



Recherche, Études, Veille

25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE

Convergence et systémique

Fiche pays

MAI 2006

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Ce dossier a été réalisé par le Département RECHERCHE, ÉTUDES, VEILLE

Annie CHEMLA-LAFAY, Randhir AULUCK, Céline CHOL, Brigitte COUÉ,
Marie-Thérèse DELEPLACE, Brigitte DENGLER, Michel MARÉCHAL

Belgique (administration fédérale)

Chef de l'État	Le roi Albert II
Premier ministre (depuis 2003)	Guy Verhofstadt
Régime	Monarchie constitutionnelle
Superficie	32 545 km ²
Population	10, 396 million (2004)
Langues nationales	Néerlandais, français, allemand
Capitale	Bruxelles
Répartition de la population active par secteur	- agriculture : 72 973 - industrie : 1 076 914 - services : 2 942 674
Population active (millions)	4,652 (2005)
PIB (milliards d'euros) ^{1*}	298,179 (2005)
Croissance du PIB*	1,2% (2005)
Inflation*	2,5% (2005)
Taux de chômage*	8,4% (2005)

Pendant longtemps, la Belgique a été soumise à l'influence des mondes latins et germaniques, entraînant une pluralité de culture et de langues. Deux lois linguistiques de 1873 et 1963 reconnaissent les langues française, néerlandaise et allemande comme langues officielles en Belgique.

Après l'indépendance en 1830, la première constitution créait un État très centralisé afin de lutter contre les particularismes et renforcer l'unité du pays. Elle a subi diverses modifications transformant la Belgique en un État fédéral. La répartition des compétences a évolué selon deux grands axes :

- le premier se rattache à la langue et à la culture et a conduit à la création de trois Communautés (française, flamande et germanophone),
- les Régions (wallonne, flamande, Bruxelles-Capitale) correspondent à une aspiration à plus d'autonomie économique et politique.

La phase ultime de ce processus est atteint avec la réforme de **1993**. L'article premier de la Constitution devient : « **La Belgique est un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions.** »

Le pays est subdivisé en dix provinces et 589 communes.

« Pour une Belgique créative et solidaire² »

Dans les années 1990, une série d'affaires et de scandales ont ébranlé les institutions belges provoquant une très forte réaction de la population (marche blanche...). La Belgique avait alors perdu toute confiance dans son administration, jugée à la fois excessivement politisée, incompétente et indifférente.³ Cette défiance générale avait, à l'occasion des élections législatives de 1999, conduit à la formation d'une nouvelle coalition. L'année suivante, le nouveau gouvernement lançait une réforme de grande ampleur de l'administration publique fédérale, baptisée Copernic.

Ce plan, porté par une volonté politique forte et l'action sans relâche du ministre de la Fonction publique, Van der Bossche, a immédiatement été mis en œuvre afin que ces premiers résultats soient visibles à la fin de la législature et que le processus soit suffisamment engagé pour le rendre irréversible.

La démarche s'est voulue une rupture radicale avec le passé, le ministre estimant que les demi-mesures ne répondaient pas aux enjeux de la modernisation du service public et des attentes des citoyens. Il a volontairement mis en œuvre un processus « top-down », privilégiant le renouvellement des cadres supérieurs pour promouvoir une nouvelle culture.

¹ * Source Eurostat

² Déclaration gouvernementale du 14 juillet 2003

³ « La décennie nonante a secoué la Belgique », Olivier Mouton, *La Libre Belgique*, 17/07/2003

La rapidité de la mise en oeuvre de la réforme, sa radicalité, le peu de concertation interne (la réforme a été élaborée par un groupe de consultants en collaboration avec les cabinets du ministre de la fonction publique et du Premier ministre) ont suscité de nombreuses critiques, y compris au sein de la majorité gouvernementale.

En travaillant avec une « élite » restreinte, la réforme n'a été soutenue que par une petite minorité. Le ministre comptait sur le soutien des nouveaux managers. Cela n'a pas été le cas, en raison de problèmes juridiques et politiques leur nomination a été plus longue que prévue.

Après les élections de mai 2003, la nouvelle ministre de la Fonction Publique, annonça une pause dans la mise en oeuvre sans pour autant remettre en cause.

La réforme Copernic s'articule donc autour de quatre axes⁴ :

- une nouvelle structure organisationnelle
- une nouvelle culture de management
- une nouvelle vision des ressources humaines
- une nouvelle méthode de travail

1. Une nouvelle structure organisationnelle

Les ministères ont fait l'objet d'un audit réalisé par des consultants. L'objectif était de réorganiser les services, analyser les liens de coopération et évaluer les compétences. De nouvelles descriptions de fonctions ont été élaborées en identifiant celles qui correspondaient à des fonctions dirigeantes et susceptibles d'être confiées à des managers.

Puis les ministères ont été transformés en Services publics fédéraux :

- dix SPF « verticaux », chargés chacun d'une politique spécifique : Intérieur, Emploi, Finances...
- quatre SPF « horizontaux » : Chancellerie et services généraux rattaché au Premier ministre et trois autres s'occupant de matières communes aux SPF, Budget et contrôle de la gestion, Personnel et organisation, Technologies de l'information et de la communication. Ils déterminent la politique dans leur domaine respectif et assistent les autres SPF pour ce qui relève de leurs compétences.

Des services publics de programmation (Télécommunications, Développement durable, Égalité des chances) traitant pour la plupart des grands enjeux de société impliquant plusieurs SPF s'y sont ajoutés.

Les SPF devant être plus en phase avec le processus de décision politique, de nouvelles structures ont été créées⁵ :

- une **cellule stratégique** chargée de la préparation du travail politique, de l'évaluation et de l'analyse des actions en cours et composée de spécialistes (fonctionnaires et experts extérieurs),
- un **conseil stratégique servant** de lien entre l'administration et la sphère politique composé du ministre, du président du SPF, des directeurs généraux des services du SPF, du responsable de la cellule stratégique et d'experts externes.

Dans cette optique, les cabinets ministériels devaient être supprimés⁶. Ne devait subsister qu'un secrétariat composé de collaborateurs choisis par le ministre. Dans la pratique, seul le cabinet du SPF Personnel & Organisation (fonction publique) a été supprimé au cours de la législature 1999/2003. Depuis, il a été reconstitué et tous les ministres ont leur cabinet.

2. Une nouvelle culture de management - une nouvelle vision des ressources humaines

■ L'encadrement supérieur au coeur de la réforme

Partant du constat que les cadres supérieurs en fonction avaient été recrutés principalement sur des compétences techniques et très peu sur des compétences managériales, le ministre de la Fonction

⁴ « Copernicus Au centre de l'avenir » Brochure de présentation de la réforme

⁵ Arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral

⁶ Note au Conseil des ministres « Principes généraux pour la suppression des cabinets et l'installation des organes de gestion des services publics fédéraux » 06/05/2002

publique a estimé qu'il ne pouvait pas s'appuyer sur eux pour mettre en œuvre la réforme et ancrer ainsi un nouveau modèle culturel. Une procédure de re-recrutement de l'ensemble des managers a été engagée, conduisant au renouvellement profond de l'encadrement supérieur.

▪ Fonctions mandatées

La création de fonctions mandatées pour les managers constitue le pivot de la réforme⁷. Ceux-ci reçoivent un mandat d'une durée de six ans ; sauf si une évaluation intermédiaire avec une mention insuffisante, ne vient interrompre ce mandat.

Ces managers mandatés représentent environ 450 personnes sur les 2 000 anciens cadres supérieurs. Ils sont à la fois le symbole et le vecteur de la modernisation. Ils disposent d'une grande autonomie de gestion y compris en matière de personnel : choisir le nombre de directeurs dont ils ont besoin pour diriger les services, la nature des emplois nécessaires à l'exécution des missions (plus de cadres ou plus de personnel d'exécution...). En contrepartie, ils sont évalués sur les résultats obtenus.

Ils doivent aussi avoir un effet d'entraînement sur les équipes et veiller au développement des agents. Savoir communiquer en interne comme en externe est une des qualités indispensables du manager.

▪ Évaluation

Ils sont évalués tous les deux ans sur la base des objectifs définis dans le plan de management et le plan opérationnel qu'ils doivent réaliser dans les six mois suivant leur prise de fonction. Six mois avant la fin de leur mandat, le responsable fait l'objet d'une évaluation finale globale.

Leur mandat n'est pas renouvelable d'office, tout dépend de l'évaluation de leur gestion.

Les rémunérations sont alignées sur celles du privé et dépendent du coefficient de pondération lié à la fonction et aux compétences mises en œuvre et non à la personne qui l'occupe.

▪ Recrutement spécifique

Dans le cadre de la refonte de l'administration fédérale, il s'agit de privilégier la compétence managériales, sur les compétences techniques. Les plus hautes fonctions de management peuvent être occupées par des candidatures internes venant du privé.

La sélection des titulaires des fonctions de management et des fonctions d'encadrement est effectuée à l'aide d'une description de fonction et d'un profil de compétences établis par le responsable hiérarchique (le ministre ou le président du comité de direction). La procédure de recrutement des managers doit permettre de trouver les personnes dotées des qualifications et de l'expérience nécessaire pour faire de bons managers. Elle a connu des évolutions importantes ces dernières années. L'*assessment centre* a été internalisé.

Pierre angulaire de la réforme, l'installation de managers mandatés à la tête des SPF a pris un retard considérable en raison d'un grand nombre de recours auprès du Conseil d'État.⁸ Ces recours ont contribué à alourdir la procédure de recrutement, devenue extrêmement coûteuse compte tenu des contrats passés avec les cabinets de consultants. Les managers ne sont toujours pas tous nommés. Le décalage avec les rémunérations en cours dans l'ensemble de la fonction publique était fortement contesté, elles ont donc été révisées à la baisse en 2004. Il reste encore à savoir comment se dérouleront les évaluations

■ Une nouvelle gestion des ressources humaines

Si l'accent a porté sur l'encadrement supérieur, c'est bien l'ensemble de la fonction publique qui est concernée par la réforme Copernic. Toutes les carrières ont été refondues et négociées avec les organisations syndicales. Une des principales innovations réside dans l'instauration des brevets de compétence pour les niveaux B (niveau cycle universitaire court) et C (niveau secondaire). Ces brevets sont facultatifs mais permettent de progresser dans la carrière et donnent lieu à l'octroi d'une prime.

La mise en place d'un nouveau système d'évaluation des personnels participe à l'émergence de cette culture de management axée sur les ressources humaines, en donnant aux fonctionnaires une idée

⁷ Arrêté royal relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux. 09/10/2001

⁸ Conseil d'État, section d'administration. Arrêt Jadot no 98.735 du 7 septembre 2001

claire de ce que l'on attend d'eux et en mettant les objectifs du SPF en corrélation avec les objectifs individuels. Cela étant, la rémunération au mérite n'a pas été développée.

Les managers n'étant plus recrutés sur des compétences techniques, il était donc important d'offrir aux experts la possibilité de dérouler une carrière de haut niveau sans pour autant devenir dirigeants. C'est ce que permet la nouvelle carrière de la catégorie A⁹. Les filières d'expertise et de direction ne sont pas étanches, il existe des passerelles à chaque niveau.

3. Une nouvelle méthode de travail

■ Les « business process re-engineering » (BPR)

Le dernier volet de la réforme Copernic a ouvert un vaste chantier de redéfinition des processus de travail afin d'améliorer les services et créer un cadre de travail moderne et professionnel avec deux objectifs être un meilleur prestataire de services et un meilleur employeur¹⁰.

Les BPR n'ont pas pour objectif d'améliorer les organisations par une « politique des petits pas » et de changements progressifs. Au contraire, ils ont pour but de permettre aux prestations de réaliser un sérieux bond en avant en instaurant des processus adéquats au moyen de structures modernisées.

Tous les SPF ont du mettre en place des structures en charge de cette démarche.

■ Les simplifications administratives

Le gouvernement issu des élections de 2003 a mis résolument l'accent sur les simplifications administratives. On peut citer quelques initiatives.

➤ **Le plan Kafka**¹¹. 12 mesures de simplifications étaient prévues dans le plan, 8 ont été réalisées (suppression de la certification conforme des copies, extension de Tax-on-web et la déclaration d'impôt pré-remplie, suppression des attestations et des certificats pour les marchés publics, introduction du numéro unique d'entreprise, introduction du test Kafka, suppression du contrôle de pointage pour les chômeurs, des timbres fiscaux pour les permis de conduire et réduction des obligation d'archivage.

Le test Kafka doit être appliqué à tout projet de loi ou d'arrêté royal, afin de vérifier s'il introduit de nouvelles charges administratives. Chaque projet de décision est accompagné d'une liste de contrôle. Depuis le 1er octobre 2004, date de sa mise en oeuvre, ce test a déjà été utilisé 166 fois.

➤ La carte d'identité électronique

Chaque citoyen peut générer une signature électronique valable en droit. La délivrance des cartes d'identité se fait par l'intermédiaire des administrations communales avec lesquelles le citoyen est en contact. Les communes sont reliées par ordinateur à l'autorité fédérale, aux firmes agréées et aux autorités de certification qui, à des niveaux différents, prennent part au processus.

Cette carte doit permettre :

- d'accéder à ses dossiers dans les différentes administrations, par exemple, consulter le dossier de population ou le dossier au Registre national via l'adresse <https://www.mondossier.rrn.fgov.be> ;
- de demander en ligne des documents pour lesquels on doit actuellement se déplacer ;
- d'échanger des informations en ligne avec l'administration, des firmes privées ou des organisations par le biais d'un canal sécurisé ; par exemple, effectuer la déclaration d'impôt des personnes physiques sur internet (« tax-on-web ») via l'adresse www.belgium.be ;
- d'effectuer des déclarations ou des transactions à distance (organismes sociaux, banques, poste, assurance...);
- d'entrer en contact avec les administrations communales qui disposent d'un site internet. Certaines communes sont équipées de guichets électroniques. Ils permettent d'introduire des demandes via des formulaires électroniques ;
- d'effectuer de manière sécurisée des transactions commerciales sur internet (achat et vente en ligne) ;

⁹ 4 août 2004. Arrêté royal relatif à la carrière du niveau A des agents de l'État.

¹⁰ « BPR Instrument de la modernisation de l'administration fédérale », mars 2005, SPF Personnel & Organisation

¹¹ Site internet : www.kafka.be et www.sav.fgov.be

- d'apposer la signature électronique sur des documents. Il est possible d'envoyer des messages électroniques valablement signés, de conclure des contrats via internet, etc.

➤ La banque-carrefour des entreprises

La Banque-carrefour des entreprises a été créée en 2003. Elle attribue à chaque entreprise et à chaque commerçant un numéro d'identification unique. Grâce à ce numéro unique, les entreprises n'ont plus à effectuer plusieurs fois les mêmes formalités auprès d'administrations différentes. L'échange d'information entre ces administrations se fera via la Banque-carrefour.

Grâce à ce système les services publics sont assurés de disposer des données exactes mises à jour et voient leur charge de travail diminuer en raison de la centralisation de l'encodage.

La charte de l'utilisateur des services publics et le baromètre de la qualité

En janvier 1993, le gouvernement a publié la **Charte de l'utilisateur**. Il s'agissait de mettre en œuvre une meilleure relation entre les services publics et le client/utilisateur et de redynamiser la fonction publique fédérale. Avec cet outil, celle-ci entendait expliquer concrètement, tant au grand public qu'à ses fonctionnaires, comment elle envisage de mieux communiquer, d'instaurer une nouvelle relation avec les utilisateurs, comment elle se mobilise pour être plus crédible.

L'accent était mis sur la **personnalisation des relations** : le principe d'égalité ne doit pas interdire aux services publics de prendre en compte la situation personnelle de chaque bénéficiaire. Le document ne parle pas seulement des devoirs de l'administration mais aussi de ceux de l'utilisateur qui doit coopérer à la production du service.

Par la suite un groupe de pilotage a été créé afin de suivre la mise en œuvre de la charte et la mise au point d'une méthodologie de mesure de la qualité des services à partir de l'évaluation de la satisfaction des utilisateurs : le **baromètre de la qualité**.

La baromètre se présente actuellement comme un outil souple semi-standardisé afin de pouvoir être utilisé facilement par les administrations. Son utilisation est laissée à la discrétion des services.

4. Efficacité, efficience

La réforme Copernic a aussi introduire des éléments de gestion par la performance. Dans les trois mois qui suivent leur nomination, les présidents de SPF doivent présenter à leur ministre un plan de management comportant :

- la définition précise des missions,
- les objectifs stratégiques à atteindre par lui,
- les objectifs opérationnels,
- les moyens budgétaires nécessaires.

Puis sur cette base, les responsables de niveaux hiérarchiques inférieurs élaborent des plans opérationnels pour leurs propres services. Ils doivent y indiquer, avec une projection sur trois ans, la mise en œuvre des prestations concrètes résultant de l'exécution des objectifs stratégiques et opérationnels mentionnés dans le plan stratégique, en tenant compte des moyens budgétaires,.

Les responsables de SPF doivent élaborer un plan de personnel établissant les priorités assignées à la gestion des ressources humaines. Le plan intègre l'évolution pluriannuelle des besoins nécessaires à la œuvre du plan stratégique et l'analyse détaillée, en nombre et en compétences. Dans le prolongement de cette démarche les responsables disposent d'une enveloppe de personnel qui consiste à globaliser l'ensemble des moyens stables affectés aux ressources de personnel et permettre par là de dégager une marge budgétaire opérationnelle.

Parallèlement à ces innovations, un nouveau cycle budgétaire a été mis en place. Il confère une plus grande place aux Services Publics Fédéraux.

Sur la base de l'évaluation des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire suivante, chaque ministre avec le président du SPF établit le plan opérationnel du SPF. Ce plan est élaboré en fonction des objectifs que l'on veut atteindre, et des moyens nécessaires pour les réaliser. Le montant des crédits

dépend des missions et des objectifs fixés dans le plan de gestion du président, en commun accord avec le ministre compétent.

L'inspection des finances donne son avis sur les plans opérationnels tels qu'ils sont proposés et évalue l'impact budgétaire et l'exactitude des données. Elle doit aussi confronter ces données afin de vérifier si les plans sont efficaces et aboutissent aux résultats escomptés au sein de chaque SPF.

Les contrôles a priori devaient progressivement disparaître au profit des contrôles a posteriori et des contrôles internes sur la base des objectifs définis dans le plan de management. En pratique les contrôles de l'inspection des finances et les contrôles budgétaires et administratifs sont toujours en place.

Le président du SPF est responsable de la réalisation des objectifs du plan opérationnel, et ce, dans les limites des enveloppes approuvées. Il doit s'assurer que la mise en oeuvre du budget est constamment contrôlée. Ce suivi ne concerne pas uniquement les seuls résultats financiers-budgétaires mais également les objectifs à atteindre et les indices de prestation.

Depuis plusieurs années la Belgique présente un budget en équilibre. La dette publique, qui en 1993, atteignait 137,1 % du PIB, devrait être de 90,6 % en 2006. En matière budgétaire, la Belgique a une structure de décision complexe. Un système d'accord de coopération organise la participation de tous les niveaux de pouvoir à la réalisation des objectifs globaux. Ainsi, des conventions conclues entre le pouvoir fédéral, les Communautés et les Régions définissent la contribution de chacune des entités fédérées à la réalisation de l'objectif de solde de l'ensemble des pouvoirs publics. L'accord le plus récent, conclu en juillet 2005, définit le cadre budgétaire global pour les Communautés et Régions jusqu'en 2009. Globalement, celles-ci ont pour objectif de réaliser annuellement un excédent de 0,1% du P.I.B.

Site internet

www.belgium.be

Le portail du gouvernement fédéral donne accès à la plupart des informations utiles sur les institutions fédérales et les services publics fédéraux. Il offre aussi des liens vers toutes institutions fédérées, Régions et Communautés. Celles-ci sont engagées aussi dans des processus de réformes, comme la Région wallonne avec la Contrat d'avenir pour la Wallonie.

Malheureusement les sites flamands ne sont traduit ni en anglais, ni en français.