



Dix Actions pour Moderniser la Fonction Publique (1)



Jean Hindriks
Senior Fellow

Texte pour le 18ème Congrès des économistes belges de langue française

Il faut ajouter du service public aux fonctionnaires et pas des fonctionnaires au service public.

Introduction

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE l'emploi public est à la baisse. La Belgique fait exception. En Belgique les effectifs dans l'administration publique sont en hausse à tous les niveaux de pouvoir (2). Ils augmentent même plus rapidement en Flandre qu'en Wallonie. Entre 2001 et 2007, l'emploi public (compris soins de santé et enseignement) a augmenté de 13.2% en Flandre, de 9.6 % en Wallonie et de 7.8% à Bruxelles pour une augmentation nationale de 11.7%. Depuis 2003 l'emploi public par habitant est devenu légèrement plus important en Flandre qu'en Wallonie. Il reste le plus faible à Bruxelles. Dans le secteur des soins de santé l'augmentation est particulièrement importante: +27.5 % en Wallonie et +28.6% en Flandre. Il faut croire que nos régions ont tenté de dissoudre le chômage en dilatant la fonction publique au point d'oublier parfois à quoi tous ces effectifs doivent servir.

Dix Actions pour Moderniser la Fonction Publique (1)

“Il faut ajouter du service public aux fonctionnaires et pas des fonctionnaires au service public.”

La fonction publique est confrontée à quatre défis majeurs qui imposent une véritable mutation de son mode d'organisation et de production des services publics. Le premier défi est le vieillissement démographique qui a une influence fondamentale sur le secteur public en agissant à deux niveaux: premièrement, il ya le spectre d'une crise budgétaire majeure liée au vieillissement démographique. En Flandre, depuis 2008, les plus de 50 ans ont dépassé en nombre les moins de 30 ans. Il y a prise de conscience de plus en plus forte que cette crise budgétaire sera à l'avenir permanente. Les gouvernements se trouvent confrontés de façon croissante et récurrente à la nécessité de dégager des ressources pour des dépenses nouvelles – essentiellement les dépenses de retraites et les dépenses de santé, dont le poids, inévitablement, va continuer à croître dans les prochaines décennies. Cet état de choc force à limiter les coûts sans affecter la qualité des services, introduisant de la sorte l'exigence d'efficacité au coeur même des réformes du secteur public. D'autre part, le vieillissement démographique touche plus directement la fonction publique. En Belgique 40% des fonctionnaires au niveau fédéral ont plus de 50 ans (3). C'est le plus élevé de l'OCDE et c'est deux fois plus que dans le secteur privé avec 20% de travailleurs de plus de 50 ans. Dans certaines administrations, la perte du personnel se chiffrera jusqu'à 50% ces prochaines années. Ceci place l'Etat dans une situation beaucoup plus concurrentielle avec le secteur privé pour recruter des agents de qualité. Pour mener à bien ce renouvellement, également perçu comme une opportunité, il est clair que l'Etat devra faire un effort considérable pour donner à ses fonctionnaires des salaires compétitifs et des perspectives de carrières intéressantes. Comme l'indique le tableau ci-dessous le renouvellement démographique dans la fonction publique offre une économie budgétaire de presque 10 milliards euros sur dix ans qui doit permettre de revaloriser la profession, notamment pour les plus jeunes.

Tableau 1. Départs à la retraite dans la fonction publique 2010-2020

	Nombre de départs à la retraite (2010-2020)	Gains moyens par remplacement (en €)	Gains moyens total Sur 10 ans (en 1000 €)
Administration publique fédérale	31.850	20.784	661.996
Administration publique flamande	12.731	22.495	286.393
Administration publique wallonne	7.322	19.652	143.894
Administration publique bruxelloise	1.756	15.280	26.833
Administration publique locale	143.144	22.294	3.191.302
Enseignement	113.895	22.294	2.539.214
Santé	121.910	22.294	2.717.904
TOTAL	498.508		9.567.538

Source: Calculs propres sur base de Delbeke et al (2008). « De efficiënte overheid geanalyseerd » Steunpunt beleidsrelevant onderzoek- bestuurlijke organisatie Vlanderen et Laloy (2009) “Emploi public belge dans une perspective internationale”, Bureau fédéral du Plan, WP 4-09.

Dix Actions pour Moderniser la Fonction Publique (1)

“Il faut ajouter du service public aux fonctionnaires et pas des fonctionnaires au service public.”

Le second défi, fondamental lui aussi, est la révolution digitale, qui reconfigurent à deux niveaux l'organisation de la fonction publique. Premièrement, les rapports hiérarchiques fondés sur l'ancienneté sont remis en question dans la mesure où ce sont les plus jeunes qui sont le plus souvent les mieux formés à ces nouvelles technologies; ce qui conduit éventuellement à un hiatus entre compétence réelle et autorité hiérarchique. D'autre part, les modalités de production du service public ne sont plus les mêmes, suite à la diffusion des nouvelles technologies, ce qui n'est pas sans effet sur la structure et l'organisation des administrations publiques. Le renouvellement démographique doit permettre de faciliter la diffusion des nouvelles technologies dans la fonction publique.

Le troisième défi est la pression démocratique croissante des citoyens, qui se pensent de plus en plus comme des usagers exigeants qui paient pour les services utilisés: ils exigent une qualité du service public, une plus grande différenciation, et n'hésitent pas à faire jouer la concurrence (par comparaison). Dans de nombreux cas, la perte de légitimité de l'administration aux yeux de l'opinion, est une force importante de changement. Des mesures sont alors nécessaires pour remédier rapidement et directement à cette perte de légitimité.

Le quatrième défi est la globalisation qui impose au gouvernement plus de flexibilité et réactivité. Cette exigence se résume souvent par le concept-clé de compétitivité. Dans cette optique, l'efficacité du secteur public est considérée comme un facteur clé de compétitivité d'un pays, ce qui explique l'ouverture du secteur public-auparavant un peu replié sur lui-même- à cette exigence de performance.

Derrière les réformes du secteur public, il y a un enjeu qui porte sur la création de richesse. Améliorer les fonctionnements du service public, et renforcer l'adhésion de notre société à son service public, cela implique aussi de faire en sorte que le service public contribue au maximum à la création de richesse du pays.

Dans un environnement de plus en plus globalisé et ouvert, la réactivité des institutions est cruciale. La réactivité s'observe à chaque fois qu'une organisation est confrontée à une situation inhabituelle : c'est la capacité de cette organisation à réagir rapidement et correctement aux sollicitations et stimulations qu'elle reçoit de son environnement. Les organisations publiques se caractérisant souvent par la complexité de leurs circuits de décision, leur défi est d'arriver à une véritable réactivité au quotidien, généralisée à tous les niveaux de l'organisation. Cela suppose la mise en oeuvre de modes de fonctionnement responsabilisants, donc des délégations clairement identifiées et maîtrisées, et des systèmes d'évaluation des performances individuelles et collectives.

1. Clarifier les objectifs

Constat 1 : Lors de la réunion gouvernance publique de l'OCDE de septembre 2006, les experts nationaux ont relevé que les plans de management avaient donné lieu à l'élaboration de volumineux documents dont il n'est généralement plus fait usage une fois que le ministre les a approuvés. Il ne s'agit donc pas de documents actifs et leur utilité peut paraître douteuse. Les objectifs stratégiques et opérationnels sont flous et difficiles à évaluer (4).

Dans leur souci de rencontrer les souhaits des partenaires de la coalition et de plaire aux électeurs, les responsables politiques ont tendance à assigner aux organismes publics qu'ils chapeautent quantité de missions supplémentaires sans jamais fixer les priorités ni attribuer les moyens financiers et humains nécessaires. Entre l'effet d'annonce propre au discours politique et la contrainte administrative, le fossé grandit ainsi inexorablement, plaçant les managers publics devant l'alternative de la désobéissance ou de l'ambiguïté. Les accords de gouvernement, les contrats de gestion ou d'administration abondent ainsi en vœux pieux dont chacun sait qu'ils n'ont été repris que pour satisfaire l'une ou l'autre partie prenante et qu'ils ne manqueront pas d'évoluer au gré des circonstances. Du coup s'installe dans l'administration un scepticisme général sur les objectifs qui lui sont assignés. Les objectifs, quand ils existent, perdent leur valeur contraignante, ils sont vécus comme des intentions générales plutôt que des impératifs d'action. On note par exemple que le tout nouveau système des « cercles de développement » qui vient remplacer l'ancienne pratique de l'évaluation dans les services publics fédéraux ne prévoit la fixation d'objectifs que de manière facultative. Ainsi, les grandes orientations ne font pas l'objet d'une traduction systématique, au niveau des agents, sous la forme d'objectifs opérationnels.

Action 1 : Pour apprécier la performance des programmes, trois axes de performance correspondant à trois points de vue sur l'action publique sont à définir. Il s'agit du point de vue du citoyen qui exprime des objectifs d'efficacité socio-économique, du point de vue de l'utilisateur qui exprime des objectifs de qualité de service, du point de vue du contribuable qui exprime des objectifs d'efficacité de la gestion.

Afin d'atteindre une amélioration équilibrée de la performance, il importe que chaque axe de la performance soit représenté dans les objectifs retenus. Il ne servirait à rien d'avoir des politiques très bien gérées, mais inefficaces ou sans impact réel, ou d'avoir des politiques qui ont des effets positifs, mais à des coûts démesurés. Pour chaque programme, il convient de fixer simultanément des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficacité de la gestion.

Dix Actions pour Moderniser la Fonction Publique (1)

2. Clarifier les résultats

Constat 2 : Il n'y a pas de responsabilité dans la gestion publique sans une obligation de rendre des comptes. Le principe de reddition des comptes, pour porter ses fruits, doit bien sûr s'appuyer sur des informations objectives : le seul témoignage des responsables évalués ne saurait suffire. S'étend ici un vaste champ qui va de la définition d'objectifs quantifiés, la conception d'indicateurs de performance au niveau des services, les comparaisons de services publics comparables en Belgique ou à l'étranger (benchmarking), l'amélioration des statistiques, l'exercice effectif et transparent du contrôle par les autorités de tutelle, les commissaires du gouvernement et les réviseurs, jusqu'à l'évaluation des politiques publiques, un domaine où la Belgique accuse un retard sérieux. L'exemple des politiques de l'emploi est frappant. Primo, il n'y a pour ainsi dire aucune évaluation ex ante. Secundo, les évaluations des effets ex post sont bien rares. Lorsqu'elles existent, les évaluations sont pour la plupart souvent écrites par des partisans affirmés de la politique adoptée. Ces études reposent sur un dénombrement des bénéficiaires du programme. Cette façon de faire est inacceptable, car le succès d'une politique ne se mesure pas aux nombres de bénéficiaires. Il importe en effet de savoir combien de bénéficiaires auraient été de toute façon embauchés sans cette politique (effet d'aubaine) et le nombre de bénéficiaires qui trouvent un emploi à l'issue du contrat de première embauche (taux d'insertion). En fait pour évaluer l'effet d'une politique de l'emploi, il faut se demander si les perspectives d'emploi des bénéficiaires sont en moyenne meilleures que celles des non-bénéficiaires. Cette pauvreté de l'évaluation des politiques publiques est à la fois le reflet du désintérêt des universités et le manque de demande d'évaluation de la part de l'Etat. Les administrations ont le plus souvent leurs propres services d'études qui gardent jalousement leurs données. Chaque service est en rivalité avec les autres administrations, pour conserver le contrôle sur des données qu'ils assimilent à une forme de pouvoir dans le rapport de force politique. Enfin la formation générale des élites de l'administration est peu propice à la consommation de travaux d'évaluation de politique publique de qualité.

On s'en doute, les résistances à l'objectivation des résultats sont nombreuses. Les assemblées démocratiques sont aujourd'hui trop souvent dans l'incapacité d'exercer le moindre contrôle sur l'efficacité des services publics et les résultats effectifs des politiques mises en oeuvre. Elles peuvent certes s'enquérir des réalisations, mais rarement du rapport entre les coûts et les réalisations, et elles dépendent pour l'essentiel des informations fournies par ceux-là mêmes qu'elles cherchent à évaluer, en l'absence d'expertises externes.

Action 2: Entreprendre une véritable politique d'évaluation des politiques publiques, en constituant une ou des structures vraiment indépendantes, dont la compétence est reconnue par tous et au sein desquelles toutes les sensibilités politiques et intellectuelles puissent être représentées. Doter chaque ministère d'un budget spécifique pour évaluer les réformes. Recourir plus intensivement aux enquêtes de satisfaction auprès des usagers. Rendre accessible gratuitement les données publiques, dont la collecte mobilise l'argent public. Impliquer les universités dans l'évaluation et assurer la pluralité des évaluations. Le caractère décentralisé de notre fédéralisme belge offre des perspectives d'évaluation intéressantes en permettant de comparer les effets de mesures différentes prises dans des juridictions différentes comme les analystes le font de manière routinière dans d'autres systèmes fédéraux. Si nos Régions ont des compétences de plus en plus larges (et le transfert des compétences ne semble pas être achevé), elles devraient être encouragées, au besoin par une dotation ad hoc, à lancer des expérimentations locales sur les politiques publiques.

3. Clarifier les coûts

Constat 3 : Il est de la responsabilité de l'Etat d'assurer la transparence de ses comptes et objectifs budgétaires pour permettre un contrôle démocratique efficace de ceux-ci ainsi que les ajustements nécessaires. Dans notre système actuel c'est le Parlement pour chacun des gouvernements qui définit le bon niveau de dépenses, sauf qu'il ne sait le calculer parcequ'il ne dispose pas instruments d'évaluation des coûts des programmes. C'est ensuite le devoir de la fonction publique que d'engager cet argent parce qu'il définit, par un vote démocratique, l'objectif de service public. Mais à la suite de ce qu'on pourrait appeler une confusion des sujets, on assimile systématiquement plus de dépenses à plus de services publics.

En fait, ce que l'on appelle le budget de l'année n'est que la reprise du budget de l'année précédente, augmenté de nouvelles mesures. Cela a deux conséquences néfastes. La première, c'est qu'en général, l'on n'est, à aucun moment, véritablement confronté à la nécessité de justifier une dépense existante. Toute dépense décidée dans le passé était considérée comme a priori justifiée, quelle que soit son utilité actuelle. La seconde, c'est que toute l'attention des parlementaires, des administrations publiques, des médias et plus généralement de l'opinion publique se portait sur les dépenses nouvelles. Cette procédure n'est donc pas un frein à la dépense, mais plutôt un accélérateur.

Action 3: Basculer d'une comptabilité de trésorerie vers une gestion moderne axée sur les objectifs et les résultats en pratiquant le prix vérité des politiques publiques. Mettre en place rapidement la réforme budgétaire et comptable inscrite dans la loi du 16 et 22 mai 2003. Renforcer la nouvelle comptabilité budgétaire Fédérale FedCom et régionale WalComfin sur base des transactions pour en faire une véritable comptabilité en partie double qui reflète plus fidèlement la situation patrimoniale de l'Etat (5). Intégrer les processus de dépenses et le budget de chacun des départements dans le projet pour permettre le suivi et l'exécution. Instaurer des systèmes de contrôle interne uniformes et performants des processus d'achat sous la coordination centrale d'un département Budget et Contrôle avec enregistrement intégré permettant de suivre les achats de manière centralisée depuis la commande jusqu'au paiement.

Encadré 1 : La Revue des Programmes au Royaume-Uni

La Revue des Programmes se fonde sur des objectifs prioritaires du gouvernement et s'attache à définir la manière dont les ministères y contribuent. Sur cette base sont définis pour trois ans : (a) des objectifs de résultats, et (b) des plafonds de ressource et de dépenses par ministère. Ces plafonds sont intangibles. Une dépense nouvelle n'est concevable que si elle est « gagée ». Les priorités de la revue 2007 sont

- Définir les politiques publiques interministérielles dont l'efficacité doit être améliorée,
 - Accroître l'efficacité des services publics (3,5 % par an de productivité attendus à la fois de l'Etat et des collectivités locales ;
 - Proximité des services (5% du budget des administrations centrales chaque année durant trois ans doit être redéployé vers les services recevant ou traitant directement des usagers),
 - Retenir une approche « base zéro » pour tous les budgets ministériels,
 - responsabilisation « empowerment » des agents tenus par des objectifs concrets et mesurables et non pas par des procédures imposées ; avec encadrement de cette autonomie accrue pour garantir l'impartialité des décisions prises ;
 - personnalisation systématique du service à l'utilisateur (interlocuteur unique)
 - adoption d'un plan de prise en compte des attentes des usagers dans chaque ministère.
-

4. Obligation de résultats

Constat 4 : La succession des « affaires » soulève bien sûr la question du respect de la légalité. Les motifs des inculpations de mandataires publics sont multiples : abus de biens sociaux, faux et usages de faux, infractions à la loi sur les marchés publics, infractions à la loi sur la comptabilité, entraves à la liberté des soumissions, prise d'intérêt dans des actes publics, et ainsi de suite. Cependant ces infractions ne sont qu'une petite partie du problème, car il est possible de gaspiller l'argent public de manière parfaitement légale. A vrai dire il n'existe presque aucune sanction officielle appliquée en cas de mauvaise performance.

De fait, les enquêtes et les audits révèlent, de façon quasi-systématique, des déficiences qui, si elles ne sont pas formellement punissables indiquent en tout cas de graves lacunes en matière de gestion : conflits de loyauté, confusion d'intérêts, organisation déficiente, absence de contrôle de gestion, recrutements arbitraires, compétences inadaptées, comptabilité déficiente, manque de productivité, absence d'évaluation, déficit de communication, informatique obsolète ou inexistante, etc..

La résistance à l'évaluation des résultats est spectaculaire. Encore aujourd'hui, la simple évocation du mot « performance » suffit à provoquer des crispations chez de nombreux fonctionnaires ! La majorité, sinon la totalité, des systèmes d'évaluation mis en place se sont soldés par des échecs. On peut même se demander si, vu les risques de démoralisation des fonctionnaires, des conséquences perverses, des pressions injustifiées et d'allégations de tricherie que cela peut entraîner, il ne faut pas abandonner le principe de mesure des performances. Faut-il renoncer à recourir à des objectifs et à des tableaux de performance afin de permettre aux personnes visées au premier chef par ces objectifs de travailler sans être contraintes par des directives centrales ? Cette perspective n'est attrayante qu'en apparence. Elle est en fait irréaliste et elle n'est pas souhaitable. En effet, les 20 dernières années au cours desquelles on a mesuré la performance à l'étranger ont entraîné une plus grande responsabilisation et une plus grande transparence, et cela a de la valeur. On dispose désormais d'informations qui ne peuvent pas et ne doivent pas être ignorées. L'ouverture de l'administration publique exige que les citoyens puissent être informés sur la qualité des services qui leur sont fournis. Les fonctionnaires et leurs responsables doivent être tenus de rendre des comptes. Il s'agit de tirer parti de ces évolutions tout en atténuant toute conséquence négative en construisant avec prudence des indicateurs de performance qui encouragent ce que l'on souhaite vraiment et décourage ce que l'on ne souhaite pas. Des indicateurs qui valorisent le travail de groupe plus que le travail individuel et qui favorisent la participation des usagers du service public.

Action 4: Imposer le principe de la responsabilité des mandataires et des fonctionnaires dans le domaine de la gestion publique. Cela implique de clarifier les missions et objectifs, d'adapter les structures d'organisation pour limiter les conflits de responsabilités, d'octroyer une véritable autonomie de pouvoir pour limiter les diffusions de responsabilités, d'imposer une obligation de rendre des comptes et de communiquer les résultats, de mettre en place des indicateurs de performance et d'objectiver les résultats, de répartir les ressources en fonction des résultats pour encourager ce que l'on souhaite vraiment et décourager ce que l'on ne souhaite pas. Le principe de reddition des comptes, pour porter ses fruits, doit bien sûr s'appuyer sur des informations objectives, pertinentes et non-manipulables.

5. Oser Déléguer

Constat 5: La séparation globale de l'administration publique et de l'action politique constitue l'un des fondements des réformes en matière de gestion des performances. Lorsqu'il s'avère impossible de maintenir la distinction entre tâches administratives et politiques, les efforts ne sont plus axés sur la mise en œuvre des objectifs de performance, mais visent plutôt à influencer sur la sélection de ces objectifs. Le fonctionnement des exécutifs semble souvent aller à rebours des principes de gestion élémentaires : au lieu de se réserver le pouvoir d'impulsion, de définition des axes politiques et des grandes options en matière d'allocation de ressources, on voit les ministres et leurs cabinets brouiller constamment les cartes, empiéter sur les domaines formellement réservés à l'administration, exclure les fonctionnaires des choix stratégiques et parfois accaparer au niveau des cabinets une partie du travail proprement administratif. Que penser d'un « manager public » qui se voit privé de presque tout pouvoir dans l'allocation et la motivation des ressources humaines ? Les recrutements de contractuels et les promotions sont souvent contrôlés, directement ou indirectement, par les partis. Quant aux possibilités de gratification et de sanction, elles restent très limitées, pour ne pas dire inexistantes. En bref, les hauts fonctionnaires ne disposent pas des marges d'autonomie et de pouvoir suffisantes pour atteindre les objectifs d'efficience qu'on prétend pourtant leur assigner.

La réforme des cabinets ministériels et du top management sont inséparables. La confusion des rôles et la duplication des responsabilités entre cabinets et le reste de l'administration publique sont non seulement frustrantes pour les employés, mais aussi inefficace, et rendent presque impossible l'évaluation des top managers, rendant le système de mandat presque caduque. Cela réduit aussi la confiance publique dans le gouvernement quand les services publics sont perçus comme sous la gestion non pas de professionnels neutres, mais de fonctionnaires choisis sur base de critères politiques et non pas de compétences spécifiques à la fonction exercée.

L'autre problème concerne l'absence de continuité : l'alternance politique conduit souvent à une remise en cause radicale des choix passés, à une modification des règles du jeu ou à la juxtaposition de mesures visant un même objectif. Ces stratégies rendent l'action publique illisible et inefficace sur le long terme et accentuent les effets d'aubaine (6). A l'heure actuelle, les entreprises ne connaissent pas ou mal le montant exact des allègements dont leur entreprise bénéficie, et ils ont du mal à en tenir compte dans leurs calculs économiques. Plus qu'un système de règles stable et cohérent, ces aides sont alors appréhendées comme des « cadeaux » occasionnels dont il faut « profiter » limitant de fait leur influence sur les choix économiques des agents. Cette opacité est d'autant plus inquiétante que les sommes en jeu sont extrêmement élevées.

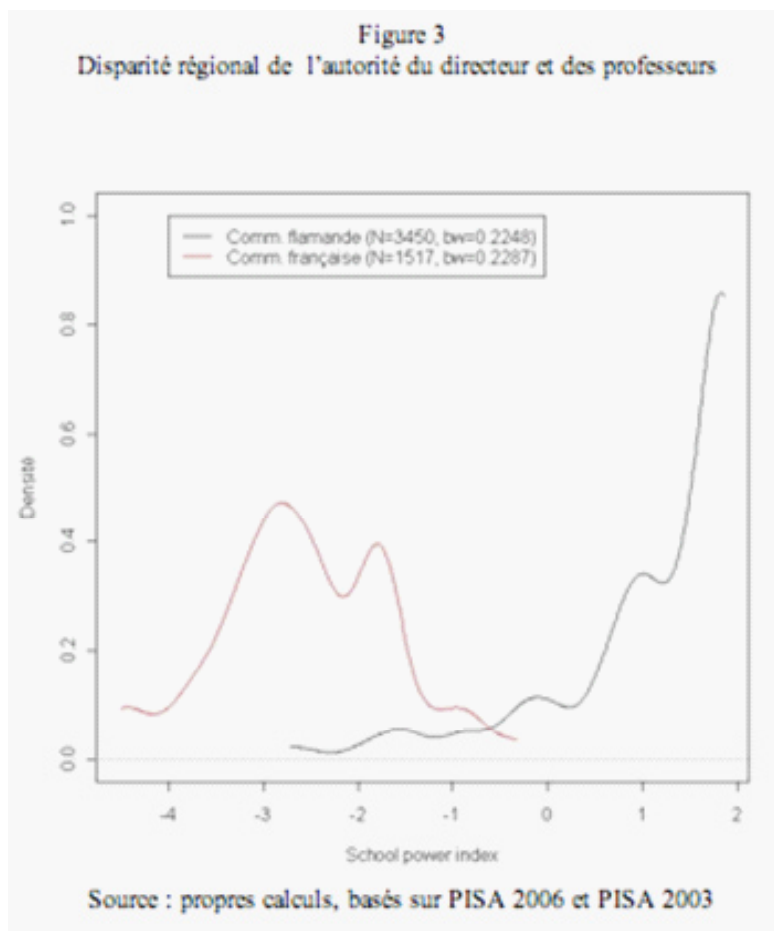
Action 5: Donner un statut d'agence à toutes les fonctions administratives d'exécution et réserver aux ministères les fonctions de conception, d'aide à la décision et d'évaluation.

Responsabilisation « empowerment » des agents tenus par des objectifs concrets et mesurables et non pas par des procédures imposées ; avec encadrement de cette autonomie accrue pour garantir l'impartialité des décisions prises. Etablir l'autonomie de gestion sur une relation contractuelle qui incite l'agent à utiliser de manière appropriée l'autorité qui lui a été déléguée.

Dix Actions pour Moderniser la Fonction Publique (1)

Encadré 2 : autonomie scolaire

On observe aujourd’hui une perte de foi dans la capacité du système éducatif à changer les choses, y compris de la part du corps enseignant. Selon des chiffres récents 40% des jeunes enseignants quittent la profession dans les 5 ans en Communauté française. Et il faut payer un bonus pour retarder le départ à la retraite précoce des seniors. C’est pourquoi les familles s’intéressent parfois plus aux caractéristiques du public comme si un établissement n’était que son public. Dans ces conditions, la mixité sociale équivaut à un projet assez superficiel, consistant à dire qu’il suffit de “ les mettre ensemble. ” Or cela ne suffit pas. Il faut redresser les performances du système éducatif, en particulier en Communauté française. Une piste concrète est de donner plus d’autonomie aux écoles et plus de pouvoir aux directeurs d’école. Le tableau ci-dessous indique la distribution des écoles dans les deux communautés en fonction d’un indice d’autonomie scolaire. Cette variable reflète le pouvoir effectif d’une école sur la gestion de ses ressources humaines (recrutement, nomination, licenciement) et de ses ressources financières (salaires, et infrastructure) et le contrôle de ses objectifs et méthodes pédagogiques (curriculum, évaluation et discipline). Selon une étude récente (Verschelde et al 2009), présentée dans une autre Commission, cette variable d’autonomie scolaire explique en grande partie l’écart de performances entre les deux communautés : la Flandre se caractérise par une plus grande autonomie des écoles notamment sur la gestion des ressources humaines (en Communauté française aucun directeur d’école n’a d’autorité sur les recrutements et nominations) .



6. Promouvoir la satisfaction au travail

Constat 6: La productivité n'est pas le tout de la performance. Celle-ci s'apprécie aussi et peut-être même surtout par les taux de participation et d'emploi et la satisfaction au travail ainsi que par le degré d'engagement des salariés dans leur emploi. Nos administrations publiques souffrent avant tout du manque de dynamisme de son environnement qui ne favorise pas assez "l'élan vital". Nombre de fonctionnaires ont l'impression que leur administration publique n'est pas bien dirigée et administrée, qu'elle est mal structurée sur le plan organisationnel, qu'elle est rétrograde, qu'elle freine les prestations, qu'elle répond de façon insuffisante aux besoins des citoyens, et qu'elle est peu encline à accepter les idées nouvelles. Si l'on souhaite donc changer la perception des fonctionnaires, il va falloir s'attaquer à ces aspects. L'image du service dans lequel on travaille doit être positive, de sorte que l'on puisse dire avec fierté dans quel service on travaille.

Finalement, les fonctionnaires doivent percevoir leur travail comme ayant une signification. Ce défi est d'autant plus important que nombre de fonctionnaires se trouvent dans une situation de carrière bloquée. Ils tireront dès lors leur motivation moins de la perspective d'une carrière que de leur travail actuel. L'orientation du travail vers les objectifs implique que fonctionnaires doivent avoir une idée claire de ce qu'on attend d'eux. Comme il importe également qu'ils puissent souscrire aux objectifs de leur travail, les fonctionnaires doivent dès lors être impliqués dans le processus de formulation des objectifs. Ceci cadre dans la conception actuelle du management en matière de responsabilité, de responsabilisation et d'auto-gestion.

Action 6: Promouvoir la satisfaction et la motivation des fonctionnaires par l'orientation du travail vers des objectifs auxquels les fonctionnaires puissent souscrire. Intégrer les fonctionnaires dans la formulation des objectifs. Les fonctionnaires doivent avoir une idée claire de ce qu'on attend d'eux et percevoir leur travail comme ayant une signification. Soutenir les innovateurs dans chaque administration et leur donner les marges de manoeuvre.

7. Oser l'excellence

Constat 7: La formation des fonctionnaires, au lieu d'accompagner les réformes, s'y substitue trop souvent. Soucieux d'éviter les conflits inhérents aux changements de structures, aux rapports de pouvoir, à la gestion des ressources humaines, les responsables préfèrent investir dans la formation professionnelle – un domaine moins conflictuel. Une telle approche est vouée à l'échec : les fonctionnaires sont mieux formés, mais faute de changements structurels, ils n'ont pas les moyens d'appliquer les nouvelles méthodes enseignées. La formation est alors instrumentalisée : au lieu de servir la stratégie de l'institution, elle ne fait parfois que rencontrer les objectifs individuels de carrière barémique et pécuniaire.

Ensuite, les hauts fonctionnaires restent peu formés aux disciplines du management public. Soit désir de garder la main, soit résistance de certains fonctionnaires, soit enfin difficultés d'ordre juridique, les gouvernements reculent devant la possibilité d'imposer des contraintes de compétences dans les nominations. C'est ainsi que le système imposant la détention d'un brevet de management pour occuper les postes de direction a été suspendu en Communauté française. Et que les programmes de formation en management public à destination des responsables publics sont pour l'heure également suspendus en Région wallonne.

Enfin, on observe un déficit global de formation des mandataires politiques – même si la situation commence à s'améliorer. S'il n'est pas question de contester le droit de tout citoyen de se présenter aux suffrages, et par suite d'accéder à un mandat public ; il n'est pas pour autant judicieux de prétendre d'assumer la responsabilité de programmes complexes sans consentir aucun effort de formation ne serait-ce que pour maîtriser le domaine de compétences qu'on

Dix Actions pour Moderniser la Fonction Publique (1)

s'apprête à gérer. Les responsables politiques ne peuvent à la fois échapper aux exigences de compétence et concentrer l'essentiel du pouvoir de décision.

Toutes tranches d'âges confondues, seuls 3 % des peu qualifiés ont eu accès à une formation en 2006, ce chiffre montre toutefois une progression par rapport aux 2,2 % enregistré en 2000. Par contre si les travailleurs moyennement qualifiés étaient plus nombreux à suivre une formation, soit 6,5 % d'entre eux, on observait aucune progression par rapport à l'année de référence. Enfin, les hautement qualifiés étaient 13,3 % à participer à une formation en 2006 contre 11,9 % en 2000 mais ce chiffre se trouve en régression par rapport aux 15,3 % encore enregistrés en 2005.

Action 7: Assurer le développement des compétences nécessaires à la réalisation des objectifs. Mettre en place une formation exigeante et prestigieuse au sein d'une véritable Ecole d'Administration Publique. Création d'une structure commune chargée de coordonner et professionnaliser la gestion des cadres supérieurs de l'Etat. Aligner l'effort de formation sur le secteur privé. Mieux cibler la formation sur les moins qualifiés. Mise en place d'un programme « Knowledge lift » comme en Suède pour permettre aux fonctionnaires qui le souhaitent de reprendre des études et se faire remplacer par des jeunes en attente de travail.(7)

8. Objectiver les nominations et recrutements

Constat 8 : La Belgique a signée la Convention des Nations-Unies contre la corruption entrée en vigueur en 2005. Cette convention recouvre sous le vocable très large de corruption un ensemble très large de dispositions concernant les organes préventifs, les codes de conduite des agents publics, les conflits d'intérêt, l'information du public. En matière de nomination et promotion, l'article 7 recommande que « les agents publics soient recrutés et promus selon des principes d'efficacité et de transparence et sur des critères objectifs tels que le mérite, l'équité ou l'aptitude ».

Dans l'ensemble des entités de gouvernement, les systèmes de gestion de la performance accordent une grande attention à la formation des agents. Il est cependant crucial que les évaluations des agents servent également au moins partiellement aux promotions, récompenses et sanctions. Jusqu'à présent les systèmes d'évaluations de performance sont largement développés dans les administrations publiques, mais restent trop faiblement liés aux systèmes de promotion. Cette situation est même plus prononcée pour les contractuels qui ne bénéficient pas de parcours de carrière dans les administrations publiques. L'administration publique fédérale a introduit les primes au mérite, mais elles sont basées sur l'acquisition de compétences et non sur l'obtention de résultats de performance. En outre il n'existe aucune sanction officielle en cas de mauvaise performance.

Les évaluations de la performance doivent non seulement être utilisées pour valoriser les bonnes performances, mais aussi en vue de mieux former les agents qui manifestent des carences et de modifier l'allocation des responsabilités des agents peu performants.

Action 8: Favoriser la promotion interne dans les administrations publiques. Etablir une équivalence entre la promotion sur base des examens de compétence et sur base des prestations professionnelles. Rendre plus transparents et objectifs les processus de nomination et de promotion. Respecter nos engagement concernant la Convention des Nations-Unies contre la corruption en matière des codes de conduites, des organes préventifs, des conflits d'intérêt et d'information du public.

9. Promouvoir la mobilité

Constat 9: Depuis les années 1990, le processus de fédéralisation s'est accompagné du renforcement de l'autonomie des régions et des communautés pour l'organisation et la gestion de leur personnel. Dotées à l'origine d'un système rigide de carrière imposé par le statut Camus, les entités fédérées sont aujourd'hui libres d'organiser leur système de gestion des ressources humaines dans le cadre des Principes généraux établis par l'AR sur les principes généraux du 22 décembre 2000 (8). La responsabilité de fixer les conditions de travail a dans une large mesure été dévolue aux six gouvernements individuels. Le résultat est non seulement une asymétrie dans les échelles barémiques, mais aussi des différences structurelles qui entravent la mobilité des fonctionnaires. La Belgique se trouve dans une situation hybride en matière de marché du travail pour la fonction publique avec des obstacles statutaires à la mobilité des fonctionnaires.

Une régulation uniforme du marché du travail dans la fonction publique pourrait assurer une plus grande mobilité. Cependant, la mobilité qui pourrait provenir d'un statut unique du fonctionnaire pour l'ensemble des gouvernements ne s'applique pas puisque l'Arrêté Royal sur les Principes Généraux n'offre qu'une base commune trop faible qui en plus est controversée et contournée par les gouvernements.

On sait pourtant que la performance d'une administration dépend directement de la mobilité interne, c'est-à-dire de la possibilité de réallouer les ressources humaines en fonction des besoins des services : en 2005, selon le SELOR cette mobilité interne n'a concerné que... 0,3% des fonctionnaires fédéraux (9) ! La même situation prévaut aux autres niveaux. Et nous ne parlons même pas, ici, de la mobilité entre niveaux de pouvoir ou entre le privé et le public.

Action 9: Harmoniser les statuts des fonctionnaires. Eliminer les obstacles statutaires à la mobilité des fonctionnaires entre services et niveaux de gouvernement. Créer un véritable marché interne de la fonction publique. Imposer un quota d'ouvertures de postes pour des fonctionnaires issus d'autres administrations.

10. Abolir la dualité des fonctionnaires

Constat 10: La Belgique est un cas unique dans l'OCDE en ce qui concerne l'ampleur et l'importance croissante du recours au personnel contractuel (dénommé « temporaire » ou de « mission ») par les administrations publiques. En effet, la plupart des pays de l'OCDE ont modifié leurs statuts d'emploi pour que tout leur personnel soit employé dans le cadre d'un contrat de droit public ou de droit privé. La Belgique est un cas spécifique dans la mesure où l'on retrouve une dualité de personnels. Le personnel contractuel y est employé conformément à des règles différentes de ce que devrait être le cadre d'emploi général du personnel des administrations publiques.

L'augmentation du nombre de contractuels semble ne pas avoir été planifiée. De l'aveu des dirigeants, le personnel contractuel est souvent utilisé comme substitut des agents statutaires. Cette pratique permet de contourner les conditions d'utilisation des contractuels définies par l'AR de 2000 sur les principes généraux. De plus le personnel contractuel ne fournit pas la flexibilité annoncée, car la plupart bénéficient de contrats à durée indéterminée et les cas de licenciements ou non renouvellements de contrats sont très rares.

Dix Actions pour Moderniser la Fonction Publique (1)

Ces recrutements échappent à la certification de qualité du recrutement par le SELOR. Ils sont donc souvent plus sujet à l'influence politique. Enfin avec un taux d'externalisation le plus faibles d'Europe, les administrations publiques doivent recourir à une forte proportion d'agents contractuels pour remplir certains postes parmi les moins qualifiés (chauffeurs, personnel de nettoyage ou de restauration...).

Une telle situation est insatisfaisante tant du point de vue de la gouvernance que de l'équité. Une solution assez évidente consiste à externaliser plus de fonctions à faible qualification pour se recentrer sur le métier de base et limiter l'emploi contractuel au minimum, à savoir des agents temporaires de remplacement ou pour faire face à des surcharges ponctuelles de travail. Cette voie nécessite cependant un format d'emploi statutaire beaucoup plus flexible associé à une simplification et allègement des procédures relatives à la création/suppression des postes et au recrutement.

Action 10: Réduire l'emploi contractuel aux simples agents temporaires et recourir à l'externalisation de l'action publique pour les fonctions à faibles qualifications.

Conclusion

Un reproche souvent fait dans chaque tentative de réforme du secteur public c'est la résistance au changement. Dans tous les pays, l'adhésion interne est une condition essentielle d'une réforme réussie et du bon fonctionnement d'une administration. Or pour obtenir cette adhésion, une stratégie s'impose. Il faut tenir compte du fait que les fonctionnaires tiennent aux valeurs du service public; elles font sens pour eux, ce qui signifie que le secteur public a un avantage considérable par rapport aux entreprises privées - quand bien même cette valeur du service public est parfois dévoyée pour masquer des corporatismes. Il est donc plus habile d'insister sur le rôle et mission du service public, dans la présentation des mesures de réforme, que de mettre en avant l'argument des économies financières en guise de justification. Si on dit aux fonctionnaires qu'il faut réformer parce qu'ils coûtent trop cher; ce faisant on insiste d'abord sur le fait que l'on va réduire le nombre de fonctionnaires. Mais on attrape pas des mouches avec du vinaigre. Il est préférable de valoriser une facette plus intéressante et positive des projets de réforme comme l'amélioration de la qualité du service public, grâce par exemple au rapprochement entre des services distincts, et ceci dans l'intérêt fondamental du citoyen. Les processus de décentralisation, de déconcentration, de délégation répondent à un autre souci de rapprocher l'administration publique des utilisateurs des services publics et de donner plus de pouvoir aux acteurs du terrain sans que aucun résultat n'est possible.

Dix Actions pour Moderniser la Fonction Publique (1)

Footnotes:

(1) Ce texte est largement inspiré de Hindriks (2008) "Au-delà de Copernic: de la Confusion au Consensus" ASP Edition., disponible en ligne sur <http://www.uclouvain.be/266070.html> et Hindriks (2009) « Een echte kwalitatieve sprong voorwaarts van het lokaal bestuur » *Praktijkgids Personeels- Organisatie Management*, Kluwer.

(2) Voir Laurence Laloy (2009), *Emploi public belge dans une perspective internationale*, Bureau fédéral du Plan, working paper 4-09

(3) Voir OCDE (2007), *Vieillesse et le service public: Les défis des ressources humaines*. OCDE. Paris.

(4) OECD (2007) *Working Papers public governance*, 2007/5.

(5) Voir 164ème Cahier de la Cour des comptes

(6) On parle d'effet d'aubaine lorsque l'Etat subsidie des choix économiques qui se seraient produits même en l'absence de cet incitant fiscal.

(7) Voir Hindriks (2009) « Place aux jeunes » *Itinera nota 17 juillet 2009*. et Albrecht et al (2005) « Knowledge lift : The swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels" IZA DP no 1503.

(8) *Principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des régions et communauté*. Cet arrêté fixe les droits et devoirs des fonctionnaires (statutaires et contractuels) en matière de loyauté, d'information, de liberté d'expression, d'intégrité; il fixe aussi les principes d'un recrutement objectif, les dispositions disciplinaires etc.

(9) Même si le SELOR se propose d'œuvrer à la construction d'un marché de l'emploi interne aux administrations fédérales.