce dernier produisait en effet, sur base de données récoltées en interne par des fonctionnaires de l'organisation analysée, des tableaux de produits, d'utilisateurs de ces produits, de la “consommation en personnel” ventilée par missions et par produits, ainsi que l'O.F. de l'existant.

La phase de réflexion stratégique “obligeait” le fonctionnaire dirigeant à classer par ordre décroissant d’importance stratégique ou d’utilité, ses missions et ses produits. Ensuite, avec le concours facultatif des Conseillers du Bureau ABC, s’engageait une réflexion structurée sur les missions, les produits, leur utilité, les priorités, les qualifications professionnelles optimales, etc. Bref, il s’agissait de conclure des projets d’O.F. cibles, à ressources constantes ou avec accroissement de ressources (recrutements souhaitables).

Les Conseillers ABC ont pu, au cours de cette phase, reconnaître la distinction qu’avait déjà notée les enquêteurs de l’opération LOGOS, à savoir la coexistence dans les administrations de fonctionnaires dirigeants moteurs de management, ouverts à la modernisation ou de fonctionnaires réfractaires à celle-ci. Une observation assez fréquente était de voir les responsables cultivant déjà une approche managériale s’emparer de l’outil “Radioscopie” afin de développer ou d’affiner leurs propres instruments de gestion.

Une autre observation fut celle de la réticence d’un certain nombre de fonctionnaires dirigeants d’entrer dans la logique de hiérarchisation de leurs missions et produits. Leur tendance naturelle était plutôt de se décharger de cette responsabilité qui, selon eux, appartenait plutôt au pouvoir politique lui-même. Ils adoptaient par là une attitude d’exécutant plus que de manager. Le souci du Bureau ABC était au contraire d’affirmer leur responsabilité de soumettre aux autorités politiques des choix préparés par l’analyse et la connaissance des systèmes gérés (santé, sécurité sociale, économie, relations extérieurs, etc.) dont disposent les fonctionnaires dirigeants assistés de leurs experts et bases de données.

6 Coordination avec d’autres initiatives

Les décisions finales sont revenues au gouvernement. Celui-ci a pris quelques décisions structurelles inspirées par la Radioscopie :

- fusion des départements de la Santé publique et de la Prévoyance sociale en un Ministère des Affaires sociales ;
- fusion en un seul Ministère de l’Agriculture et des Classes moyennes ;
- création d’un ministère « horizontal » (par opposition aux ministères verticaux en charge des grandes politiques) de la Fonction publique.

Il confirme par ailleurs une opération de révision des cadres organiques avec le souci de rationalisation et d’économie.

Rien n’est dit d’une utilisation nécessaire – ni même souhaitable – des instruments de gestion (tableaux de bord, organigramme fonctionnel, qualifications professionnelles) développés au cours de l’opération Radioscopie. Les fonctionnaires dirigeants qui le souhaitent pourront s’en

inspirer et le feront pour certains d'entre eux. L'autorité politique ne s'engagera pas délibérément dans un soutien aux efforts de modernisation de gestion entrepris.

La continuité dans l'effort ne se poursuivra – sans tirer parti complètement de l'investissement important réalisé – que grâce aux efforts conjugués des services de la Fonction publique, en particulier du Secrétariat général, du Bureau ABC, de l'IFA et du SPR qui a lui aussi modernisé et professionnalisé ses méthodes de recrutement, d'une part ; de l'engagement de nombreux fonctionnaires dirigeants dans des projets internes de modernisation qui parfois furent inspirés par les travaux de la radioscopie.

Finalement, la Radioscopie a peut-être souffert de devoir être entreprise dans toutes les administrations au même moment, devenant ainsi pour certaines une contrainte. Dans un exercice de transparence, il est difficile d'exiger un effort auprès de certains et pas auprès d'autres. Même si l'opération de Radioscopie des services publics n'a pas été poursuivie, il n'en est pas moins vrai que les outils qui s'en sont dégagés sont devenus indispensables pour certains.

7 Evaluations et mesures correctives

Mis à part les rapports remis aux autorités ou le bilan de l'opération réalisé lors des Conseils des Ministres des 5 février et 29 juillet 1993⁴, aucune évaluation de l'opération de Radioscopie des services publics, même partielle, n'a vu le jour.

8 Conclusion

Alors qu'elle devait contribuer à instaurer davantage de transparence dans la gestion des ressources humaines, la Radioscopie n'a pas atteint l'objectif qu'elle s'était fixé : doter l'administration et ses dirigeants d'un outil de gestion du personnel efficace et performant.

Seul le gouvernement a atteint le sien car la Radioscopie lui a permis de procéder à une analyse fonctionnelle de ses budgets et de ses effectifs comme il n'avait pas pu le faire auparavant. L'opération de radioscopie devait s'apparenter moins à un grand exercice uniquement de révision des cadres qu'à la mise en place d'un instrument de gestion qui permet de conduire de façon continue une analyse critique sur les besoins tant quantitatifs que qualitatifs au regard de tout élément extérieur ou intérieur en personnel susceptibles d'influer sur les besoins.

⁴ LEGRAND J.-J. & STAES P., *La charte de l'utilisateur des services publics*, Bruxelles, Ed° Labor, 1998, p. 20.

Les conséquences budgétaires ont été tirées sans que les effets organisationnels et structurels ne soient arrivés à terme. Bien que certains dirigeants se soient opposés au lancement de cette opération, beaucoup la regrettent.

9 Bibliographie

9.1 Ouvrages

BUREAU CONSEIL ABC, *La radioscopie : des besoins en personnel dans la fonction publique administrative nationale*, Bruxelles, Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, février 1992, 98 p.

LEGRAND J-J. & STAES P., *La charte de l'utilisateur des services publics*, Bruxelles, Ed° Labor, 1998, 155 p.

9.2 Articles

DECLERC A. & EMAGNA M., *Le changement de culture de l'Administration publique en Belgique (1980-1997)*, in Revue internationale des sciences administratives, Bruxelles, 1997, pp. 77-102.

LEGRAND J-J., *L'approche belge de la modernisation des administrations publiques : les cellules de modernisation comme outil stratégique de changement*, in Revue Administration publique, T 2-3, 1990, pp. 169-188.

La radioscopie : tentative d'évaluation, in Revue Accent, mars 1994, n°2, pp. 16-17.

Bureau-Conseil ABC : Radioscopie d'ABC, in Revue Accent, mars 1994, n°2, pp.12-13.
