

PYRAMIDES

Revue du
Laboratoire d'Études et de Recherches en
Administration Publique de
l'Université Libre de Bruxelles

N ° 2 - A u t o m n e 2 0 0 0

ISSN 1376-098X

Pyramides

Revue du Laboratoire d'Études et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles, Av. F.D. Roosevelt 50, CP 135, 1050 Bruxelles. Tél 02 650 42 79. Fax 02 650 49 56.

- **Comité de rédaction :**
Gisèle De Meur, *Présidente, Rédactrice en chef*
Muriel Vandembrouck, *Secrétaire de rédaction*
Odile Daurmont, Marianne Dony, Thibaut Duvillier, Philippe Flamme, Jean-Louis Genard, Steve Jacob, Christophe Magdalijs, Jean-Louis Mazy, Alexandre Piraux, Philippe Quertainmont, Alain Trosch
- **Comité de direction :**
Gisèle De Meur, Jean-Louis Genard, Alexandre Piraux, Eric Nachtergaele
- **Comité scientifique :** Paul Claeys, Didier Batselé, Evelyne Lentzen, Nadine Bernard-Lubelski, Francis Magotteaux
- **Rédaction :**
Les articles doivent être envoyés à la secrétaire de rédaction, Madame Muriel Vandembrouck, CERAP - ULB, avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135, 1050 Bruxelles (Belgique) ou par email : **cerap@ulb.ac.be**.
Relecture : Brigitte Jousten et Alain Gottcheiner
- **Prix et conditions d'abonnement (prix de lancement) :**

Abonnements annuels :

Belgique :

Privé : 500 BEF (pour 2 numéros)

Société : 1.000 BEF (pour 2 numéros)

Etranger :

Privé : 700 BEF (pour 2 numéros)

Société : 1.200 BEF (pour 2 numéros)

Paiement : virement au compte de 210-0429400-33 de l'ULB (av. F.D. Roosevelt 50 - 1050 Bruxelles - Belgique), avec la mention DB0412000001 suivi du nom de l'abonné.

Vente au numéro :

(uniquement à titre privé)

Belgique : 350 BEF

Etranger : 450 BEF

La reproduction, soit intégrale, soit abrégée est autorisée à condition d'indiquer la source et le nom de l'auteur et d'assurer l'envoi gratuit d'un exemplaire du texte contenant la citation au CERAP. Le CERAP n'assume pas la responsabilité des opinions émises ; celles-ci n'engagent que leurs auteurs.

P Y R A M I D E S

Sommaire du N° 2 - Automne 2000

▪ <i>Éditorial</i> <i>Jean-Louis GENARD et Alexandre PIRAUX</i>	7
MANAGEMENT ET ÉTAT DE DROIT	
▪ Introduction : management et/ou état de droit ? <i>Jean-Louis GENARD</i>	11
PARTIE A : ANALYSE ET DESCRIPTION D'EXPÉRIENCES	
▪ Le management menace-t-il l'administration publique et l'état de droit ? <i>Alain ERALY</i>	29
▪ Managers et juristes : des relations complexes <i>Alexandre PIRAUX</i>	41
▪ Administration du personnel ou gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique ? <i>Thibaut DUVILLIER</i>	57
▪ Le Conseil d'État, frein à l'efficacité administrative ? <i>Odile DAURMONT</i>	67
▪ Privatisations d'entreprises publiques, économie de marché et transformation des systèmes juridiques étatiques : un processus inéluctable ? <i>Nicolas THIRION</i>	85
▪ L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) : Un outil pour améliorer la prise de décision politique ? <i>Chantal KEGELS et Katrien DEBEUCKELAERE</i>	111
▪ Management : pour une recherche de la qualité en milieu hospitalier <i>Aldo PERISSINO</i>	121

PARTIE B : LES PROJETS MANAGÉRIAUX MIS EN OEUVRE	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La modernisation des administrations publiques fédérales. Révolution copernicienne ou quête du Graal ? <i>Steve JACOB</i> ▪ Le questionnaire ▪ Réaction de Luc VAN DEN BOSSCHE <i>Entretien avec le ministre de la Fonction Publique</i> ▪ Réaction de la FEB <i>Niko DEMEESTER</i> ▪ Réaction du GERFA <i>Jean-François GOOSSE</i> 	<p>135</p> <p>159</p> <p>163</p> <p>185</p> <p>191</p>
ACTUALITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rencontre avec Grégoire BROUHNS ▪ Les vices de la communication juridique <i>Michel LEYS</i> ▪ Les premiers audits de la bonne gestion réalisés par la Cour des comptes <i>Alain TROSCH</i> 	<p>208</p> <p>221</p> <p>235</p>
VARIA	246
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le management, un « anti-Weber » ? Autour de Françoise Dreyfus <i>Fabrizio CANTELLI</i> ▪ Le numéro 3 de « Pyramides » : la politisation de l'administration ▪ Le numéro 4 de « Pyramides » : la motivation dans l'administration ▪ Le numéro 5 de « Pyramides » : la maîtrise de la qualité dans le secteur public 	<p>247</p> <p>256</p> <p>258</p> <p>259</p>
Recommandations aux auteurs	

ÉDITORIAL

Jean-Louis Genard et Alexandre Piraux

Coordinateurs du numéro

Réfléchir en prise directe sur l'actualité la plus récente, tout en se donnant les moyens du recul et de la distance, telle est la gageure de ce deuxième numéro de la revue *Pyramides*.

« Ne dites pas à mon père que je suis fonctionnaire, il croit que je travaille ». Cette phrase, popularisée par un essai dont l'auteur était lui-même fonctionnaire, illustre à souhait l'inquiétude partagée par nombre d'agents de la fonction publique quant à leur image ou à celle de l'administration dans son ensemble. Lieu de focalisation de critiques multiples, l'administration et son personnel vivent aujourd'hui dans le doute et dans l'insécurité.

Or, s'il est une chose dont nous a convaincus la fréquentation assidue de ce monde des fonctionnaires qu'on dit si fermé et si bureaucratique, c'est bien qu'en son sein se manifestent une lucidité inattendue et une ferme volonté de changement. Mais comment changer l'administration ? Et, surtout, comment la changer sans en approfondir les travers, ceux par exemple de la lourdeur bureaucratique ou encore de la politisation ?

Face à cette question, a émergé depuis peu, mais avec force, une nouvelle réponse. Celle-ci s'appelle *management*. Elle est multiforme, allant de la gestion des ressources humaines à la privatisation, plus ou moins avouée, des entreprises publiques. En passant par de multiples concepts et procédés qui se nomment responsabilisation, flexibilisation, mandats, externalisation, évaluation,... Il s'agissait peut-être au départ de petites mesures cherchant à pallier, de-ci, de-là, ce qu'on appelait les dysfonctionnements. Mais aujourd'hui, avec le nouveau gouvernement, l'ampleur du projet s'est pleinement affirmée et à commencer à se déployer. Et on ne peut maintenant plus se tromper : il s'agit bien d'une tentative de réécriture de

ce que doit être l'administration.

A côté de son nom générique « management », la réponse aux « dysfonctionnements » s'est désormais affublée d'un prénom. Elle se prénomme aujourd'hui Copernic, comme si, à l'image de la terre, il s'agissait de faire tourner ce qui jusque là était immobile. Et elle promet bien des choses : l'efficacité et l'efficience, l'enrichissement des tâches par leur responsabilisation, le dynamisme et la possibilité de l'initiative, le souci du client, la compétence, une revalorisation substantielle des salaires, une ouverture des statuts,...

Pourtant, le Plan Copernic ne suscite pas nécessairement un enthousiasme à la hauteur de ses promesses. Souvent même, il contribue à accroître l'insécurité des fonctionnaires dont nous parlions d'emblée. Résistance au changement diront sans doute certains. Laissons faire, demanderont les autres : une fois en place, le nouveau système ne pourra qu'emporter la conviction.

Peut-être la question mérite-t-elle qu'on s'y arrête et qu'elle soit réfléchie sur le fond : sommes-nous face à des réformes organisationnelles qui ne changent pas fondamentalement le paysage global de nos institutions, ou, au contraire, existe-t-il entre la pensée managériale et la logique de l'État de droit dans laquelle se sont développées les démocraties, des différences, voire des incompatibilités, qui méritent qu'on s'y arrête ?

La question est vaste et complexe. Ce deuxième numéro de *Pyramides* ne prétend assurément pas l'épuiser. S'il pouvait contribuer à en éclairer les enjeux, nous aurions alors apporté notre contribution à un débat public souvent biaisé mais si nécessaire.

MANAGEMENT ET ÉTAT DE DROIT

INTRODUCTION : MANAGEMENT ET/OU ÉTAT DE DROIT ?

*Jean-Louis Genard**

UN DÉBAT « MAL EMBARQUÉ »

Comment poser, en Belgique, du moins dans sa partie francophone, la question des relations entre management et État de droit en évitant le risque d'entrer dans une polémique stérile, et sans ressasser les sempiternelles oppositions idéologiques au travers desquelles sont systématiquement appréhendées les questions qui touchent de près ou de loin à l'administration ? Telle est somme toute le défi de ce deuxième numéro de *Pyramides*.

La difficulté est avant tout de culture. Pour beaucoup d'entre nous, les pratiques managériales, du fait de leurs liens privilégiés et historiques avec le secteur privé, apparaissent contradictoires aux modes de gestion nécessaires à une bonne administration publique. Toutefois, en même temps que nous avons volontiers l'intuition que l'introduction des pratiques managériales au sein de l'administration ne pourrait que s'opérer aux dépens des objectifs publics et, en particulier de l'intérêt général, nous ne cessons de témoigner de notre mécontentement à l'égard du fonctionnement, ou plutôt des « dysfonctionnements » de l'administration. Tout se passe donc comme si nous nous opposions à des méthodes qui pourtant semblent nous promettre d'en finir avec ce que dénoncent nos incessantes critiques.

Le problème est donc d'abord culturel. Mais il se trouve aujourd'hui renforcé par les stratégies de réforme mises en œuvre récemment par le pouvoir politique. Ainsi, le projet Copernic a-t-il été très mal perçu par une

* Philosophe et docteur en sociologie, J.L. GENARD est titulaire du cours de sociologie de l'administration à l'ULB où il est également vice-président du CERAP. Il enseigne la sociologie aux Facultés universitaires Saint-Louis ainsi que l'esthétique philosophique et la sociologie urbaine à l'Institut supérieur d'architecture « La Cambre ».

majorité de fonctionnaires, et, à vrai dire, sans doute pouvait-il difficilement en être autrement. Un mode de présentation volontiers autoritaire sous-estimant les nombreux efforts déjà entrepris par l'administration elle-même ; ce qui a d'ailleurs motivé une réaction sévère de M. Jadot, un des membres influents du collège des secrétaires généraux. Une enquête publique organisée dans les pires conditions. Des conditions scientifiques déplorables qui vaudraient à un étudiant en sociologie de devoir revoir sa copie. Et des conditions politiques qui ne pouvaient que donner l'impression que cette consultation, sous couvert des questions « dirigées » (qui, en effet, pourrait ne pas souhaiter une meilleure administration ?), prenait les apparences d'un plébiscite. Le tout dans un climat politique où, malgré les efforts de certains journaux, nul débat un tant soit peu cohérent n'émergeait et où les partis, et notamment ceux qui, traditionnellement, apparaissent comme les défenseurs de la fonction publique se faisaient remarquer par un silence souvent gêné.

Enfin, les formes dans lesquelles se présentent les projets de « managérisation » de l'administration pèchent par un très fort déficit de contextualisation. A l'observateur quelque peu attentif, il apparaîtra rapidement que les défenseurs du management de la fonction publique présentent celui-ci comme une sorte de recette miracle dont la mise en œuvre permettra par elle-même de dépasser les principaux problèmes que rencontre l'administration en Belgique. C'est ainsi que ses défenseurs présentent le projet Copernic comme un moyen performant pour assurer la dépolitisation de l'administration. C'est là, je crois lui prêter des vertus que le management n'a pas par lui-même. C'est, surtout, s'appuyer sur une vision purement « technicienne » du management qui méconnaît sa dépendance par rapport au contexte dans lequel il est appelé à intervenir. On ne cesse de le répéter, une des spécificités de l'administration belge, c'est son impuissance à régler la question des formes de politisations qui y sont à l'œuvre. C'est là clairement une des raisons essentielles des déficiences de l'administration belge. C'est par exemple cette variable qui permet d'éclairer le mécontentement des fonctionnaires, leurs stratégies de retrait ou leurs réticences à des changements dans lesquels ils sont naturellement portés à voir des manœuvres visant à faciliter ou à renforcer cette même politisation. C'est là aussi que se situe l'origine de décalages considérables entre les compétences et les carrières, paralysant souvent de manière durable des services entiers et contribuant à la démotivation. C'est

là encore que trouve son origine l'affaiblissement des conditions de la loyauté entre administration et cabinets ministériels, ou, de manière générale, le pourrissement, qu'on peut qualifier de structurel, de leurs relations. Ces problèmes fondamentaux sont bien connus, et leur résolution requiert une volonté politique qui n'est à l'évidence pas impliquée par le concept de management. Or, sans de telles garanties de dépolitisation, que peut par exemple vouloir dire l'expression « responsabilisation du personnel » ? Comment un fonctionnaire qui a vu s'opérer les pratiques de promotions peut-il interpréter l'idée d'une adéquation des carrières aux mérites des candidats ? Quel sens des fonctionnaires peuvent-ils prêter au mot « flexibilisation » dans un contexte d'insécurisation, de parachutage et de contractualisation des engagements ? L'introduction du management ne peut s'opérer sans prise en considération du contexte, notamment organisationnel, dans lequel il s'opère. Faute d'une telle prise en compte, il risque fort de se trouver lui-même pris dans ces logiques contextuelles dont il pourrait même alors contribuer à renforcer les tares. Et cela, même s'il se présente comme leur antidote. Des exemples de ce type pourraient être multipliés. Ils indiqueraient à chaque fois que sans une modification de culture politique, les promesses offertes par les projets de managérialisation de la fonction publique risquent bien de demeurer lettre morte, de se perdre ou de se dissoudre dans les « dysfonctionnements » auxquels ils entendent remédier.

Ces divers constats nous font penser que le débat sur les nécessaires réformes de l'administration est à vrai dire « mal embarqué ». Et cela, alors même que toute réforme organisationnelle ne peut être opérante si elle ne bénéficie du soutien de ceux à qui elle s'adresse et du concours de qui elle dépend.

UN DÉBAT NÉCESSAIRE

C'est dire si un débat sérieux sur la managérialisation de la fonction publique est aujourd'hui essentiel. Je souhaiterais insister ici sur une des nombreuses raisons qui peuvent être avancées pour justifier cette importance.

On aurait tort, je crois, de sous-estimer la portée du discours managérial, en le considérant par exemple comme une mode passagère ou en le snobant pour la faiblesse de ses assises théoriques et la naïveté de ses manuels. Des

travaux sociologiques récents, et en particulier le dernier ouvrage de L. Boltanski et E. Chiapello, y voient le *nouvel esprit du capitalisme*¹. Parmi d'autres dimensions, ces auteurs situent sa force à la fois dans la capacité qu'il a eue d'entrer en phase avec toute une série de valeurs, notamment individualistes, portées par les mouvements sociaux de ces 30 ou 40 dernières années (responsabilité, initiative,...) et d'offrir des réponses attrayantes à toute une série de critiques adressées aux structures sociales héritées du passé et fortement prégnantes aujourd'hui encore (hiérarchie pyramidale, lourdeur administrative, bureaucratie,...). Dans un contexte marqué par le retrait des idéologies politiques, bénéficiant de la caution d'une expertise inscrite de plus en plus dans les cursus universitaires et entretenue par une littérature facile d'accès, soutenu par les performances médiatisées des entreprises privées dans un monde soumis à une concurrence de plus en plus rude, le discours managérial bénéficie aujourd'hui d'une crédibilité très large, qui dépasse de très loin le monde des dirigeants d'entreprise chez qui il fait souvent office de credo. Fort de ses réussites, volontiers arrogant, souvent enclin à balayer ce qui s'oppose à lui sous l'argument de la résistance au changement, le discours managérial apparaît donc comme un discours englobant, qui nous offre la perspective d'un monde renouvelé, mêlant initiative, responsabilité et efficacité. Sans doute peut-il être considéré comme un des dispositifs cognitifs autour desquels se construit ce que beaucoup de sociologues appellent la société post-fordiste.

Le fait que le management lui-même, qui s'est développé dans la sphère des entreprises privées, s'intéresse de plus en plus à des domaines qui n'étaient pas les siens il y a une vingtaine d'années n'est pas non plus anodin, et témoigne de la force qu'il a lentement acquise. On a de bonnes raisons de penser que cette extension répond tout d'abord au souci des managers d'acquérir une autonomie par rapport à la discipline économique au cœur ou à la périphérie de laquelle le management s'était jusque là développé. Il n'est que de rappeler les efforts consentis par le discours managérial en vue de convaincre de la transposabilité de ses principales notions de l'entreprise vers le service public, et de remarquer que, précisément, un des effets les plus perceptibles de la managérialisation du

¹ L. BOLTANSKI et E. CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, 1999.

service public s'observe dans de tels glissements sémantiques (clients, flexibilité,...). Mais il s'agit aussi pour des bureaux de consultance en expansion dans un contexte concurrentiel sévère et limité d'investir un marché potentiel considérable, alimenté par des fonds publics et d'espérer créer des « rentes d'État » stabilisées comme l'ont fait de nombreuses autres organisations satellites des pouvoirs publics, qui, liées aux anciennes structures sociales de la société fordiste, de l'État-Providence et des piliers, sont aujourd'hui en perte de légitimité. Il s'agit enfin, pour les managers, d'élargir leur champ de mobilité et leurs possibilités de reconversion.

Si ces quelques hypothèses sont exactes, alors ce qui se joue autour de la managérialisation du service public, ce qu'elle nous promet, c'est bien peut-être – au-delà des actuelles difficultés et échecs de sa mise en œuvre – une redéfinition en profondeur de notre culture administrative, des multiples dispositifs qui lui étaient intrinsèquement liés (statut du fonctionnaire, nominations définitives, rapport aux carrières, structure pyramidale, faible externalisation des prestations,...) et des formes de défense de la profession et des citoyens qu'elle avait générés (en particulier les formes de syndicalisme de la fonction publique et les modes de recours contre les actes administratifs). Bref, ce qui constitue la toile de fond des réalisations et projets de managérialisation de la fonction publique, c'est peut-être bien la recomposition des structures étatiques héritées de l'État-Providence.

C'est d'ailleurs en raison de la portée qu'il convient d'accorder à l'ambition managériale que, dans ce deuxième numéro de *Pyramides*, nous avons prêté à l'expression « managérialisation de la fonction publique » une acception très large, incluant aussi bien l'introduction de techniques de gestion des ressources humaines (GRH) dans les administrations existantes que les processus de privatisation des entreprises publiques doublés de négociation de contrats de gestion. Il nous semble en effet que c'est par nature que la managérialisation du service public s'accompagne de bouleversements organisationnels et statutaires dont une des fonctions est précisément de modifier, et, spécifiquement, d'alléger, d'assouplir, de flexibiliser,... les anciens cadres tant normatifs qu'organisationnels, hérités des formes bureaucratiques de l'État-Providence. Peut-être n'y a-t-il donc pas de lien structurel nécessaire entre privatisation et management, mais il est néanmoins évident que les transformations organisationnelles qui affectent aujourd'hui les entreprises publiques et qui les tirent vers la

privatisation apparaissent aussi comme les conditions du déploiement d'une managérialisation de celles-ci, dans laquelle les carcans propres aux anciennes organisations de service public se trouvent largement affaiblis. Nous invitons donc à ne pas sous-estimer ces projets, à la fois parce qu'ils s'appuient sur des diagnostics non sans fondements, mais surtout, parce que s'y opère sans doute un redécoupage profond des modes d'intervention étatique, du paysage de l'État de droit, comme des rapports entre le politique et l'administratif, et de ceux-ci avec le juridique.

Les exemples étrangers, et en particulier l'exemple français qui, malgré d'indéniables différences, nous est néanmoins relativement proche, devraient nous conforter dans ce diagnostic. Ils montrent avec beaucoup de clarté que les projets de « managérialisation » du service public ne peuvent être compris dans la seule perspective de l'amélioration des services administratifs, mais qu'il s'agit au contraire de changements plus profonds, affectant radicalement l'ancienne philosophie du service public. Ainsi, analysant l'évolution récente d'EDF, M. Wieviorka montre comment le processus de privatisation a rapidement érodé les anciens modes de fonctionnement, comme la culture d'entreprise, propres à l'entreprise productrice d'électricité². Comment aussi la notion même de service public, dont on sait la prégnance dans la culture politique française, s'est progressivement effacée devant les impératifs commerciaux d'efficacité, de rentabilité, ... Une percée encouragée fortement par un personnel dirigeant s'opposant, souvent ouvertement, au discours traditionnel du service public et aux formes de luttes sociales qui y étaient associées. Un discours et des pratiques jugés archaïques. C'est dans ce contexte fortement contradictoire et face aux incertitudes, au découragement aussi d'une part importante du personnel que s'est imposée la voie managériale, c'est-à-dire des modes de gestion susceptibles d'encourager la mobilisation, la « responsabilisation », l'investissement du personnel, et cela sur des critères conformes à la nouvelle situation – concurrentielle – de l'entreprise sur le marché désormais élargi de l'électricité. Dans ce même environnement, Wieviorka montre combien l'ancienne référence au service public s'est érodée, modifiée, ... pour prendre les traits d'un vernis idéologique que le

² Voir par exemple, M. WIEVIORKA et S. TRINH, *Le modèle EDF, essai de sociologie des organisations*, La Découverte, Paris, 1986 et H.Y. MEYNAUD, *Les sciences sociales et l'entreprise, cinquante ans de recherches à EDF*, La Découverte, Paris, 1996.

management de l'image ou de la communication devait entretenir et, si possible, conforter. A suivre les analyses de M. Wiewiorka sur ces transformations d'une entreprise publique, il y a tout lieu de penser que le management occupe une position stratégique, encadrant et accompagnant en quelque sorte la dissociation croissante, caractéristique des sociétés post-fordistes, entre la logique marchande – le marché – d'une part et les impératifs éthiques ou politiques de l'autre. Comme il contribue à la perte de crédit des anciennes représentations politiques et syndicales qui étaient au cœur du service public. Peut-être est-ce d'ailleurs parce qu'en Belgique cette culture politique bénéficiait d'assises bien plus fortes (notamment au travers des formes de représentations syndicales), mais aussi parce que les voies d'introduction de la culture managériale au sein du monde politique étaient moins bien tracées que dans un pays où les hautes carrières administratives passent par le filtre de l'ENA, que les changements s'y sont opérés avec retard. Mais c'est aujourd'hui une situation comparable que connaissent les entreprises publiques, avec une rapidité à la mesure du retard.

De manière générale, les tendances déjà présentes dans les processus de managérialisation laissent voir de nombreux glissements qui, je pense, mettent à mal les formes d'institutionnalisation du service public, ou du moins certaines de ses composantes fondamentales. Ces contradictions sont particulièrement aiguës lorsqu'elles renvoient à celle qui oppose logiques économique et politique. Ainsi, est-il assez évident que la commercialisation des prestations de service public conduit à une forte segmentation du marché et à une tout aussi forte différenciation de l'offre. Ces processus, qui en général contribuent par ailleurs grandement à l'obscurcissement des conditions du marché (pensons aux multiples tarifications téléphoniques), conduisent les pourvoyeurs de services à « choyer » leurs clients les plus importants et les plus solvables, qui sont aussi les plus rentables. Par exemple, dans le cas des communications téléphoniques, ce sont les entreprises qui ont été les principales bénéficiaires de la libéralisation du marché, bien plus que les particuliers. Ceci pose évidemment des questions fondamentales par rapport aux impératifs politiques d'égalité ou d'équité, qui devraient bien entendu demeurer centraux là où il est question de missions de service public. Les questions de ce type sont nombreuses, bien que leur réelle portée soit

parfois occultée par l'apparente évidence des arguments managériaux. J'en prendrai deux exemples qui me paraissent significatifs :

- A. Il peut paraître évident d'exiger, en bonne administration, une évaluation de la productivité des services publics. Il faut toutefois savoir que derrière cette évidence peut en réalité se profiler ce qu'on pourrait appeler une vision economiciste de la productivité, comme lorsque la richesse nationale est mesurée au travers d'un produit intérieur brut qui ne tient pas compte des inégalités de répartition ou encore des coûts sociaux ou environnementaux de cette production de richesse.
- B. On peut, de la même façon, discuter sur la nécessité de revaloriser significativement les salaires des hauts dirigeants de la fonction publique. Toutefois, dans ce cas également, il faut bien comprendre qu'une telle décision n'est pas seulement un acte « managérial », mais qu'il s'agit aussi d'une prise de position politique. En effet, au-delà des arguments les plus immédiats (« il faut se donner les moyens de ce que l'on veut » *versus* « de tels salaires sont indécents »), c'est aussi la fonction régulatrice de l'État dans ce domaine qui est en cause. Bref, est-ce bien le rôle de l'État de participer au processus de libéralisation et d'explosion des salaires des cadres, en jouant le jeu de la seule motivation financière assortie de l'idéologie « managériale » du challenge ?

Ces remarques, pour importantes qu'elles soient, n'invalident pas l'intérêt du discours, des objectifs ou des pratiques managériaux. Qui en effet pourrait contester l'intérêt de « responsabiliser » les fonctionnaires ? Cela attire l'attention sur le fait que le discours managérial prend place au cœur d'un ensemble de discours politiques et que, fort de ses cautions propres, il contribue aussi à reformater des logiques d'intervention (pensons au management des dépenses sociales et à l'État social actif), à redécouper des espaces de pouvoir (pensons à la place prise par les bureaux de consultance dans la définition des politiques publiques), à redessiner les relations entre administration et cabinets ministériels (pensons aux transformations des formes de l'expertise, ou au mode de désignation des managers de la fonction publique), à reconstruire le statut du fonctionnaire (pensons aux salaires des futurs managers, à la mobilité, aux limites de la nomination à

vie), à redessiner les contours des régulations étatiques... Toutes questions qui ne sont pas abordées frontalement, qui ne bénéficient pas d'une réelle visibilité et qui ne sont pas l'objet de véritables débats publics.

POURQUOI « MANAGEMENT ET ÉTAT DE DROIT » ?

Si l'on prend au sérieux la prétention managériale, peut-être pourrait-on alors se demander si ce discours qui se développe aujourd'hui et au nom duquel se mettent en place des réformes et projets de réformes dont il faut reconnaître, qu'on les approuve ou non, qu'ils promettent un bouleversement du paysage et des modes de fonctionnement de la fonction publique, ne serait pas en fait un concurrent sérieux par rapport aux représentations qui en dominaient jusqu'ici l'approche, et en particulier les représentations à dominante juridique, centrales dans ce que Weber appelait d'ailleurs la « domination rationnelle-légale ». C'est qu'au nom des principes du management et, par exemple, de la responsabilisation des agents, il est clairement question de lutter contre les excès de la juridicisation souvent diagnostiqués dans le fonctionnement des bureaucraties contemporaines. Explosion réglementaire, surcharge normative, multiplication des garanties statutaires ou des contrôles *ex ante*,... tout cela en viendrait à paralyser l'action, à entraver le changement et les initiatives, à produire une déresponsabilisation généralisée des fonctionnaires,... Pour lutter contre cela, pour mettre en œuvre des stratégies fondées sur des formes de contractualisation des prestations (les mandats), pour permettre la souplesse, la flexibilité,... le management attend un allègement des surcharges juridiques et normatives qui pèsent aujourd'hui sur l'administration. Alléger les règles, en revenir à des principes fondamentaux plutôt qu'à une multiplication de règles concrètes,... telles sont clairement des exigences inhérentes à la « philosophie » sous-jacente à la managérisation de la fonction publique.

En s'engouffrant dans la brèche offerte par les vieilles critiques de la bureaucratie et par la dénonciation de ses dysfonctionnements, le discours managérial serait peut-être celui au travers duquel se profile aujourd'hui un remaniement en profondeur de ce que nous entendons par fonction publique ou par service public. La culture administrative dont nous sommes encore les héritiers s'était cristallisée dans un ensemble de normes juridiques qui en assuraient la stabilisation : régime disciplinaire,

procédures d'engagement, statut du fonctionnaire, régime de pensions, régimes barémiques, procédures de recours contre les décisions administratives, systèmes de contrôle, structures hiérarchiques, monopole de service public,... C'est tout cet édifice normatif dont les insuffisances ont été maintes fois dénoncées et dont la pertinence n'a cessé d'être battue en brèche par ceux-là mêmes qui avaient charge d'en être les garants (politisation de l'administration, engagements de contractuels, parachutages, confusion d'intérêts dans les décisions,...), mais dont la force structurante a néanmoins permis le développement de l'État-Providence, qui se trouve aujourd'hui précarisé par la critique managériale et par les projets de réformes qui se font en son nom.

Une des questions essentielles que posent aujourd'hui les projets de managérialisation de la fonction publique nous semble donc être celle des garanties juridiques appelées à l'encadrer. Le droit lui-même se modifie, il devient plus flexible, sa temporalité se réduit, il s'instrumentalise et se technicise davantage...³ Alors que les anciennes structures juridiques attachées à ce que Weber appelait la « domination rationnelle-légale » sont aujourd'hui en crise, alors qu'elles sont volontiers présentées par le discours managérial comme autant d'entraves à l'efficacité et à la souplesse d'une administration performante, il est bon de se demander quelles structures, quelles garanties juridiques nous promet la managérialisation de la fonction publique. A quels reformatages de l'encadrement juridique de l'administration doit-on s'attendre ? Quel statut pour le fonctionnaire ? Quelles possibilités de recours contre des décisions administratives abusives ? Quels processus de contrôle internes ? Quelles logiques de carrières ? Quelles échelles barémiques ? Quelles garanties et quels moyens pour assurer les droits fondamentaux des citoyens ? ... Et, avec le management, si nous nous dirigeons, comme nous avons de bonnes raisons de le penser, vers un affaiblissement des régulations juridiques existantes, quelles régulations – juridiques et/ou autres – pourraient se mettre en place et y suppléer. Dans le secteur privé, le développement de régulations éthiques (l'éthique des affaires) entend pallier l'affaiblissement des anciennes garanties juridiques, mais on sait aussi à quel point nous sommes là le plus souvent dans l'idéologie.

³ J.L. GENARD, *Les dérèglements du droit*, Castells-Labor, Bruxelles, 2000.

De telles questions pourraient être déclinées à l'infini. Elles sont essentielles, en particulier parce que la justice a notamment pour fonction de protéger les plus faibles, ceux dont l'accès aux droits les plus élémentaires est précarisé, ceux aussi qui se trouvent les plus démunis face à des structures administratives qui les dépassent, ceux enfin pour lesquels, traditionnellement, l'administration et les politiques publiques offrent le dernier recours,... Or, comme le montrent par exemple les projets de managérialisation, en l'occurrence d'activation des dépenses sociales, c'est bien à une évolution du sens du droit que nous avons affaire⁴.

Tout cela nous invite à penser qu'il est nécessaire aujourd'hui que soient analysées les relations qu'entretiennent les éléments centraux de la sémantique dominante du management (souplesse, flexibilité, efficience, efficacité, déhiérarchisation, externalisation,...) avec ceux qui sont au centre des exigences civiques portées par l'État (liberté, respect de la vie privée, égalité, équité, participation, continuité du service public,...). Et cela sans préjugés.

L'importance que nous avons accordée au droit dans notre réflexion sur le management répond également à une autre motivation. Dans ce contexte de réformes administratives profondes, il est, je crois, préférable de penser la question de l'État par rapport à ce qui lui est essentiel, à savoir la question du droit ou plutôt des droits qu'il est supposé garantir aux citoyens. En prenant cette perspective, nous entendons comprendre le terme administration moins au sens organisationnel qu'au sens, dynamique, de « gouvernement ». En plaçant la question du droit au centre de nos réflexions, nous cherchons à éviter de partir du préjugé selon lequel la bonne administration (au sens de gouvernement) serait celle où les politiques publiques seraient prises en charge par une administration (au sens organisationnel) publique. Et si nous procédons de la sorte c'est parce que l'État-Providence s'est précisément construit sur une telle représentation de l'administration comme organisation bénéficiant d'un statut public, générant du même coup une explosion des appareils d'État, des administrations publiques, comme si seules de telles organisations

⁴ Voir N. GIOVANNINI, « La politique sociale sous le sceau de l'État-providence actif : esquisse d'évaluation critique », *Pyramides N°1, Vers une évaluation des politiques publiques*, Bruxelles, CERAP-ULB, 2000.

publiques étaient à même de mener à bien les missions de service public. Or, il faut comprendre qu'une telle représentation a montré ses limites. La montée en puissance de la société civile, les demandes de participation du secteur associatif, les exigences de délocalisation de l'action publique,... tout cela problématise cette ancienne conception « administro-centriste » de l'État. Repenser aujourd'hui l'État ne revient pas seulement à réformer les structures administratives, c'est aussi réfléchir à d'autres formes d'institution des droits, dans lesquelles le rôle des administrations au sens traditionnel se trouve profondément repensé.

LA MÉTHODE

Ce deuxième numéro de *Pyramides* se veut donc une contribution à un débat qui, nous semble-t-il, n'a pas encore sérieusement commencé.

Pour cela, nous avons donc cherché à éviter de répéter les oppositions classiques entre défenseurs et opposants des réformes, du moins lorsque leurs arguments prennent des formes par trop générales. D'un côté, le discours managérial, volontiers conquérant, volontiers méprisant à l'égard des « archaïsmes » de la fonction publique, fort de la caution du modernisme et d'un unanimité dont il prétend se prévaloir au sein du monde de l'entreprise et des organisations. Et de l'autre, sur la défensive, un discours qui donne volontiers l'impression de s'arc-bouter au modèle traditionnel de la fonction publique et qui présente souvent les symptômes de la résistance au changement, brandissant par exemple à chaque fois le spectre de la privatisation et du démantèlement, sans toujours percevoir les transformations réelles, et d'ailleurs nécessaires, de l'action publique.

Il nous paraissait également inutile de proposer une réécriture d'arguments généraux par ailleurs bien connus, notamment parce que la question de la modernisation de la fonction publique et celle de la place du management au sein de celle-ci se pose à vrai dire tardivement en Belgique, et qu'il suffit donc de se reporter à des analyses qui ont déjà fait l'objet de publications, notamment en France⁵.

⁵ De nombreux ouvrages traitent de cette question de la modernisation de la fonction publique à partir de l'exemple français. Parmi ceux-ci citons principalement : L. ROUBAN, *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan, 2000 ; M. MIAILLE, *La régulation entre*

Nous avons au contraire privilégié deux axes :

1. Dans la partie A, nous avons donné la parole à des auteurs qui cumulent une connaissance fine de la fonction publique et qui sont des observateurs, parfois des acteurs, de ses évolutions récentes. Nous les avons invités à réfléchir, à partir de leur expérience propre, aux relations entre exigences managériales et règles juridiques, ou encore au statut de ces mêmes exigences, par exemple l'efficacité, au sein des dispositifs existants. Notre intention était de solliciter des analyses mettant en évidence les compatibilités, incompatibilités, compromis, articulations... entre ces deux logiques. Comme je l'ai souligné, il s'agissait pour nous de privilégier le regard sur des analyses concrètes qui permettent d'éclairer, sous des angles divers, comment certains éléments de la logique managériale s'inscrivent déjà dans les dispositifs existants (par exemple, la gestion du personnel ou le traitement de l'efficacité), comment d'autres ont commencé à y pénétrer (la privatisation des entreprises publiques, la gestion de la qualité,...) et comment d'autres encore s'approprient à la faire (l'analyse d'impact des réglementations,...). Le dossier s'ouvre sur la contribution d'Alain Eraly. Fort de sa connaissance et de sa pratique de la gestion des ressources humaines, ainsi que d'une expérience de chef de cabinet ministériel, Alain Eraly s'emploie à récuser les fausses évidences qui, selon lui, laissent penser à l'existence d'une contradiction entre management et État de droit. Pour lui, la gestion des ressources humaines permet à la fois d'améliorer les performances administratives, d'enrichir le travail des fonctionnaires et de répondre aux attentes d'une majorité de ceux-ci. Alexandre Piraux, actuellement conseiller au service juridique de la Régie des Bâtiments, met en évidence la complexité de ce qu'on désigne en parlant d'un côté de management et de l'autre de droit. Les conceptions du management ont

évolué, comme d'ailleurs celles du droit. Entre ces deux univers demeurent bien entendu des divergences ; mais des rapprochements se sont aussi opérés qui nous obligent sans doute à reconsidérer l'hypothèse de leur incompatibilité, et, plus encore, à réfléchir aux conditions de leur compatibilité ou, à tout le moins, d'une articulation dont pourrait tirer parti le fonctionnement des administrations. Thibaut Duvillier, chercheur au CERAP, analyse ensuite deux des principaux aspects de la nécessaire modernisation de la fonction publique belge : la politique de mobilité interne et celle d'évaluation des performances. Il met en évidence les obstacles auxquels se heurte à ce niveau l'instauration d'une véritable politique de gestion des ressources humaines, en raison à la fois des formes de stabilisation juridique, des structures organisationnelles et des traditions culturelles qui caractérisent l'administration belge. Odile Daurmont, Conseiller d'État et chargée de cours à l'ULB, propose une réflexion sur la place qu'occupe le concept d'efficacité, concept managérial s'il en est, au sein des dispositifs de contrôle juridique existants, et, en particulier, dans la jurisprudence du Conseil d'État. Nicolas Thirion, aspirant FNRS au service de droit commercial de l'ULg, évalue, sous l'angle juridique, les conséquences de la privatisation des entreprises publiques et donc de l'imposition progressive, dans des parts de plus en plus larges de l'action publique, du principe du marché comme processus régulateur. Chantal Kegels, expert au Bureau fédéral du Plan et chargée de cours à l'UCL, et Katrien Debeuckelaere, également expert au Bureau fédéral du Plan, présentent l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), procédure d'évaluation permettant de mesurer *ex ante* les incidences prévisibles des décisions politiques. En prenant d'emblée leurs distances avec une vision technocratique de ces méthodes, les auteurs montrent comment de telles analyses, qui commencent à imprégner la culture politique en Belgique, pourraient au contraire enrichir le débat démocratique. Enfin, Aldo Perissino, médecin, s'intéresse à la question du management du secteur hospitalier, en particulier sous l'angle de la gestion de la qualité.

2. Nous avons ensuite voulu accorder une attention tout à fait particulière au projet de réforme Copernic dont il faut bien reconnaître la systématicité et la radicalité. Il s'agit bien là, et de manière on ne peut plus nette, d'un projet cohérent de managérialisation de la fonction

publique. Qu'on l'approuve ou non, il faut en effet admettre que, pour la première fois depuis longtemps, existe en Belgique un projet politique fort dont l'objet est la réforme de l'administration. Et, de plus, un projet pour lequel des moyens importants ont été libérés, appuyés par une volonté politique à la hauteur de ses ambitions. Ce projet est motivé essentiellement par sa référence au management. Nous avons là procédé par enquête. Nous avons envoyé à un certain nombre d'acteurs privilégiés un questionnaire, que beaucoup d'entre eux ont qualifié de « pointu ».

Steve Jacob, chercheur au CERAP, s'est chargé d'introduire cette deuxième partie du dossier. Il propose ainsi une présentation du Plan Copernic, intégrant une analyse des réactions qu'il a suscitées, comme de son arrière-plan politique. Nous publions ensuite, dans ce numéro, les trois premières réponses qui nous sont parvenues. Celle tout d'abord du ministre Van den Bossche, initiateur du projet Copernic, qui a bien voulu nous accorder une longue interview. Celles ensuite de Niko Demeester, Conseiller à la FEB, et de Jean-François Goosse, administrateur du GERFA, groupe d'étude et de réforme de la fonction administrative. Nous avons également sollicité d'autres acteurs, en particulier syndicaux, qui ont préféré différer leur réponse, dans l'attente des suites des discussions politiques en cours et à venir, et des débuts de mise en œuvre du plan Copernic. Ils nous ont promis des réponses que nous publierons dans le prochain numéro à paraître au printemps 2001.

**PARTIE A : ANALYSE ET
DESCRIPTION D'EXPÉRIENCES**

LE MANAGEMENT MENACE-T-IL L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET L'ÉTAT DE DROIT ?

*Alain Eraly**

Résumé

La gestion des ressources humaines, même si elle a d'abord émergé dans l'entreprise privée, n'est pas indissolublement liée à la logique du marché et l'impératif de rentabilité, mais plus généralement à la logique de la performance individuelle et collective. En cela, elle ne présente aucune contradiction *de principe* avec les modes de fonctionnement propres à l'administration publique. Au contraire, les problèmes auxquels elle *cherche* – sans toujours y parvenir – à apporter des réponses sont, pour l'essentiel, ceux-là mêmes auxquels l'administration est aujourd'hui confrontée : communication, motivation, mobilité, développement des compétences, etc. Assurément, les modes de gestion propres à la GRH demandent à être adaptés aux contextes de travail propres à l'administration et à faire l'objet d'une appropriation négociée. Mais cette exigence de contextualisation vaut tout autant pour les entreprises privées. En définitive, la question de la GRH dans l'administration publique renvoie à une question plus générale, celle de l'inscription des objectifs de performance dans les modes de régulation propres au service public.

On peut appréhender le néomanagement sur deux plans distincts : comme *discours* et comme *pratique de gestion*, c'est-à-dire comme un ensemble de dispositifs mis en œuvre dans des contextes concrets de travail afin de promouvoir la performance individuelle et collective. Entre ces deux plans, c'est peu de dire qu'il existe, dans l'administration mais aussi dans l'entreprise, un décalage : un gouffre plutôt. Le *discours* du management est l'un des discours dominants de notre modernité. Ministres, politiciens, hauts fonctionnaires, consultants, professeurs de gestion se succèdent à la tribune pour propager la même vision fondée sur des principes comme la

* Alain Eraly est professeur à l'ULB et directeur de l'Institut de Sociologie.

compétence, le mérite, la responsabilité, la communication, la participation et la performance. Et pour décliner ces principes selon des modes de gestion qui ont pour nom : profils de fonction, évaluation des performances, gestion par objectifs, gestion des compétences, mobilité, politique de formation fondée sur l'analyse des besoins et le plan de formation, prise en compte de la compétence et du mérite dans les promotions, délégation de pouvoir, gestion par projets, décloisonnements, politique de sanction, etc.

Le discours est si puissant, si suggestif, si peu contestable dans ses principes, qu'il est devenu la carte de visite obligée de tout responsable moderniste, une sorte de passe-partout, voire un instrument de légitimation politique comme l'illustre la pseudo-consultation populaire relative au plan Copernic, laquelle, par son insigne faiblesse méthodologique, se réduit hélas à une opération de marketing.

La force du discours managérial vient souligner, *a contrario*, la précarité des réalisations effectives. Je n'entends pas sous-estimer les changements qu'on observe çà et là : l'administration est bel et bien engagée sur la voie du changement. Simplement, l'observateur ne peut manquer d'être surpris, parfois accablé, par la lenteur des réformes, la modestie des résultats, l'enlisement de nombreux projets dans d'interminables négociations d'où ils émergent digérés par la machine administrative, alourdis d'instances et de dispositions paralysantes, et par là même privés d'une réelle efficacité. Et là où les nouveaux outils ouvrent malgré tout quelques espaces de liberté, on voit les gestionnaires s'en détourner prudemment, décliner dans les faits les responsabilités qu'ils aimaient à réclamer en paroles et reproduire au total la logique même que l'instrument prétendait remettre en cause. Lorsque, dans tel secteur de l'administration, l'ancien système de signalement livrait 95 % d'agents gratifiés de la meilleure note possible et que le nouveau système d'évaluation finit par sombrer dans un marécage de procédures et de garanties pour déboucher *in fine* sur un total de... 96 % d'agents excellents, on est en droit de se demander : « à quoi bon tous ces efforts ? ».

La tentation est grande, alors, d'en conclure que le management n'est rien qu'un discours, un discours idéologique de surcroît, dans la mesure où il assimile l'État à l'entreprise et le citoyen au client, participant de la sorte à

la dérégulation du service public et au recul de l'État de droit. Le mérite, l'équité, la responsabilité, la mobilité constitueraient autant de menaces d'un retour à l'arbitraire du pouvoir, ils remettraient en cause des acquis sociaux essentiels comme l'égalité de traitement et l'universalité du service.

En quoi le management, en particulier la gestion des ressources humaines, entraîne-t-il un retour à l'arbitraire et menace-t-il *dans les faits* l'État de droit ? Ma réponse à cette question sera très peu nuancée : à peu près en rien du tout. Pour l'essentiel les résistances individuelles et collectives au management s'analysent mieux comme des résistances à l'accroissement de la performance et à la remise en cause corrélative des logiques sociales de travail - résistances compréhensibles au demeurant - que comme une volonté de préserver un État de droit prétendument menacé. Bien sûr, un ouvrage entier conviendrait mieux qu'un court article pour justifier ce point de vue et je ne pourrai faire plus, dans ces quelques pages, qu'étayer ma position par quelques arguments susceptibles de contribuer au débat. Je défendrai cette position en m'appuyant sur une expérience d'une quinzaine d'années comme formateur et intervenant dans des séminaires de management public au cours desquels j'ai eu l'occasion d'écouter et de dialoguer avec plusieurs centaines de cadres d'administrations publiques. Chacun des dix arguments qui suivent mériterait, j'en suis conscient, d'être développé, nuancé, précisé ; je me résous à aller à l'essentiel au risque de grossir le trait et de frôler la polémique.

1.

Il est un discours particulièrement prisé des sociologues et de certains fonctionnaires, suivant lequel le management serait adapté à l'entreprise privée mais inapplicable dans l'administration publique dans la mesure où celle-ci est fondée sur le droit. Comment comprendre cet argument ? L'entreprise elle aussi est fondée sur le droit : le droit du travail, le droit des sociétés, le droit commercial, etc. Des conventions collectives, des règlements, des procédures y régissent les rapports de travail. Il est plus que simpliste, il est simplement erroné d'opposer de la sorte ces deux univers.

2.

La critique de l'illusion managériale est assurément fondée si elle entend insister sur la contingence des milieux de travail. La normativité simpliste

des ouvrages de management, leur croyance dans les recettes, leur ignorance de la relativité sociologique, leur incapacité à penser sérieusement l'apprentissage social des modes de gestion ont effectivement quelque chose d'agaçant. Il est vain d'imaginer appliquer les techniques de gestion comme des outils vendus clé en main, prêts à l'usage, en espérant faire l'économie d'une réflexion approfondie sur les mondes sociaux spécifiques que sont les organisations¹. Mais cette évidence s'applique ni plus ni moins aux entreprises ! Les techniques de gestion *sont* des pratiques sociales ; elles doivent évidemment être modulées en fonction du tissu social propre à l'organisation considérée. De cela, il ne suit pas que l'administration y soit imperméable, seulement que les systèmes doivent être adaptés à la diversité des contextes et faire l'objet d'une appropriation par les acteurs.

3.

Écartons alors un procès si facile qu'il confine à la mauvaise foi. En proposant d'intégrer des principes de management dans les modes de gouvernement des administrations, on n'assimile aucunement l'État à une entreprise privée et le citoyen à un client qui pourrait choisir librement entre des offres concurrentes de service public². On veut juste insister sur la nécessité d'une meilleure gestion de l'administration et d'un traitement plus respectueux et plus convivial des citoyens usagers à la manière dont les entreprises se soucient de leurs clients. Toute comparaison n'est pas un amalgame ! Le prétendre reviendrait à soustraire l'État à la question de la performance, sous prétexte que le langage qu'on se propose de lui appliquer a été engendré dans des contextes marchands étrangers, il est vrai, au contexte de l'État. Il n'est pas vrai que le discours du management introduit insidieusement une confusion ruineuse pour l'État. Va-t-on contester l'application des principes de la comptabilité dans les organismes publics sous prétexte que cette technique a vu le jour chez les banquiers

¹ J. G. MARCH & J. P. OLSEN, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989 ; I. FRANCFORT, FL. OSTY, R. SAINSAULIEU & M. UHALDE, *Les mondes sociaux de l'entreprise*, Paris, Desclée de Brouwer, 1995. Pour une approche systématique de la contextualité des pratiques de gestion des ressources humaines, voir en particulier : Fr. PICHAULT & J. NIZET, *Les pratiques de gestion des ressources humaines*, Paris, Seuil, 2000.

² Encore certaines concurrences existent-elles bel et bien dans le secteur public. Qu'il suffise de penser à l'enseignement ou aux hôpitaux publics.

florentins, ou bannir les ordinateurs parce que l'informatique a vu le jour dans des contextes militaires ? Quand on est à court d'arguments décisifs, il reste à contester le vocabulaire employé. Modifions donc le vocabulaire si cela peut apaiser les esprits : rebaptisons « citoyens » les « clients » de l'administration. Le problème central n'est pas là.

Qu'on le veuille ou non, le management propose une série de solutions, certes modulables, à des problèmes que rencontre l'administration publique au même titre que l'entreprise privée : définition des objectifs et des fonctions, choix du degré de centralisation, allocation et mobilité des ressources humaines, contrôle de la performance, formation des agents aux nouvelles technologies, etc. Affirmer que l'administration n'est pas concernée reviendrait à postuler, ni plus ni moins, qu'elle peut, quant à elle, se désintéresser de sa performance, de la motivation de son personnel, de la communication entre les services, etc. Qui peut soutenir pareille position ? Nulle méprise n'est ici présente : la performance dont il est question n'a rien à voir avec le profit et la rentabilité mais bien avec la recherche de l'efficacité dans l'utilisation des ressources et la réalisation des objectifs de service public.

4.

Aux antipodes de la thèse d'un discours idéologique imposé à l'administration *de l'extérieur* – par les forces du marché, les consultants, l'OCDE, que sais-je encore ? –, il faut reconnaître au contraire que la Gestion des Ressources Humaines (GRH) suscite une adhésion très spontanée des responsables de services publics. De fait, j'ai toujours été frappé par l'approbation très majoritaire que rencontrent les formateurs dans les séminaires de management public – une approbation impensable si, comme on l'affirme, le management constituait une menace pour l'administration. Au moins intellectuellement, les fonctionnaires sont ouverts au management, et cela non seulement parce que le discours comme tel est séduisant mais encore parce qu'il fait écho à un malaise profond qu'ils éprouvent eux-mêmes ou qu'ils décèlent autour d'eux et qui travaille en profondeur l'administration publique.

Ce malaise prend sa source dans les dysfonctions du système bureaucratique : le recrutement politisé ou la promotion à l'ancienneté, lorsqu'ils entraînent la nomination de personnes

incompétentes ou l'éviction d'agents plus méritants ; le manque de mobilité, lorsqu'il se traduit par la frustration d'espoirs d'évolution, par une injustice dans la charge de travail des différents services ou par un obstacle au développement d'activités nouvelles ; la difficulté de sanctionner un agent peu performant, qui reporte cyniquement sa charge de travail sur ses collègues, et la difficulté corrélative à récompenser les meilleurs éléments ; et ainsi de suite.

Toutes ces expériences, en se répétant à longueur de temps, induisent un sentiment d'impuissance, quelquefois d'indignation ou d'écœurement. Je prétends que ce fond de lassitude et d'amertume, le constat cent fois renouvelé du décalage entre ce qui est et ce qui devrait être, et l'envie sincère de faire bouger les choses, sont à la source du succès croissant du discours managérial dans l'administration publique. Il existe aujourd'hui une forte proportion de fonctionnaires favorables à la modernisation et agacés, pour ne pas dire davantage, par les pesanteurs bureaucratiques et la politisation³.

5.

La question n'en demeure pas moins : le management représente-t-il une menace pour les garanties juridiques dont bénéficient les agents et finalement pour l'État de droit ? Répondre à cette question requiert de séparer au préalable ce qui, dans les réformes préconisées, s'inscrit dans les plages de liberté circonscrites par le statut, sans remettre en cause ce dernier et ce qui entraîne effectivement sa remise en question. De fait, on ne dit pas assez qu'une partie essentielle du management peut parfaitement s'implanter dans les limites dessinées par le droit administratif. Rien n'interdit de mieux communiquer, de promouvoir la participation, de créer des groupes de projet, d'organiser plus activement les possibilités de mutation, d'établir des plans de formation, de fixer des objectifs et même de lancer des procédures de sanction à l'encontre d'agents défaillants. Le problème est ici de culture et de volonté, non de normes juridiques : il s'agit de savoir si l'administration est prête à inscrire plus systématiquement la performance individuelle et collective au cœur de ses pratiques. En rejetant le management au nom du statut, on jette, pourrait-on

³ L. ROUBAN, *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'État à la française*, Paris, Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 1994.

dire, une partie essentielle du bébé avec l'eau du bain et l'on cautionne des pratiques qui se sont cristallisées avec le temps mais que les dispositions statutaires ne prescrivaient aucunement. C'est là sans doute une des fonctions tacites du discours anti-management, lequel fonctionne aujourd'hui, force est de le constater, comme un discours globalement conservateur, sinon dans les intentions, du moins dans les faits.

6.

De fait, l'image d'une administration gouvernée par la règle formelle est par trop simple⁴. L'administration n'est pas un système régi par la règle formelle mais plus précisément un système régi par les *usages* de la règle formelle, lesquels peuvent être en contradiction flagrante avec l'esprit même de la règle. Une règle formelle n'est rien de plus qu'un *cadre* pour l'action, elle ne motive ni ne provoque l'action elle-même. Le supposer reviendrait à croire que le droit commercial, par exemple, suffit par lui-même à engendrer les échanges économiques. Le statut ne prescrit pas les trésors de bon vouloir, de dévouement, d'ingéniosité, de créativité manifestés par tous ces agents qui tiennent à bout de bras leurs administrations. Réciproquement, aucune disposition statutaire n'institue l'espèce d'impunité dans laquelle certains agents, par bonheur minoritaires, se sont installés. Aucune ne prescrit la sous-performance, l'irresponsabilité, le laxisme ou l'absentéisme qu'on observe çà et là et qui jettent une lumière injuste sur l'administration tout entière. L'administration est moins malade du statut que de l'usage stratégique qu'en font certains agents pour défendre des privilèges indus. Lorsqu'un agent utilise les ficelles des règlements pour éviter sa mutation d'un service où il n'a plus rien à faire vers un autre en situation de sous-effectif chronique, faut-il parler d'une victoire de la justice et de l'État de droit ? Et dois-je préciser que ce genre d'interrogations reviennent inlassablement dans mes rencontres avec les fonctionnaires ? Au nom de la défense du statut, il arrive qu'on défende en réalité des pratiques qu'il ne prescrit aucunement.

7.

Dans les plages de liberté circonscrites par les règles formelles, le management, en insistant sur des principes comme le mérite et la compétence, introduit-il une forme d'arbitraire ? Il est vrai qu'il ne peut

⁴ Comme l'ont montré tous les sociologues de la bureaucratie.

faire sans crisper ceux qui, par défaut de productivité et/ou de compétences, risquent d'être désavantagés ou de se trouver l'objet de pressions pour une performance accrue. L'équité menaçant inévitablement l'égalité⁵, elle corrode effectivement certains types de fonctionnements collectifs. Je défends toutefois l'idée que ces principes de compétence et de mérite sont préférables, *au total*, à ces formes d'arbitraires que sont l'arbitraire de l'ancienneté, l'arbitraire de la carte de parti ou encore l'arbitraire des réseaux et des accointances qui imprègnent la vie de l'administration comme celle de toute organisation. Un exemple : aujourd'hui, un fonctionnaire n'a souvent rien à dire sur le choix des collaborateurs qui sont recrutés pour son propre service. Et de même, l'agent nouvellement recruté, par le hasard de son classement aux examens, peut être affecté à tel ou tel service sans avoir la possibilité de faire valoir ses préférences. Par la suite, il restera parfois des années prisonnier d'un service où il s'ennuie, sans pouvoir obtenir une affectation plus conforme à ses intérêts. Ne sont-ce pas là des formes insupportables d'arbitraire institutionnel et de gaspillage humain ?

8.

Parce qu'il tend à individualiser la gestion du personnel, le management met-il en danger le principe de l'égalité de traitement qui est le fondement de l'État de droit ? Mais l'égalité de traitement *de qui* ? On entretient une confusion malheureuse : nul ne remet en question l'égalité de traitement des citoyens en tant que fondement même de l'État de droit ; la seule égalité de traitement qui est ici remise partiellement en question est celle des fonctionnaires eux-mêmes. Entretenir la confusion, c'est se donner les moyens de faire passer la défense d'intérêts sélectifs pour celle plus noble de l'intérêt général.

Ceci étant dit, le management menace-t-il l'égalité de traitement des agents de la fonction publique ? Sans méconnaître la complexité de cette question, je me contenterai d'en poser une autre : *de quelle égalité parle-t-on au juste* ? Les administrations, comme toutes les organisations, sont des concentrés d'inégalités : inégalités salariales et catégorielles, certes, mais aussi inégalités dans la reconnaissance des efforts et des compétences,

⁵ Voir par exemple : J. KELLERHALS, M. MODAK & D. PERRENOUD, *Le sentiment de justice dans les relations sociales*, Paris, P.U.F., 1997.

inégalités dans la distribution du travail et l'affectation des ressources, inégalités dans les « pistons », inégalités dans l'accès à la formation, etc. L'égalité sur un critère entraîne l'inégalité sur d'autres critères. En quoi l'ancienneté ou le diplôme sont-ils plus légitimes que la compétence ou le mérite pour fonder une égalité de traitement ? Ceci mérite à tout le moins une discussion approfondie au-delà des slogans qui sont lancés trop facilement.

9.

Reste la question, sans doute la plus difficile, des menaces potentielles que le management fait peser sur le statut. Au nom de l'État de droit, de la justice et de l'intérêt général, faudrait-il s'opposer au management lorsqu'il entraîne une dérégulation effective ? La réponse à cette question requiert de commencer par la reformuler : de quelle justice, de quel intérêt général et finalement de quel État de droit s'agit-il ?

Il faut commencer par récuser l'idée qu'il n'est de justice que de droit, que toute norme de justice est forcément une norme juridique, et que tout ce qui échappe à l'empire du droit est par nature arbitraire et illégitime. Cette idée est simplement intenable ; elle exclut par avance le rôle de la mise en débat et la négociation des normes et de leur application par les acteurs. Une famille, par exemple, ou un groupe de travail informel, est un espace social qui, dans son fonctionnement quotidien, échappe au moins partiellement aux régulations formelles. Pour autant, l'injustice et l'arbitraire n'y règnent pas nécessairement. Il suffit que les normes en usage soient acceptées et que leur application soit cohérente et fasse l'objet des justifications appropriées. C'est par exemple un objectif explicite de la GRH d'établir une équité – donc une forme de justice – dans la distribution des récompenses et des promotions et de fonder cette équité dans une communication plus ouverte entre l'agent et son chef. Pourquoi, dans le cadre d'une administration régie par les mêmes règles, verra-t-on, dans un service, prédominer chez les agents un sentiment de justice et dans un autre un sentiment d'injustice ? Au-delà du droit, c'est le rôle du management qui devient déterminant.

Il faut ensuite contester l'équation trop simple qui associe *a priori* toute norme juridique à l'exercice de la justice. En réalité, une norme juridique procède et instaure une *certaine* conception de la justice au détriment

d'autres conceptions. On peut trouver juste de faire dépendre l'avancement de l'ancienneté, on peut aussi trouver profondément injuste de traiter semblablement des agents particulièrement méritants et des agents peu productifs. Il y a pluralité des normes de justice en matière de gestion du personnel et il importe aujourd'hui de favoriser des systèmes où cette pluralité peut être à tout le moins mise en débat et prise en compte dans les décisions de personnel. Le statut, dans le chef de certaines de ses dispositions, empêche cette prise en compte.

Il faut enfin refuser l'assimilation de la sphère du droit administratif *interne* à la gestion de l'État avec l'État de droit en général, voire avec le bien commun, une confusion savamment entretenue par certains qui répugnent à la modernisation de l'administration. Non seulement le corpus des règles qui régissent le fonctionnement interne de l'État n'est pas, en soi, au service de l'intérêt général, mais il arrive même qu'il entre en contradiction avec lui, qu'il constitue une entrave au respect de l'égalité de traitement des citoyens. C'est le cas, par exemple, lorsque des responsables se trouvent dans l'incapacité d'imposer des mutations vers les services d'accueil des candidats réfugiés, retardant de ce fait pendant de longs mois, sinon des années, le traitement de leurs dossiers. Ou lorsqu'un haut fonctionnaire ne peut imposer l'affectation des meilleurs professeurs dans les écoles des quartiers défavorisés, où le besoin s'y fait le plus sentir. Ou lorsqu'un chef de service ne peut retenir un agent au-delà du temps réglementaire pour traiter certains dossiers en souffrance relatifs au versement de subventions ou de pensions dont les ayants droit ont un besoin vital. Ou encore lorsqu'il s'avère impossible d'écarter ou de sanctionner un juge dont l'inertie a pour effet de retarder indéfiniment certains procès. Dans tous ces cas, notons-le bien, ce sont les protections juridiques dont bénéficient les agents publics qui ont pour effet d'entraver l'État de droit. Et toute réforme qui rendrait à la hiérarchie le pouvoir d'intervenir dans ces circonstances renforcerait l'État, loin de l'affaiblir.

10.

Il est vrai, rien ne garantit que les espaces de liberté qu'ouvrent les réformes managériales soient utilisés à bon escient et ne deviennent autant de possibilités d'un renforcement du favoritisme ou de la politisation. Comment se garder des risques d'un accroissement de l'arbitraire politique ou hiérarchique ? La place me manque pour répondre en détail à cette

question. Qu'il me suffise de dire qu'une politique de GRH doit nécessairement comporter les garde-fous, les systèmes de contrôle hiérarchique aussi bien que syndical, les possibilités de recours à chaque niveau, les lieux de concertation et de dialogue, bref un ensemble de dispositifs de protection contre l'arbitraire et par exemple contre les nominations politiques injustifiées.

En bref, quels sont les risques ? L'exagération et la dramatisation des conséquences possibles sont des stratégies classiques de résistance au changement comme l'a montré Albert Hirschman⁶. Cela fait dix ou quinze ans que nos administrations se sont lancées dans des réformes de type managérial. Où sont les drames annoncés ? Il existe certes des échecs et des déceptions, mais des abus flagrants ? Même si les résultats sont mitigés, il semble bien que les administrations (locales, régionales, communautaires, fédérales) les plus avancées en matière de management soient aussi les plus dynamiques, toutes autres choses restant égales. Le bilan est loin d'être négatif, et nul qui défend le rôle de l'État dans la vie sociale et économique ne peut contester l'introduction, certes encadrée par des dispositions légales, de nouveaux modes de régulation fondés sur la compétence et la performance. Le droit administratif ne peut fournir aux administrations le prétexte de refuser l'interrogation sur la performance⁷ ; il ne peut s'arroger le monopole de l'intérêt général indépendamment de la *réalité* des ressources consommées par l'État et des services qu'il rend à la population ; il ne peut enfin rendre l'administration imperméable à l'évolution, la multiplication et la complexification des besoins sociaux qui imposent et imposeront de plus en plus à l'État une adaptation de ses modes d'intervention. Le management, en particulier la GRH, n'est pas consubstantiel au marché ; il ne porte pas en lui la logique de l'entreprise privée où, il est vrai, il a émergé. On ne peut s'inquiéter de l'affaiblissement du rôle de l'État face aux forces croissantes du marché, à la montée des inégalités et des exclusions, au démembrement de l'espace urbain, à la pression automobile, etc., et *en même temps* condamner les tentatives de modernisation de l'État qui sont susceptibles de renforcer sa légitimité et sa capacité de régulation. Des principes comme la compétence,

⁶ A. O. HIRSCHMAN, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.

⁷ Fr. LACASSE & J.-Cl. THOENIG (dir.), *L'Action publique*, Paris et Montréal, L'Harmattan, 1996.

la responsabilité, la recherche de l'efficacité dans l'utilisation des ressources, la qualité des services prestés, la référence permanente à l'utilisateur entrent presque naturellement dans la définition d'un État démocratique moderne. Il est à la fois choquant et significatif que ces principes caractérisent davantage aujourd'hui la rhétorique de l'entreprise privée.

MANAGERS ET JURISTES : DES RELATIONS COMPLEXES

*Alexandre Piraux**

Résumé

Il est communément admis que managers et juristes forment « un drôle de couple ». D'un côté, il y aurait des managers obsédés d'optimisation économique et financière, à tout prix ; de l'autre, des juristes hyperformalistes privilégiant la procédure plutôt que le fond. Dépassant ces *a priori* caricaturaux, l'article décrit dans un premier temps, le parcours de ces deux disciplines. Dans le modèle managérial, on est passé d'une conception tayloriste à un mode de gestion axé sur les résultats et sur l'informel. En droit, le positivisme juridique consacrant la toute-puissance du droit a été progressivement remplacé par un modèle juridique souple, créatif, s'appuyant, en grande partie sur les principes généraux. La mise en œuvre concrète des deux disciplines dans l'administration publique va donner lieu à un nombre important de divergences, voire de conflits, accentués du fait que le profil psychologique type des acteurs est très contrasté. Cependant, des rapprochements parfois inattendus peuvent être relevés notamment à travers l'École de l'économie du droit, « Law and Economics », qui applique les cadres conceptuels de la science économique à l'étude des règles juridiques et de leurs effets. Il n'en demeure pas moins vrai que ces deux disciplines ont des finalités et des valeurs différentes. Est-ce pour autant que droit et management sont inconciliables ? L'auteur ne le pense pas et avance l'idée de synthèse conjuguant les apports respectifs des deux disciplines.

*Alexandre Piraux est chargé de conférences à l'ULB et secrétaire général adjoint du CERAP.

1. INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le management est une activité pragmatique et fonctionnelle qui vise à améliorer l'efficacité, la productivité, et la qualité des biens et des services, en résolvant les dysfonctionnements et les problèmes de gestion et de production¹.

Le droit, et plus précisément l'État de droit (le modèle anglo-saxon de la « Rule of Law »), vise quant à lui à fournir aux citoyens des garanties, notamment le fait que l'État et tout son appareil étatique sont soumis au respect des mêmes règles que le citoyen de base. Diverses limites sont ainsi fixées à l'exercice de la puissance publique.

Force est de constater que ces deux disciplines ont rarement fait bon ménage et que juristes et managers entretiennent des relations complexes. A première vue en effet, on pourrait conclure que droit et management, se situent dans des galaxies différentes. Dans le cadre de cette contribution, nous allons tout d'abord tracer l'évolution de ces deux disciplines de façon très générale. Nous examinerons ensuite leur mise en œuvre plus spécifique dans l'activité administrative. A travers les champs d'action respectifs du droit et du management nous relèverons les éléments de convergence ou de divergence. Enfin, nous nous demanderons dans quelle mesure ces deux disciplines sont compatibles ou complémentaires.

2. ÉVOLUTION DU MANAGEMENT

Prenons maintenant en considération le parcours de la gestion managériale. S'agissant d'« une pratique aussi ancienne que le monde », le terme est utilisé dans son acception économique pour la première fois aux États-Unis, par F. Taylor au début du siècle². Cet ingénieur américain a, comme on le sait, formulé les principes généraux de l'organisation scientifique du travail reposant sur une analyse approfondie des activités, méthodes et pauses. Dès l'origine, la référence à la science s'est manifestée, comme pour consolider et consacrer les nouvelles pratiques.

¹ cf. J. P. LE GOFF « *Le Monde* » du 27 juin 2000.

² M. AMIEL, F. BONNET, J. JACOBS, *Management de l'administration*, Bruxelles, Deboeck Université, 1998.

A leur façon, bien différente toutefois, Henry Fayol, pour qui « les principes et les règles qui valent pour l'industrie valent aussi pour l'État » et Max Weber, « inventeur » de l'organisation rationnelle bureaucratique³, s'inscriront dans cette démarche.

Ce n'est que dans un second temps qu'un courant axé sur l'humain surgira également aux États-Unis suite à la crise économique de 1929. Le sociologue Mayo, avec ses collaborateurs de la Harvard Business School, intégreront l'importance des facteurs d'ambiance et les éléments relationnels à travers notamment les théories de la motivation, la plus connue étant la pyramide des besoins de Maslow. Cette école sera appelée le « Mouvement des Relations Humaines ».

Suite aux chocs pétroliers des années 1970-80, le modèle de planification-type, le « Planning-Programming-Budgeting-System »⁴, appelé en France « Rationalisation des Choix Budgétaires »⁵, apparaîtra dans nos administrations publiques. Ensuite succédera le management par objectifs. Toutefois, ce dernier se focalisera trop sur des objectifs chiffrés, rigides et détaillés, en mettant de côté une vision du futur⁶. Beaucoup de difficultés seront liées à la confusion quant aux objectifs, tant pour le contenu que pour la méthode de définition. Le problème était que la définition venait d'en haut, avec peu de consultation et de capacité d'appropriation par les personnels. Des modèles de planification souple sous le terme de « learning organisations » tenteront de pallier ces inconvénients. La capacité d'apprendre n'existe cependant que si elle est présente à tous les niveaux de l'organisation, avec des façons de procéder et des mécanismes de rectification continus.

De nos jours, « le management implique la conversion à l'idée d'un monde professionnel, instable, provisoire, reposant sur une contractualisation

³ C'est-à-dire du modèle de la domination rationnelle-légale.

⁴ Le PPBS est une nouvelle approche de la fonction budgétaire raisonnant en termes d'objectifs plutôt qu'en termes d'autorisations de moyens. Ce modèle a été en vigueur au sein de l'administration fédérale américaine entre 1966 et 1975.

⁵ RCB : il s'agit, après avoir défini un objectif, de déterminer le coût des divers moyens pour l'atteindre en usant mieux des ressources budgétaires limitées.

⁶ S.TROSA, *Quand l'État s'engage*, Editions d'organisation, 1999, p. 98.

précaire et révocable⁷ ». Il faut dire qu'entre-temps, la société est devenue « économicocentrique » et en état de guerre économique permanente.

Dès lors « le changement est la norme »⁸, les compétences sont en réactualisation permanente, tandis que l'exigence de garanties et de stabilité devient synonyme d'immobilité et de refus de changement. Par un singulier glissement sémantique, l'idée politique de révolution a changé de camp et basculé dans le discours managérial : « révolution de l'information », « révolution technologique », « révolution numérique », etc.

Ce nouveau type de management est le support d'une véritable révolution culturelle et mondiale qui s'appuie sur de nouvelles « valeurs » au sens de normes de comportement : l'employabilité, la flexibilité, la proactivité, la redevabilité encore appelée l'« accountability⁹ ». Le qualificatif « professionnel » constitue un des référents de cette discipline¹⁰. Au fond, la valeur centrale est d'ordre économique.

Dans ce contexte, les dimensions sociales et humaines sont parfois considérées comme de simples paramètres à adapter ou des obstacles à surmonter.

Deux constantes semblent caractériser l'histoire du management. D'un côté, la référence constante à la scientificité, de l'autre l'idée selon laquelle, la gestion publique doit recourir aux méthodes pratiquées par les entreprises privées.

⁷ L.ROUBAN, *Le pouvoir anonyme*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994, p.161.

⁸ P. DRUKER, *L'Avenir du management*, Paris, éditions Village Mondial, 1999.

⁹ Obligation de rendre des comptes ou de rendre compte (qualitativement) à tout moment.

¹⁰ J. SAUL, *Les bâtards de Voltaire, La dictature de la raison en Occident*, Petite Bibliothèque Payot 2000, p. 143.

3. ÉVOLUTION DU DROIT

(A travers les figures du « Législateur » et du « Juge »)

Dans la grande tradition du droit du XIXe siècle, le droit est incarné par l'État et l'État suppose le droit¹¹. Le droit organise et limite le monopole de la contrainte étatique, dans le respect des libertés publiques.

Pour le positiviste, les faits et pratiques se transforment en droit et tout État est, par définition, un État de droit. A cette époque, la production juridique est sacralisée et ne souffre ni commentaires ni interprétation. En cas de doute, les travaux parlementaires préparatoires de la loi font foi. Le rôle du juge est purement d'exécution et la fonction créatrice quasi inexistante. Le droit tire sa propre légitimité de lui-même et s'inscrit dans le temps long et pérenne.

Face à cette conception absolutiste et rigide, la prééminence de la jurisprudence et de la doctrine par rapport à la loi va s'affirmer. La marge de manœuvre du Juge s'élargit dès lors considérablement.

Les avancées technologiques des années soixante vont complexifier la société et en accélérer le rythme. La temporalité du droit s'en trouvera modifiée. Dès lors, « aux perspectives à long terme, on substituera les objectifs échelonnés, balisés d'étapes qui seront autant d'occasions de réajustement du mouvement »¹².

Dans un récent rapport remis au Premier ministre français, Christian Paul, à l'époque député de la Nièvre¹³, se demande si la lenteur de la formation du droit est compatible avec l'accélération du temps de l'internet et ce malgré des procédures très rapides telles que les ordonnances sur requête ou les référés. Comme solution, l'auteur du rapport propose la création, par les

¹¹ L. ASSIER-ANDRIEU, *Le droit dans les sociétés humaines*, Nathan, 1996, p. 44.

¹² B. JADOT, F. OST, Introduction générale à *Elaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Presses Universitaires Saint Louis, 1999, p. 25.

¹³ C. PAUL, *Du droit et des libertés sur l'internet, la corégulation, contribution française pour une régulation mondiale*, www.ladocfrancaise.gouv.fr.

pouvoirs publics français, du premier organisme conçu pour pouvoir fonctionner en ligne : le « Forum des droits sur l'internet »¹⁴.

Dans ce contexte, la flexibilité des normes se présente comme un complément obligé de la complexité croissante des systèmes sociaux et de l'accélération temporelle. Le droit en effet n'est pas un donné, mais une construction culturelle spécifique¹⁵ ; il est l'expression de la conception que la société a d'elle-même. Cette conception est profondément façonnée par le poids de l'hyper-concurrence : « On connaît aujourd'hui l'influence de l'économie sur la politique (l'affaiblissement de la souveraineté des États-nations) ou encore sur le monde médiatique (le règne de l'audimat et de la publicité, y compris dans les chaînes publiques). Au niveau juridique, l'influence est également importante¹⁶. »

De national et durable, le nouvel ordre juridique tend à devenir mondial¹⁷ et précaire¹⁸ dans le sens de « révisable » et « jetable après emploi »¹⁹. Les « Sunset Laws » américaines en sont l'archétype. Ces lois contenant des programmes sociaux sont dotées d'une clause d'auto-abrogation après une certaine période, sauf si la preuve de la nécessité de leur maintien est apportée.

Pour des raisons de souplesse, de contradiction entre les normes, les juges vont de plus en plus souvent avoir recours aux principes généraux du droit qu'ils vont généralement découvrir et parfois même créer. Ainsi en est-il du principe du raisonnable, d'équité, de bonne administration, de proportionnalité, et plus récemment du respect dû aux anticipations

¹⁴ Un tel organisme serait un organisme de corégulation associant acteurs privés et publics. Le Forum produirait des recommandations, rapprocherait les points de vue, exercerait une mission de vigilance et d'alerte et de soutien à l'autorégulation.

¹⁵ cf. L'interprétation de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances philosophiques et idéologiques. A l'origine, ladite loi a été conçue comme une garantie démocratique de représentation des minorités ; par la suite un arrêt de la Cour d'arbitrage du 15 juillet 1993 y a vu une atteinte au principe d'égalité.

¹⁶ J-L GENARD, *Les dérèglements du droit*, Bruxelles, Castells Labor, 2000, pp. 27 à 30.

¹⁷ M.DELMAS-MARTY, *Pour un droit commun*, La Librairie du XX^e siècle, 1994.

¹⁸ F.OST, *Le temps du droit*, Editions Odile Jacob, 1999.

¹⁹ En son temps, Thomas Jefferson considérait que « toute loi – et même toute Constitution – expire naturellement après 19 ans. », cité in B. JADOT, F. OST, op.cit., p. 28.

légitimes d'autrui²⁰. La latitude quant à la portée et à l'interprétation de ces grands principes étant grande, la décision judiciaire peut malheureusement présenter un caractère imprédictible.

Demain, le législateur ou l'exécutif interviendront pour déterminer les bonnes procédures institutionnelles productrices de règles. De façon concrète, le législateur choisit ceux qui participeront aux débats créateurs de nouvelles normes. Dans ce contexte, le rôle de l'autorité politique se limite en tant que responsable de la production juridique à mettre en place des mécanismes procéduraux définissant les acteurs habilités à légiférer selon le domaine d'expertise concerné. Il s'agit d'un modèle courant dans les pays scandinaves que certains assimilent à une privatisation implicite de la production juridique.

4. MISE EN ŒUVRE DU DROIT ET DU MANAGEMENT DANS L'ACTIVITÉ ADMINISTRATIVE

L'appareillage juridique qui encadre et organise l'action administrative est lourd et complexe. Le droit administratif déroge au droit commun (cf. les privilèges exorbitants – droit d'expropriation, de réquisition – et les servitudes de l'administration – dispositions relatives à la passation des marchés publics, interdiction de recourir à l'arbitrage –). C'est un droit d'exception, en ce sens que l'action administrative ne peut s'exercer que dans la mesure où elle est légalement habilitée.

Le « Nouveau Management Public » s'applique dans les administrations publiques depuis 1980 et constitue la matrice de toutes les réformes. Il repose sur le double postulat : primo, rien ne différencie les organismes publics des entreprises privées, secundo, les méthodes scientifiques sont d'application globale.²¹

Mais l'activité administrative est-elle, au fond, une activité, comme une autre ? Au préalable, on observera que l'administration n'est pas une, pas

²⁰ X. DIEUX, *Le respect dû aux anticipations légitimes d'autrui - Essai sur la genèse d'un principe général de droit*, Bruylant, L.G.D.J. 1995 ; O. DAURMONT et D. BATSELE, *1985-1989 cinq années de jurisprudence du Conseil d'État relative aux principes du droit administratif*, APT 1990, p. 262.

²¹ F. DREYFUS, *L'invention de la bureaucratie*, Paris, Editions La Découverte, 2000.

plus que le secteur privé. De fait, l'État n'est pas une masse homogène, uniforme, mue par les mêmes principes. Les pratiques et cultures diffèrent d'un service à l'autre. Bref, chaque Fonction publique est un univers contrasté.

Les missions elles-mêmes varient. Ainsi, quels sont les points communs entre une administration qui fournit une prestation (délivrer un permis de conduire, liquider une allocation sociale), qui crée du droit, qui contrôle la qualité, la sécurité, ou qui coordonne divers acteurs publics ou privés, sans oublier les administrations dépendant partiellement des mécanismes du marché.

Historiquement, les principes de gestion publique sont démocratiques et juridiques²². Ils reposent sur la notion d'intérêt général dont le contenu fait d'ailleurs l'objet d'un consensus social affaibli. De nos jours, des problèmes d'ajustement se posent entre les buts poursuivis par les organisations publiques et les valeurs de la société globale. Ce phénomène récent est de nature à affaiblir la légitimité de l'action publique. Il accroît la « contestabilité » des mesures prises.

L'administration s'impose à elle-même une série de contraintes n'existant pas dans le secteur privé, et ce au nom des valeurs d'égalité, de transparence, de continuité du service public, de respect des droits de la défense, de l'accès abordable pour tous (voire de la gratuité²³). A mon sens, la valeur essentielle dominante se résume en quelques mots : être accessible à tous de manière égalitaire. Il n'est pas sans intérêt, à cet égard de noter que le principe d'égalité semble guider, de moins en moins, l'action publique mise en œuvre par le droit, et cela au profit du principe d'équité, et de son acceptation du jeu des « discriminations positives ». Des dispositifs normatifs particuliers consacrent ces valeurs : loi sur la motivation formelle de tous les actes administratifs à portée individuelle²⁴, loi sur la publicité de l'administration qui oblige chaque administration à

²² Du moins depuis l'existence de l'État de droit opposé traditionnellement à l'État de police.

²³ Certains avancent, non sans pertinence, que la gratuité fonctionne au profit des catégories les plus favorisées.

²⁴ Paradoxalement, dans les faits, l'obligation de motiver a rendu moins lisible et donc transparent, certains documents administratifs, le « mieux étant parfois, l'ennemi du bien ».

communiquer tout document administratif à un particulier sans qu'il ait à justifier d'un intérêt personnel, la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des minorités idéologiques et philosophiques, plus couramment appelée Pacte culturel, etc.

De son côté, la méthode managériale se fonde sur des valeurs essentiellement économiques et financières. Les seules contraintes sont étroitement liées aux lois du marché et à l'adhésion du personnel.

L'activité administrative est certainement l'activité la plus contrôlée²⁵ de notre pays : contrôle de l'Ordre judiciaire, du Conseil d'État, de la Cour des comptes, de l'Inspection des Finances, de la tutelle, du pouvoir politique via le Parlement et le Gouvernement, contrôle social (des médias) ... Tout cela est paralysant au regard de la créativité et du dynamisme. Certains ont même affirmé que l'administration était une autorité sans autorité.

Le management, quant à lui, privilégie la notion de gouvernance, à savoir un mélange adéquat non seulement de systèmes de contrôle traditionnels mais aussi de développement de l'autocontrôle ou contrôle interne. L'autocontrôle est individuel, « il s'agit de la mise en capacité des individus d'évaluer les risques, de ne prendre des risques que calculés, de savoir apprécier et évaluer son action sans nécessairement d'expertise extérieure »²⁶. Mais l'autocontrôle est aussi organisationnel et suppose la mise en place d'outils de pilotage tels que systèmes de contrôle de la qualité, indicateurs et procédures d'alerte.

Par ailleurs, toute décision politico-administrative est complexe en ce qu'elle relève de logiques fondamentalement hétérogènes : logiques politiques (gains électoraux), sociales (créer ou préserver des emplois), économiques, financières, culturelles, éthiques²⁷, etc. L'entreprise répond quant à elle d'une logique unique de maximisation de son profit et les arbitrages à y opérer relèvent plus de choix purement économiques comme réinvestir, augmenter ses fonds propres ou distribuer des dividendes.

²⁵ Mais elle est aussi la moins évaluée... cf. *Pyramides* n° 1, printemps 2000.

²⁶ S. TROSA *op.cit.* p.105.

²⁷ Dorénavant et suite à l'affaire Total Fina Elf, les appels d'offre pour la fourniture des biens et de service aux administrations fédérales prendront en compte des critères éthiques.

L'efficacité de l'action juridique dans l'administration ne se mesure pas exclusivement à l'aune de l'efficacité économique, mais également de l'efficacité sociale (l'accès de tous au téléphone fixe ou portable a représenté un renforcement du lien social, tout en améliorant l'efficacité économique). Les usagers les plus éloignés géographiquement doivent être connectés aux différents réseaux, que ce soit rentable ou non (téléphonie, transports en commun, gaz, électricité). Se focaliser sur le primat des coûts relève d'une approche partielle. D'autres finalités que le coût interviennent en effet comme la qualité, la fiabilité, la simplicité, la sécurité, l'esthétique, l'impact sur l'environnement, le développement durable, etc.

Il faut aussi ne pas perdre de vue le fait que les décideurs juridiques ne sont pas des professionnels ou des managers, ce sont des «élus» (échevins, députés permanents, ministres, etc.) souvent remplacés en fonction de critères aléatoires et qui exercent, pour certains, leur mandat, à temps partiel.

Quant au personnel des institutions publiques, il est doté d'un lien statutaire avec son employeur, du moins en théorie. Cette situation statutaire est vivement critiquée. Pourtant, elle représente une garantie d'indépendance par rapport aux pressions ou sollicitations de la classe politique ou des différents lobbies. En l'absence de tels remparts, la politisation qui est une donnée historique et récurrente, atteindrait un seuil bien plus élevé qu'à l'heure actuelle (cf. le « système des dépouilles » aux États-Unis). Le statut garantit la stabilité du personnel et son très bon niveau de recrutement et devrait être utilisé comme un atout pour les gestionnaires de ressources humaines (RH). Contrairement à ce qu'on imagine « les verrous qui font obstacle à une gestion RH efficace et performante tiennent moins au statut de la fonction publique qu'aux habitudes²⁸ ». Ainsi, selon le rapport dirigé par Serge Vallemont, les inerties observées tiennent aux pratiques considérées comme allant de soi, aux habitudes devenues des règles, aux craintes des relations directes avec les personnels ou leurs représentants et le plus souvent à une connaissance insuffisamment approfondie ou à un

²⁸ S. VALLEMONT, *Gestion des ressources humaines*, Rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, La Documentation française, Collection des rapports officiels, 1999, pp.17-18.

mauvais usage des statuts. Il y a donc sous-utilisation des marges de manœuvre qu'offre aux gestionnaires l'application du cadre statutaire existant. C'est particulièrement le cas, dans les systèmes d'évaluation du personnel administratif.

Comme pendant aux statuts, se trouve l'outil contractuel privilégié dans l'approche managériale : que ce soit dans l'engagement contractuel d'experts ou de managers, les contrats de gestion, les contrats de performances (attribution de prime) ou encore l'ouverture des mandats aux agents contractuels pour exercer des fonctions de management. Le contrat fait partie de la mise en place de mécanismes de délégation. Le recours au contrat, au sens le plus large, témoigne de ce que le modèle hiérarchique traditionnel a vécu. La relation n'est plus seulement hiérarchique. Désormais, la règle se négocie.

5. ÉLÉMENTS DE CONVERGENCE ET DE DIVERGENCE ENTRE DROIT ADMINISTRATIF ET MANAGEMENT

Au chapitre des ressemblances

Le « nouveau droit » incline à s'adapter aux exigences socio-économiques. Dépourvu de sa transcendance, il est utilisé sur le mode instrumental. Son critère de réussite est son aptitude à régler un problème ponctuel, indépendamment de toute cohérence d'ensemble²⁹. Le producteur-concepteur de la norme juridique et l'autorité juridictionnelle de contrôle de la loi se soucient davantage de son efficacité. Cette efficacité n'est plus seulement une exigence pratique, mais juridique.

C'est ainsi que la Cour constitutionnelle allemande exige que le législateur observe constamment les effets produits par la loi et la corrige en fonction des effets observés. L'efficacité de la norme est de la sorte érigée en condition de légitimité de la norme³⁰. Dans cette optique, une mesure

²⁹ N. LUHMANN, *Le droit comme système social*, Droit et Société, n°11-12.

³⁰ B. JADOT, F. OST, *op.cit.*, p.27.

étatique n'est constitutionnelle ou légale que si elle est apte à atteindre les objectifs qu'elle prétend poursuivre³¹.

Comme le souligne Charles Morand, l'avènement des législations finalisées (cf. les Sunsets Laws *supra* dont la finalité peut être, par exemple, de réduire le taux de pauvreté de x %) impliquant l'appréciation de l'efficacité a « introduit un biais dans l'analyse des phénomènes juridiques, parce qu'il privilégie des valeurs de caractère économique sur les autres valeurs consacrées par le droit »³². C'est d'ailleurs ce que fait l'économie du droit, développée par l'École dite « Law and Economics » depuis une trentaine d'années, dans les systèmes de common law³³. L'économie du droit applique les méthodes et cadres conceptuels de la science économique à l'étude du droit et des effets des règles juridiques. La notion d'efficacité est centrale dans le domaine de l'évaluation des changements juridiques³⁴. Cette nouvelle approche du droit rejoint donc la recherche d'efficacité propre au management.

Quant au management, il ne se rapproche pas du droit, mais semble plutôt en subir la force obligatoire. Pourtant, la démarche juridique peut influencer positivement le management. En effet, le droit n'est pas que contraintes et interdits. En institutionnalisant des mécanismes d'information, de consultation et de concertation, tel que les Conseils d'entreprise, les Comités de Sécurité, d'Hygiène et d'Embellissement des lieux de travail, les Comités de négociations sectorielles, le droit rapproche les acteurs et renforce la volonté collective de coopération indispensable pour atteindre la performance et la qualité. La création obligatoire de lieux de paroles, rappelle la nécessité du dialogue et pallie certains dysfonctionnements managériaux.

³¹ C. MORAND, *Elaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Presses Universitaires Saint Louis, 1999, p. 213.

³² C. MORAND, *op.cit.*, p. 214.

³³ T. KIRAT, *Economie du droit*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 1999.

³⁴ Le critère de l'efficacité de Pareto permet d'évaluer les effets d'un changement juridique : un changement est pareto-efficace s'il permet d'améliorer la position d'au moins un individu sans détériorer celle d'au moins un autre.

Sur le plan des éléments de divergence

Signalons tout d'abord que les finalités des deux disciplines sont différentes, d'un côté, assurer l'égalité de traitement des citoyens, de l'autre « promouvoir la performance individuelle et collective »³⁵.

Lon Fuller³⁶, inspiré par les travaux de G. Simmel, estime que ce qui différencie un régime de droit d'une gestion managériale, c'est que dans le modèle de l'État de droit réside la certitude que les gouvernants appliqueront loyalement « faithfully » les règles édictées par eux-mêmes qui garantissent l'égalité devant la loi et la sécurité dans la durée. Au contraire, le manager n'est tenu, selon ces auteurs, ni à la généralité de sa régulation ni à la cohérence entre les intentions affichées et les actes posés. En effet, son principe d'action est l'efficacité, alors que l'impératif de l'État de droit est la confiance mutuelle.

De façon schématique, le « New Public Management » formalise objectifs, résultats et mesures alors qu'en revanche, la culture juridique traditionnelle formalise les modes de faire et les procédures. De la même manière, on pourrait affirmer qu'en management le changement est la norme, alors qu'en droit classique, c'est la stabilité qui est la norme.

La vision du monde est différente dans ces deux disciplines. Dans le camp des juristes, la vision est prudente, voire carrément pessimiste³⁷, chez les managers, il est de bon ton de penser positivement et d'afficher optimisme (même parfois un peu volontariste) et confiance.

En outre, beaucoup de juristes (magistrats, avocats, fonctionnaires, notaires, etc.) s'inscrivent en premier lieu mais non exclusivement, dans une éthique de loyauté et d'obéissance, liée à leur prestation de serment. En effet, le

³⁵ Voir à ce sujet, l'article d'A. ERALY dans ce même numéro p. 29.

³⁶ L. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven and London, Yale University Press, revised edition, 1978, p. 209 et s., cité par F. Ost in *le temps du droit*, Editions Odile Jacob, 1999.

³⁷ Par exemple, un juriste déconseillera au vendeur d'un immeuble d'en autoriser l'occupation avant la signature de l'acte authentique. Les scénarios les plus sombres sont ainsi envisagés : le futur acquéreur constate des défauts et demande remise de prix, il n'obtient pas son prêt alors qu'il a commencé des travaux de démolition, un sinistre se produit, etc.

serment, en tant qu'acte sacré est fondateur de toute une activité humaine et conserve, malgré tout, beaucoup de sens. La dimension solennelle et symbolique n'intervient guère chez le manager, pour qui l'initiative et la liberté priment.

On peut se demander si ce qui distingue le plus les deux disciplines, n'est pas le substrat des valeurs qui les sous-tend. En effet, du côté juridique, les valeurs de stabilité, sécurité et d'égal accès sont privilégiées, en ajoutant cependant l'émergence récente de l'efficacité entendue comme le fait que le droit doit atteindre les objectifs qu'il s'est fixé. De l'autre côté, le management s'appuie sur des valeurs de rentabilité, de vitesse, de flexibilité et de satisfaction du client. Le rapport au temps des deux disciplines est également très différent : longue durée d'une part, immédiateté d'autre part, même si des tensions existent quant à la conception que les juristes ont de la temporalité du droit.

6. CONCLUSIONS

Bien que désacralisé et reposant sur des valeurs au contenu parfois polysémique, le droit est encore perçu comme le dernier espace de recours face aux dérives du politique et de l'économique. Face au discours tout-puissant du managérialisme, le droit réintroduit la dimension du sujet et sa fragilité. Le droit ne peut se confondre avec la morale qui scrute le for intérieur, pas plus que le management d'ailleurs³⁸. En tous les cas, le système juridique s'appuie sur un fond d'éthique qu'il sanctionne et rend contraignant.

Les métiers juridiques et administratifs doivent, à notre avis, rester encore une des (rares) activités permettant à ses praticiens de garder distance et de prendre le temps de la réflexion.

Le management quant à lui répond à des nécessités fonctionnelles et rationnelles liées au développement de la vie sociale et économique. Contrairement à ce qu'on imagine, pas plus que le droit, le management

³⁸ Sous la réserve que le Conseil d'État français a été mis récemment en position morale par le gouvernement, en matière de bioéthique, et qu'en management se développe la pratique des codes de conduite et des déclarations sur les valeurs.

n'est univoque, et « bien gérer » peut revêtir des significations différentes et parfois contradictoires : améliorer le service rendu, dépenser moins, réduire les délais, etc. La conception qu'on a du management n'est donc pas neutre politiquement.

Y a-t-il pour autant conflit ouvert et irréversible entre les deux disciplines ? Sans doute non. Nous pensons au contraire qu'elles peuvent s'influencer de façon positive et fructueuse. Ainsi le droit est-il amené à tempérer certaines ardeurs impulsives du management et à les encadrer dans le respect des droits de chacune des parties et ce en définitive, dans l'intérêt de l'efficacité managériale. En revanche, le management peut, comme on l'a vu, stimuler le droit, dans un sens d'un plus grand souci de l'efficacité, de l'organisation et de la « conscience des résultats ».

Il est vrai que le point de rencontre entre ces deux disciplines est difficile à trouver.

Le dialogue et la collaboration interdisciplinaire devraient permettre de construire des solutions intégrant les divers aspects de la réalité et surtout de rendre fécondes les tensions entre ces deux disciplines. Nous pensons que ces deux cultures peuvent se nourrir.

ADMINISTRATION DU PERSONNEL OU GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

*Thibaut Duvillier **

Résumé

Bien souvent, dans le langage courant comme au sein de nombreux ouvrages scientifiques, on tend à confondre "l'administration du personnel" et "la gestion des ressources humaines". Au regard des politiques de mobilité et d'évaluation des performances au sein de l'administration publique, nous souhaiterions toutefois mettre en lumière une différence essentielle entre un mode de gestion du personnel qui, basé sur un important corpus juridique, répond aux strictes contraintes réglementaires et légales en la matière et une pratique de gestion des ressources humaines caractérisée par la mise en oeuvre de méthodes plus "relationnelles" qui, nécessitant une forte volonté de changement tant de la part du monde politique que des acteurs de terrain, pourrait, lorsque les statuts le permettent, conduire à une meilleure prise en considération des aspirations des fonctionnaires dans une perspective d'amélioration du service public.

INTRODUCTION

Depuis que les décideurs politiques ambitionnent de moderniser l'administration publique belge, la gestion des ressources humaines figure à l'avant-plan des réformes à réaliser. En effet, à titre d'exemple, pourrait-on envisager de simplifier la lisibilité de textes administratifs à l'attention des usagers ou clients des services publics sans modifier le comportement des acteurs qui s'attèlent à l'élaboration de tels documents officiels. Effectivement, évitant tout risque de réification, nous partons du postulat que toute organisation n'existe que par le jeu d'actions et d'interactions qui

* Thibaut Duvillier est Aspirant du FNRS et assistant en gestion des ressources humaines à l'ULB.

s'y déroule en permanence entre les différents membres du personnel. Dès lors, nous comprenons bien l'importance de l'attention portée aux ressources humaines dans le cadre de restructurations organisationnelles. La tendance actuelle du milieu politique semble à la managérialisation des méthodes de travail traditionnelles. Le ministre de la Fonction publique, Luc Van den Bossche, désire d'ailleurs créer au sein de chaque ministère une cellule de Gestion des Ressources Humaines (GRH) chargée d'impulser une dynamique de changement organisationnel et comportemental sous la houlette d'un expert en management humain. Même au niveau du recrutement, l'idée germe de plus en plus de faire appel à des consultants en GRH issus du secteur privé afin que, contrairement à ce qui se passe actuellement dans le cadre de concours très généraux, chaque personne puisse occuper une fonction en rapport avec ses compétences et ses aspirations professionnelles.

Même si ces activités recouvrent en partie une même réalité, nous distinguerions toutefois celles d'administration du personnel d'une part de celles de gestion des ressources humaines d'autre part. Schématiquement, la première pourrait se composer de l'ensemble des tâches que toute organisation publique ou privée se doit de réaliser dans le cadre de son cycle de vie. A titre d'exemple, nous pouvons citer la procédure de recrutement et de sélection, la gestion des salaires et des avantages extralégaux ou encore le suivi des relations collectives du travail. A partir du moment où l'organisation se développe et tend à rechercher un équilibre structurel et organisationnel avec son environnement, le volet « plus relationnel » de la gestion des ressources humaines devra faire l'objet d'une attention croissante de la part du sommet hiérarchique. A ce niveau, nous pouvons parler de formation et de développement continu du potentiel du personnel, d'évaluation des compétences, de communication interne et externe, de description des emplois ou encore de mobilité interne.

Or, dans l'administration publique belge, du moins au niveau fédéral, l'élaboration de telles procédures et leur mise en œuvre se heurtent à de multiples obstacles dont le statut juridique des fonctionnaires. La rigidité en la matière associée à une perception traditionnelle de l'administration empreinte de hiérarchie pesante, de respect scrupuleux et « inhumain » de la règle (au sens de « sans considérations humaines »), de résistance au changement ou encore de lourdeur et de lenteur administratives affectent

grandement les perspectives d'implémentation d'outils et de méthodes de gestion utilisés par le secteur privé au sein d'administrations publiques dont les hauts fonctionnaires ne cessent de mettre en exergue les spécificités.

Nous nous proposons de présenter, dans les grandes lignes, la politique de gestion des ressources humaines en matière de mobilité interne et d'évaluation des compétences dans la fonction publique fédérale. Les obstacles à leur réalisation ne sont pas entièrement dus au statut juridique. Ils peuvent aussi résulter de la structure organisationnelle bureaucratique au sein de laquelle s'intègrent les actions des fonctionnaires. Il n'en demeure cependant pas moins que le développement impressionnant de règles impersonnelles assurant la protection des fonctionnaires contre l'arbitraire du chef constitue un des principaux freins ou plutôt, une des principales contraintes en matière de restructuration organisationnelle.

LA POLITIQUE DE MOBILITÉ INTERNE

La politique de la mobilité interne constitue un outil précieux de gestion des ressources humaines dans la mesure où elle favorise les échanges relationnels interpersonnels entre fonctionnaires de divers services et où elle permet à ceux-ci d'acquérir une vision globale du fonctionnement de l'administration. Par ailleurs, la mobilité encourage les agents à s'enrichir de nouvelles compétences, à devenir plus polyvalent de sorte que le service du personnel puisse allouer harmonieusement les ressources humaines entre les services en fonction de leurs différentes périodes d'activité.

Cependant, à l'instar des politiques d'évaluation des performances, la politique de mobilité au sein des administrations publiques rencontre beaucoup de résistances quant à sa mise en œuvre. L'un des principaux obstacles à la mobilité réside dans la diversité et le cloisonnement des statuts juridiques particuliers. Actuellement, le mode de gestion des ressources humaines poursuit une logique essentiellement juridique d'administration du personnel sans réelle prise en considération des compétences des agents. Dans la majorité des cas, l'administration publique ne gère son potentiel humain que sous la forme d'un juridisme exacerbé au détriment de l'adéquation entre les besoins d'un service et les effectifs de fonctionnaires disposant des compétences nécessaires à l'exercice de la fonction au sein de ce service. Le grade, le niveau, le rang, l'ancienneté

constituent donc autant d'éléments qui, inscrits dans des règlements juridiques, conditionnent autant qu'ils limitent une politique dynamique de gestion des compétences et de mobilité interne.

D'autres facteurs entravent la réalisation d'une politique active de mobilité. En effet, la mobilité est souvent considérée comme suspecte dans la mesure où elle est le plus souvent associée à un acte de sanction à l'égard d'un fonctionnaire. De plus, le développement d'une telle politique passe, en partie, par un changement de mentalités. Dans de nombreux cas, le chef direct considère les fonctionnaires sous ses ordres comme des agents dont il détiendrait la propriété exclusive, c'est-à-dire dont lui seul serait apte à porter un jugement sur le déroulement de leur carrière. L'agent se sent, quant à lui, souvent prisonnier de l'administration ou du service dans lequel il travaille. Enfin, le chef peut craindre, parfois à juste titre, que si on lui trouve un remplaçant, ce dernier ne soit pas aussi compétent que son prédécesseur.

Ces résistances ne pourront être battues en brèche que si l'on met en avant les avantages de la mobilité interne tant pour le personnel que pour l'administration et donc *a priori* que si l'on crée une culture de la mobilité au sein des administrations publiques.

Sachant que le changement ne se décrète pas mais se négocie du plus bas vers le plus haut niveau, il serait illusoire de penser pouvoir agir sur « la structure juridique » d'une administration sans modifier les comportements des agents qui y travaillent. En d'autres termes, il est impératif d'impliquer les acteurs locaux dans le cadre d'une restructuration et ce, aussi globale soit-elle. Ainsi, il conviendrait de mener une politique de communication interne performante en favorisant les contacts latéraux entre services et en associant les fonctionnaires à la réflexion.

LA POLITIQUE D'ÉVALUATION DES PERFORMANCES

L'évaluation des performances figure aussi parmi les quelques grandes applications de la gestion des ressources humaines indispensables à la mise en œuvre d'un système méritocratique. Or, il faut bien constater que dans beaucoup d'administrations publiques, cette technique de management n'est pas bien utilisée voire mal conçue. N'est-il pas normal que certains

fonctionnaires ne soient plus motivés ni impliqués dans leur travail dès lors que la qualité de ce dernier ne se voit pas reconnue à sa juste valeur par l'organisation ? N'est-il pas encore plus démotivant pour un fonctionnaire assidu au travail d'observer que pour un même salaire et pour un même type de travail un autre fonctionnaire preste le minimum voire moins que les charges de travail qui lui incombent au regard de son contrat ?

Ce problème est assez particulier au niveau de l'administration publique. Tout d'abord, faute de politique disciplinaire stricte mais équitable, un sentiment d'impunité se développe chez certains fonctionnaires avec pour corollaire un sentiment de démotivation chez d'autres. Ensuite, dans la fonction publique, les règles et statuts juridiques régissent, limitent et orientent très fortement les modes de gratifications et de sanctions. En effet, en Belgique, si les fonctionnaires « contractuels » ne bénéficient pas d'une totale stabilité d'emploi, il en va différemment pour les fonctionnaires « statutaires » qui, pour reprendre une expression bien connue, doivent « avoir tuer père et mère » pour se voir licencier. L'évaluation des performances et du mérite devrait permettre notamment de changer le système actuel et obsolète de promotion en fonction de l'ancienneté. Dès lors que l'on admet que l'ancienneté ou la couleur de la carte politique du fonctionnaire ne constitue pas un facteur objectif de distribution des gratifications et des promotions, il paraît plus censé de prendre en considération la performance de l'individu. Évaluer la performance d'une personne, c'est juger de la qualité de son travail. On ne met pas en cause la personnalité de l'individu mais le travail tel qu'il est effectué. Par ailleurs, au regard des insuffisances constatées lors de l'entretien d'évaluation des performances, le gestionnaire en ressources humaines peut décèler assez rapidement les besoins de formation des fonctionnaires dans un domaine particulier.

Le système d'évaluation des performances tel qu'il est appliqué aujourd'hui n'est pourtant pas parfait. En Belgique, plus de 90 % des fonctionnaires se voient attribuer une note très favorable par leur responsable hiérarchique. Loin de refléter une administration performante et efficace relevant presque de l'idéal, ce constat manifeste plutôt le manque d'implication voire la peur des chefs à devoir évaluer leurs subordonnés. Plusieurs spécialistes en management parlent d'ailleurs d'une certaine crise de l'autorité. L'engagement de l'encadrement intermédiaire dans ce type de projet

constitue pourtant une condition nécessaire à la bonne réalisation d'un système d'évaluation des performances. Dans la mesure où, faute d'une plus grande flexibilité juridique, les résultats du système d'évaluation ne pourront être pris en considération dans le cadre de la politique de formation, de responsabilisation des agents, de sanction ou encore de promotion, il n'est pas étonnant que l'investissement des supérieurs hiérarchiques ne corresponde pas à celui attendu. L'absence de réalisation des objectifs du système d'évaluation naît-il du manque d'implication des chefs ou le désengagement de ces derniers résulte-t-il de l'absence de réaction de l'administration aux résultats de ce système ? De manière à éviter le caractère tautologique de notre raisonnement, ne pourrait-on parler de cercle vicieux dans la mesure où ces deux phénomènes ne se nourrissent mutuellement qu'à partir d'un même terreau juridique ?

Par ailleurs, il convient d'insister sur le fait que ce qu'on appelle « le bulletin de signalement » au sein des administrations publiques n'a pas contribué à une réelle appréciation des performances. Premièrement, ce procédé ne couvrait pas toutes les fonctions ni tous leurs aspects et jugeait plus de la personnalité du fonctionnaire que de ses compétences. Deuxièmement, strictement « évaluatif » et quantitatif, victime d'une grande ritualisation, il n'apportait ni le dialogue ni une mise en perspective nécessaires à tout système d'évaluation des performances. Troisièmement, la communication, la contribution à la motivation et à une certaine éthique du travail et la responsabilisation des agents ne faisaient pas l'objet d'une grande attention lors de la pratique de ce système d'évaluation. Autant d'éléments vertueux qui devraient être pris en considération dans le cadre de tout système d'évaluation performant dans la mesure où ce dernier entendrait distinguer les agents dont l'appréciation de la qualité de travail laisse apparaître quelques manquements ou incompétences particuliers de ceux dont la qualité de travail fut jugée satisfaisante, bonne, très bonne voire excellente.

L'arrêté royal du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'État modernisé à plusieurs reprises, illustre parfaitement cet aspect exagérément quantitatif de l'évaluation basée sur une stricte règle de pondération et de cotation au détriment de l'entretien évaluatif. Au cœur du débat sur la conciliation des exigences managériales et des garanties juridiques, nous nous sommes permis de poser la question de la pertinence

d'un système d'évaluation où l'on reconnaît unanimement la qualité des services offerts par les fonctionnaires. Si cette situation de surévaluation résultant d'une déresponsabilisation des supérieurs hiérarchiques pouvait être mise, en partie, sur le compte de leur réticence à s'engager dans un processus où les règles leur interdiraient toute marge de manœuvre, l'attitude du législateur paraît davantage déresponsabilisante. En effet, l'application d'un système construit sur base de méthodes de pondération beaucoup moins discutables « scientifiquement parlant » que ne pourrait l'être un dialogue d'entretien ne pouvait-elle pas conduire inéluctablement à cet état de surévaluation ? D'autant que si nous nous référons à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, la minutie du législateur à détailler les diverses possibilités de recours, incontestablement nécessaires dans le cadre d'un tel système, nous semble pourtant occuper une place démesurément disproportionnée au regard de la description faite de la méthode et surtout des objectifs de ce système d'évaluation des performances.

Si nous nous rapportons au plan Copernic de modernisation des administrations publiques élaboré par le ministre de la Fonction publique, un nouveau système d'évaluation des performances ou des compétences visant à prendre en considération les critiques émises à l'encontre du système du bulletin de signalement sera mis sur pied. Dans une moindre proportion, un tel effort avait déjà été fourni en 1997 en mettant l'accent sur la nécessaire périodicité des entretiens (arrêté royal du 6 février 1997 modifiant l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'État). Ce système est jugé par certains acteurs de terrain comme trop lourd et bureaucratique. Le nouveau gouvernement arrivera-t-il à négocier la mise en œuvre d'un système d'évaluation plus souple et plus efficace ? Une fois encore, c'est aux autorités publiques de manifester leur volonté d'atteindre le ou les objectifs principaux de ce système. En effet, aussi performante soit-elle au niveau de l'évaluation des performances des fonctionnaires, cette procédure de gestion des ressources humaines ne pourra être véritablement efficace que si les résultats qui en ressortent seront suivis d'un certain nombre d'actions significatives. Les décideurs politiques accepteront-ils de relever ce défi ?

Au regard des propos qui précèdent, les objectifs de ce système d'évaluation ne pourront être atteints que si la réforme s'attache à modifier

tant les techniques d'évaluation que la manière dont celles-ci seront mises en œuvre. Cette remarque nous amène donc à attirer l'attention sur la participation, ou du moins la sensibilisation, des acteurs de terrain au processus d'évaluation des performances.

CONCLUSION

Au travers de ces deux politiques gestionnaires de mobilité et d'évaluation des performances, il apparaît que l'administration publique belge tend davantage vers une politique d'administration du personnel que de management des ressources humaines. Sur base de ce constat, le ministre de la Fonction publique entreprend aujourd'hui une mission périlleuse de modernisation de l'administration publique. Le concept de modernisation tel que présenté par le ministre se caractérise par une adaptation des modes de gestion de l'administration publique sur base du modèle managérial privé. Si nous définissons le juridisme sous l'angle de la rigidité organisationnelle, sa prédominance en matière de gestion constitue un obstacle majeur à la réalisation d'un tel projet. Cependant, comme nous avons pu le constater, il ne faudrait pas négliger l'importance des habitudes ou des cultures administratives propres à l'administration. Même si davantage de flexibilité résulterait d'une simplification des règlements juridiques, les mentalités ne pourront faire l'objet d'un réel changement que si le monde politique s'attache à mettre en œuvre une politique de communication interne efficiente.

Il est évident que l'instauration d'une nouvelle politique de gestion des ressources humaines se révèle être une réponse opportune à certains problèmes organisationnels nés d'un trop grand isolement de l'administration par rapport à son environnement. Cependant, cette managérialisation de l'administration qui s'inscrit dans une perspective d'optimisation de la satisfaction des nouveaux usagers ne doit certainement pas être perçue comme la panacée à l'ensemble des « dysfonctionnements » observés au sein des administrations publiques et ne peut en aucun cas y induire une tendance à la privatisation.

OUVRAGES DE RÉFÉRENCE

BOYE M., ROBERT G., *Gérer les compétences dans les services publics*, Paris, Ed. d'Organisation, 1994.

MONIE R., ROOZ G., *De la notation dans la fonction publique au bilan individuel*, Paris, Ed. d'Organisation, 1991.

PERETTI J-M., *Ressources humaines et gestion du personnel*, Paris, Vuibert, 1994.

SEKIOU et ali., *Gestion des Ressources humaines*, Bruxelles, De Boeck-université, 1993.

LE CONSEIL D'ÉTAT, FREIN À L'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE ?

*Odile Daurmont**

INTRODUCTION

Le lecteur ne trouvera pas ci-après de réponse positive ou négative à la question posée dans l'intitulé. Le but de cette communication n'étant pas de faire l'apologie du Conseil d'État ni l'inverse d'ailleurs mais seulement de fournir des éléments d'information et de réflexion qui permettront au lecteur de se forger une opinion en meilleure connaissance de cause.

Il est en effet manifeste que nombreux sont ceux qui ignorent le rôle réel du Conseil d'État ou qui n'ont qu'une information très partielle, sinon partielle, à propos de celui-ci.

Quant à l'efficacité administrative, elle est largement tributaire des idéologies des acteurs de notre système institutionnel. C'est dire que sa conception varie considérablement et que l'action du Conseil d'État est d'autant plus diversement appréciée.

D'emblée, il convient donc de préciser les missions du Conseil d'État et les contours de la notion d'efficacité administrative dans un État de droit fortement développé.

L'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE

En termes usuels, l'efficacité est la capacité de produire l'effet qu'on attend ou le maximum de résultats avec le minimum de moyens.

Appliquée à certains domaines d'action, l'emploi par exemple, l'efficacité comprise en ces termes est déshumanisante. En démocratie et dans un État

* Odile Daurmont est Conseiller d'État et chargée de cours à l'ULB, notamment d'un cours sur la déontologie des fonctionnaires et la responsabilité.

de droit, l'efficacité doit comprendre d'autres objectifs que la recherche pure et simple d'une fin sous peine d'obtenir des résultats incompatibles avec les bases mêmes de ces régimes.

Les deux termes de la définition - résultat et moyen - sont liés. Partant de l'hypothèse que le résultat recherché est conforme aux exigences démocratiques, c'est alors au niveau des moyens à mettre en œuvre qu'il faudra opérer des choix et ne retenir que ceux également conciliables avec notre système de valeurs.

Ces choix s'opèrent à deux niveaux. Il convient d'abord d'effectuer le choix d'une politique à énoncer dans des textes légaux et réglementaires. C'est alors à la section de législation du Conseil d'État, dans les limites indiquées ci-après, de veiller à ce que les règles de droit garantissant le régime démocratique soient respectées par les gouvernants. Ensuite, les décideurs publics mettront en œuvre ces politiques. Si les destinataires de ces décisions ou même seulement l'un d'entre eux les contestent, la section d'administration du Conseil d'État tranchera le litige¹. Elle ne peut bien sûr agir en ce sens que dans le respect de règles bien précises. Ainsi, elle ne peut se saisir d'office d'une affaire, elle est liée par les moyens de défense des parties et ne peut - sauf s'il est d'ordre public - en ajouter un, elle doit veiller à respecter la séparation des pouvoirs et notamment à ne pas s'immiscer dans la gestion active des administrations...

A supposer même que le Conseil d'État fonctionne de manière optimale, ce seul énoncé, éminemment succinct, permet déjà d'apercevoir combien le décideur public, homme politique ou fonctionnaire, mais aussi le citoyen, requérant au Conseil d'État, pourront être insatisfaits du travail du Conseil d'État.

La critique la plus courante du monde politique et administratif consiste à accuser le Conseil d'État de quitter le terrain de la légalité pour celui de l'opportunité et de ne pas prendre suffisamment en compte les nécessités du bon fonctionnement de l'administration, bref à lui reprocher de nuire à l'efficacité de son action.

¹ Sous réserve de la compétence éventuelle des cours et tribunaux.

De son côté, le citoyen, mû par son aspiration de justice, reproche au Conseil d'État de ne pas indiquer aux autorités publiques et administratives une « autre » conception de l'intérêt général que celle choisie par ces autorités et de ne pas censurer tout ce qu'il dénonce.

L'efficacité n'est pas en elle-même une notion juridique. L'action du Conseil d'État ne serait toutefois pas pertinente s'il ne se souciait, dans certaines circonstances, de l'efficacité administrative. Ainsi est-ce le cas lorsque le requérant soutient que l'autorité a violé le principe de bonne administration. En effet, les obligations qui pèsent sur l'administration en vertu de la jurisprudence relative au principe général de droit de bonne administration peuvent être énoncées comme suit : afin d'être en mesure de prendre une décision exempte d'erreurs de droit ou de fait, conciliant les intérêts en présence et fondée en droit et en fait, l'administration doit recueillir l'information de manière complète, avec soin, sincèrement et réellement - les éléments formels étant à ce point de vue insuffisants - en temps utile et de manière contradictoire².

Enfin, le système ne peut fonctionner correctement que si le Conseil d'État est efficace mais aussi si les recours ont une efficacité. Aspects sur lesquels le Conseil d'État n'a que partiellement prise puisqu'ils dépendent notamment des moyens et des compétences qui lui sont octroyés.

² O. DAURMONT et D. BATSELÉ, « 1985-1989 : Cinq années de jurisprudence du Conseil d'État relative aux principes généraux du droit administratif », *APT*, 1990, pp. 265 à 269, O. DAURMONT, « Le Conseil d'État, juge naturel de l'administration » in *L'administration en 7 questions*, Bruylant, Bruxelles, 1999, pp. 119 et 120, P. LEWALLE, « Les règles non écrites dans la jurisprudence du juge de l'excès de pouvoir : Les principes généraux du droit », *Revue administrative*, 1999, n° spécial consacré aux juridictions administratives, France-Benelux, pp. 30 à 47.

LES MISSIONS DU CONSEIL D'ÉTAT : CONSEIL JURIDIQUE DES AUTORITÉS PUBLIQUES ET CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES

Conseil juridique de certaines autorités publiques

La mission de conseil juridique du Conseil d'État, plus particulièrement de sa section de législation, s'exerce au profit de certaines autorités publiques, en gros, au profit des ministres et parlementaires fédéraux, régionaux et communautaires.

Les autorités locales ne bénéficient donc pas, malgré l'importance des réglementations qu'elles adoptent, de ce service.

Celui-ci consiste en l'amélioration de la qualité juridique des textes normatifs que les ministres et parlementaires prennent pour mener à bien leurs politiques. Il est donné après que toutes les autres consultations ont été faites (inspection des finances, syndicats, groupes d'intérêt, autres autorités publiques...) et avant l'adoption du texte par les ministres concernés ou son dépôt sur le bureau de l'assemblée législative compétente.

Dans l'exercice de cette mission de conseil juridique, le Conseil d'État veille notamment à la cohérence des normes juridiques entre elles et à la cohérence interne du projet de norme en examen. Le projet est-il conforme à la Constitution, à une norme européenne obligatoire en droit belge, à une autre norme émanant de la même autorité qui soumet le projet au Conseil d'État ? etc...

Autant de questions auxquelles l'auteur de la norme aura été normalement attentif et auxquelles il se sera efforcé de donner les réponses adéquates. L'exercice devrait être d'autant plus aisé que lorsque l'auteur de la norme est un ministre, celui-ci dispose d'un engineering important grâce à une administration spécialisée et opérant en permanence, grâce aussi aux expertises auxquelles il peut – ou doit, dans le cas de consultations obligatoires – recourir (avocats spécialisés, ingénieurs, professeurs d'universités, représentants des milieux concernés par la réglementation en projet...).

Certains projets soumis au Conseil d'État ne donnent pas lieu à observations. D'autres font l'objet d'objections fondamentales : proposition de loi visant à simplifier des dispositions relatives à l'impôt des sociétés et proposant d'apporter des modifications déjà réalisées quelques années auparavant, projet d'arrêté modifiant un arrêté abrogé, des projets d'arrêté émanant de la même autorité et contenant des définitions divergentes d'une même expression,...³

Dans ces derniers cas, plusieurs phénomènes peuvent se produire et envenimer les relations entre le monde politique et le Conseil d'État.

Il arrive que l'auteur du texte, souvent encouragé par son entourage, fonctionnaires et collaborateurs personnels responsables du projet et qui ont tenu la plume, réagisse un peu à la manière de certains élèves qui ont obtenu une mauvaise note de leur professeur : mon travail était excellent mais le professeur ne l'a pas compris pire, il n'a pas voulu le comprendre⁴. Cette tendance à refuser de remettre en cause sa propre prestation sera encore plus facilement suivie si l'intéressé partage une opinion assez répandue selon laquelle le droit se réduit à du formalisme et à un instrument qui permettent d'obtenir des solutions diamétralement opposées selon l'interprétation qu'on en donne. L'efficacité de l'action politique, par définition au service du bien-être collectif, ne commande-t-elle pas que le droit, y compris les jugements et arrêts, se plie aux impératifs de cette action ? C'est évidemment faire peu de cas des valeurs essentielles, du système axiologique, qui sous-tendent normalement toute règle de droit. A moins que la règle en cause ne soit éminemment contingente, c'est-à-dire substituable, adaptable, récusable...⁵. Sans doute, pareille conception du droit est-elle critiquable. Mais il s'agit là d'une question de philosophie politique et de philosophie du droit et finalement de politique au sens large. En effet, elle met en jeu les rapports entre les pouvoirs ainsi que la nature

³ Pour d'autres exemples et des précisions à ce sujet, voyez notamment « Les principes de 'bonne législation' dans la pratique de la section de législation du Conseil d'État de Belgique », *Rapport présenté au colloque organisé à l'occasion du bicentenaire du Conseil d'État de France*, le 20 novembre 1998, *Revue administrative*, 1999.

⁴ Le Conseil d'État, section d'administration, est saisi de manière « saisonnière », selon le rythme des sessions d'examens, de recours introduits par des élèves contestant leur échec.

⁵ J.L. GENARD, « Les dérèglements du droit – entre attentes sociales et impuissance morale », Bruxelles, Labor, 2000, pp. 48-49.

même du régime politique dans la mesure notamment où l'inflation législative et ce que l'on a appelé « la pathologie législative »⁶ menacent voire ruinent l'égalité d'accès au droit et à sa protection. Les experts juridiques, dont le Conseil d'État, doivent contribuer à ce débat.

En aucun cas, le Conseil d'État ne peut s'immiscer dans le domaine de l'opportunité : le choix de la politique, traduite en normes, appartient aux mandataires politiques. Toutefois, tous les avis du Conseil d'État concernant des politiques à mettre en œuvre, la tentation est grande d'évaluer son travail en termes politiques. Ceci d'autant plus que les opposants politiques à un ministre, à un gouvernement ou à un projet, s'emparent des remarques formulées dans l'avis pour critiquer l'auteur du texte et la politique en projet. Parmi d'autres exemples, on se rappellera les controverses politiques que la simple saisine du Conseil d'État sur la proposition de loi en matière d'interruption volontaire de grossesse a suscité et les interprétations diverses qui ont été faites de l'avis notamment en raison du climat profondément émotionnel causé par cette question. « Le Conseil d'État tance la Communauté française » titre *La Libre Belgique* du 27 mai 1995, Le Conseil d'État « y va d'une sortie vigoureuse contre la méthode consistant à faire déposer par un ou plusieurs parlementaires, sous forme de proposition, un texte qui a manifestement, et d'ailleurs de notoriété publique, été préparé par les services du gouvernement ». L'opposition au sein de l'assemblée délibérative de la Communauté a demandé en vain l'ajournement des débats de manière « à laisser à l'équipe du Président TAPIE⁷ le temps du travail de fond ».

A la suite de certaines objections du Conseil d'État, l'auteur d'un texte doit parfois remettre son travail sur le métier et le revoir fondamentalement. Les difficultés auxquelles se heurtera celui-ci peuvent alors être considérables. En effet, en raison de la formidable explosion du phénomène consultatif depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, une norme ne s'élabore généralement qu'à la suite de nombreuses consultations d'ordres divers. Il faudra donc recommencer celles-ci dans des conditions politiques qui

⁶ Actes du colloque sur « La pathologie législative, comment en sortir ? », Bruxelles, La Charte, 1998, spécialement la contribution d'A. ANTOLE, pp. 99-100.

⁷ Feu Premier Président du Conseil d'État.

auront peut-être évolué : changement de titulaire de la politique concernée, crispation d'un des groupes à consulter, etc. ...

Enfin, il n'est pas possible d'évoquer les motifs de friction entre les mandataires politiques, spécialement les ministres, et la section de législation du Conseil d'État sans parler des « lenteurs » que les premiers reprochent à la seconde. Si le ministre n'est pas tenu de suivre l'avis de la section de législation, il est cependant obligé, en principe, de soumettre son projet à cette consultation. Dans les cas d'urgence, il peut cependant être dispensé de la consultation ou l'obtenir dans les trois jours ou dans le mois. Encore faut-il que l'urgence dont se prévaut le ministre soit réelle. Les cours et tribunaux et le Conseil d'État contrôlent en effet la réalité de l'urgence alléguée⁸. Si le Conseil d'État, section d'administration, n'est pas convaincu par la réalité de l'urgence, la sanction est radicale puisque la réglementation sera annulée, c'est-à-dire qu'elle ne pourra plus être appliquée et qu'elle est censée n'avoir jamais existé, à charge pour l'autorité de remettre la situation dans l'état où elle était avant l'entrée en vigueur de ladite réglementation. Parmi les raisons mises en avant par les ministres pour justifier l'urgence et éviter de devoir soumettre leurs projets à la section de législation figurent souvent « l'efficacité administrative ». A titre illustratif, citons la motivation suivante de l'urgence : « Considérant qu'un fonctionnement efficace de l'administration de l'État nécessite que les dispositions du présent arrêté entrent en vigueur le plus vite possible et que l'application du présent arrêté implique une prompte information des intéressés... ». Le lecteur jugera mais pour sa part, la section d'administration du Conseil d'État a estimé que le ministre n'indiquait pas ainsi « les circonstances particulières qui, eu égard à la nature des mesures envisagées, empêchaient le ministre de consulter la section de législation sous peine de compromettre leur efficacité ou la réalisation du but qui leur est assigné »⁹. D'assez nombreux exemples de formules creuses, stéréotypées ou tautologiques peuvent être trouvés dans la jurisprudence.

⁸ Avec des sanctions différentes. A noter que la section de législation examine aussi cet aspect. Pour plus de précisions à ce sujet, le lecteur se référera à l'article de R. ANDERSEN, « L'urgence et la section de législation du Conseil d'État », *TBP*, 2000/1, pp. 7-11.

⁹ C.E. n° 50.781 du 16 décembre 1994 ; Voy. aussi n° 43.017 du 19 mai 1993, n° 44.540 du 15 octobre 1993 et n° 57.502 du 12 janvier 1996.

En toute logique, lorsque l'urgence existe, il ne paraît pas bien compliqué de la traduire en termes littéraires, en la forme. Un écrivain n'a-t-il pas dit : « ce qui se conçoit bien, s'énonce aisément... »

Enfin en termes plus prosaïques, il faut convenir que même le nombre actuel de magistrats est réduit par rapport à l'ampleur de la tâche¹⁰. A l'heure actuelle, 4 chambres, 2 françaises et 2 néerlandaises, soit 12 conseillers d'État, examinent les projets qui leur sont soumis par les autorités fédérales, régionales et communautaires et cela pour toutes les matières de la compétence de ces autorités (fiscalité, enseignement, nationalité, art de guérir,...). Elles travaillent souvent dans l'urgence. Selon le dernier rapport annuel du Conseil d'État, 73,6 pc des demandes d'avis introduites pendant l'année 1996-1997 invoquaient l'urgence¹¹.

Contrôle juridictionnel des autorités administratives

Si déjà il arrive que la mission de conseil juridique suscite la critique de la part même des bénéficiaires de celle-ci, que dire de la mission juridictionnelle dont l'objet est de censurer l'arbitraire administratif.

Dans tous les litiges, la partie adverse est toujours une autorité administrative¹² même si la partie requérante est parfois une autorité administrative également. L'on dit couramment que « les ministres passent, l'administration reste ». En réalité, ce sont plutôt les compétences attribuées à l'un ou l'autre ministre qui sont modifiées mais les mêmes personnages politiques se retrouvent régulièrement à quelque niveau de pouvoir. Rare est donc le ministre qui n'a pas vu au moins une de ses décisions annulées par le Conseil d'État, section d'administration.

Quant au citoyen, requérant au Conseil d'État¹³, il n'aura pas toujours le sentiment que « justice a été faite », le contrôle du Conseil d'État n'étant que « marginal ». On entend par là que le Conseil d'État ne peut substituer

¹⁰ Le législateur a, ces dernières années, augmenté à plusieurs reprises le nombre de conseillers d'État, d'auditeurs et de référendaires.

¹¹ Avis à remettre dans les trois jours (41,6 pc) et dans le mois (32 pc). 1.378 avis ont été demandés, 1.280 avis ont été donnés.

¹² ou une juridiction administrative.

¹³ Il peut aussi s'agir d'une personne morale publique ou privée (asbl, société anonyme, ...).

son appréciation à celle de l'autorité. Cependant, sans qu'il soit question de ce faire, le Conseil d'État est parfois amené pour pouvoir trancher un litige à apprécier certains éléments dont font état les parties. L'examen du respect de la règle de droit peut en effet exiger une appréciation de la part du juge de l'excès de pouvoir en ce sens qu'il devra juger de la pertinence des faits retenus par l'autorité pour fonder sa décision ou de l'adéquation des moyens qu'elle a mis en œuvre pour obtenir un résultat. Par exemple, les faits retenus par l'autorité justifient-ils un déplacement dans l'intérêt du service ou les motifs invoqués par l'autorité sont-ils bien en relation avec l'intérêt du service ? S'il ressort de la décision critiquée et du dossier constitué par l'autorité pour fonder celle-ci, qu'elle a eu égard à des éléments qui justifient raisonnablement le choix opéré, qu'elle n'a pas commis d'erreur « manifeste » d'appréciation, le Conseil d'État refusera - à moins qu'il n'y ait un autre moyen de droit jugé fondé - de censurer la décision contestée. En d'autres termes, peu importe à ce moment que d'autres éléments moins admissibles aient également déterminé l'autorité sauf bien sûr si le requérant démontre leur existence et le fait qu'ils constituent la violation d'une règle de droit. Le dépit du requérant est particulièrement sensible dans le cas de nominations à des emplois publics, lorsque le candidat malheureux est persuadé, d'une part, de la supériorité de ses mérites, mais que ceux-ci n'apparaissent à l'examen pas sensiblement supérieurs à ceux du bénéficiaire de la nomination et d'autre part, des raisons partisans ou politiques qui ont justifié le choix de ce dernier. Selon une jurisprudence récente, lorsque à l'issue des procédures d'avis, deux candidats ont été jugés de mérites équivalents, les raisons du choix de l'autorité de l'un plutôt que l'autre doivent apparaître dans l'acte de nomination¹⁴. Il ne suffit pas de faire l'exposé des mérites du candidat choisi mais il faut expliquer pourquoi ce candidat plutôt que l'autre a été finalement préféré¹⁵. Par l'effet du contrôle juridictionnel de la motivation des actes administratifs

¹⁴ C.E. n°s 67.858 et 67.859 du 29 août 1997; n° 77.352 du 2 décembre 1998 et n° 79.311 du 17 mars 1999.

¹⁵ Quel que soit le nombre de candidats en présence, la préférence accordée aux uns plutôt qu'aux autres doit être explicitée mais la rigueur de cette exigence est d'autant plus grande dans l'hypothèse où il n'y a pas de différences tangibles entre deux candidats. En cette matière comme en d'autres d'ailleurs, le Conseil d'État apprécie au cas par cas et en fonction des circonstances de la cause.

notamment¹⁶, le pouvoir discrétionnaire de l'Exécutif – qui n'est synonyme, dans nos régimes, ni de pouvoir absolu ni d'arbitraire – n'échappe pas à l'emprise du juge.

Le défaut de motivation formelle coïncide souvent avec une absence de motivation interne, de motivation de fond. C'est pourquoi même lorsque seule la motivation formelle est critiquée par un requérant et sanctionnée par le Conseil d'État, le recours n'est pas nécessairement sans résultat sur l'action administrative. En effet, au-delà du seul effet de « retardement » que l'annulation prononcée sur cette base procure au requérant, puisque l'autorité peut en ce cas reprendre la même décision, encore faudra-t-il qu'elle l'assortisse cette fois d'une motivation adéquate, avouable¹⁷... En toute hypothèse, l'autorité devra réexaminer le dossier ce qui ne peut que contribuer à la bonne administration, à convaincre le citoyen qu'elle a raison d'agir comme elle le fait. Pour toutes ces raisons, la standardisation des motivations n'a certes pas contrairement à une opinion assez courante¹⁸, pour effet de rendre les décisions inattaquables juridiquement.

L'action conjuguée du législateur, du gouvernement et du Conseil d'État¹⁹ a renforcé, ces dernières années, la situation du citoyen dans ses relations avec l'administration.

Le législateur et le gouvernement ont agi à deux niveaux, celui de l'accroissement des compétences et des moyens du Conseil d'État et celui de l'ouverture de l'administration aux citoyens (motivation formelle, publicité des documents administratifs, etc.). Toutes ces réformes se situent dans les années 90 excepté celle bien antérieure par laquelle un recours a été ouvert contre l'inertie, le silence, de l'administration. Le législateur a reconnu au Conseil d'État le pouvoir de suspendre l'exécution d'une décision administrative, érodant ainsi le privilège, quasi-sacral, du

¹⁶ Il est renvoyé ci-dessus pour celui du principe de bonne administration. D'autres règles de droit, comme le principe de proportionnalité, impliquent encore le contrôle par le Conseil d'État du pouvoir d'appréciation des autorités publiques et administratives.

¹⁷ M. LEROY, « La section d'administration - aperçu historique » in *Conseil d'État, Liber Memorialis*, 1948-1998, p. 160.

¹⁸ J.-L. GENARD, « Les dérèglements du droit ... », *op. cit.*, p. 15.

¹⁹ Sans oublier celle de la doctrine élaborée par les juristes, professeurs de droit ... et d'autres facteurs comme la recherche de légitimité par les pouvoirs publics.

« préalable » de l'administration en vertu duquel celle-ci peut exécuter immédiatement les décisions qu'elle prend. Il a également permis au Conseil d'État d'assortir la suspension de mesures provisoires et d'imposer une astreinte à l'autorité qui ne remplit pas les obligations qui lui incombent pour rétablir la légalité à la suite d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État²⁰. Les mesures provisoires sont celles qui doivent être prises pour sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire. Elles ne sont pas autrement précisées²¹ car leur variété peut être infinie en raison de l'objet du litige. A titre d'exemple, citons l'injonction de permettre l'entrée d'un étranger dans le Royaume²², l'interdiction d'ouvrir une route à la circulation routière²³ ou plus récemment, l'injonction d'accorder à un agent un congé pour accomplir une mission auprès du Tribunal pénal international pour le Rwanda²⁴. Dans cette dernière affaire, la circonstance que l'autorité persistait dans un refus qu'elle ne parvient pas à motiver légalement fait craindre, selon le Conseil d'État, que la partie adverse fasse à nouveau preuve d'inertie. Aussi pour sauvegarder les intérêts du requérant, le Conseil d'État a ordonné la mesure provisoire précitée²⁵. L'astreinte vise, quant à elle, à contraindre l'administration à exécuter l'arrêt, à rétablir le droit. Le Conseil d'État peut, entre autres, déterminer un montant à payer par jour de retard à prendre les mesures qui s'imposent. Il ne prononce l'astreinte que si les antécédents de l'affaire laissent présager la mauvaise volonté de l'autorité²⁶.

Pour sa part, le Conseil d'État a, au fil du temps, affermi sa jurisprudence et par là, amélioré son contrôle. Des règles qu'il a dégagées ont finalement été consacrées par le législateur ou par le pouvoir exécutif. Ainsi, la loi du 29

²⁰ Il existe une autre forme d'astreinte, corollaire du référé. Le Conseil d'État peut aussi ordonner le dépôt du « dossier administratif » moyennant une astreinte.

²¹ Mais les mesures ayant pour objet des droits civils sont exclues de la compétence du Conseil d'État.

²² C.E., n° 41.218 du 29 novembre 1992, pour un premier cas.

²³ C.E., n° 41.112 du 20 novembre 1992.

²⁴ C.E., n° 86.146 du 21 mars 2000, *Journal des Procès*, n° 395, 9 juin 2000, et *Observations* de F. GOSSELIN, pp. 22 à 31.

²⁵ C.E., no 86.146 du 21 mars 2000 et n° 85.874 du 13 mars 2000; les suspensions des deux décisions précédentes de refus (C.E. n° 84.482 du 28 décembre 1999 et 84.581 du 7 janvier 2000) ont été levées par le Conseil d'État pour une raison de procédure, le requérant n'ayant pas introduit de requêtes en annulation (C.E. n° 88.318 et n° 88.319 du 27 juin 2000).

²⁶ C.E., n° 41.591 du 15 janvier 1993 ; n° 52.706 du 5 avril 1995, ...

juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs s'inscrit-elle dans la ligne de la jurisprudence du Conseil d'État. En matière disciplinaire, les autorités administratives ont transcrit dans le statut de leur personnel des modalités qui selon la jurisprudence, garantissent le respect des droits de la défense.

AFFAIRES DANS LESQUELLES LE CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION, A STATUÉ EN TENANT EXPRESSÉMENT COMPTE DE L'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE

A défaut de répertoires des arrêts du Conseil d'État comprenant une rubrique « efficacité administrative », la recherche entreprise aurait été, jusqu'il y a peu, assez fastidieuse. Aujourd'hui les moyens informatiques simplifient la recherche. Sur 54.015 arrêts encodés au 11 octobre 2000²⁷, 44 contiennent la notion d'efficacité, 156 celle de management, 33 celle de bonne gestion et 900 celle de bonne administration. Pour d'autres notions dont l'analyse à travers la jurisprudence administrative pourrait être utile à la réflexion entreprise, les chiffres sont les suivants : balance des intérêts (34 cas), violation de l'autorité de la chose jugée (38), politisation (95), partisan (108) et publicité (526).

Ces chiffres doivent cependant être relativisés. En effet, ils ne correspondent pas au nombre de cas où le Conseil d'État a porté une appréciation sur ces concepts. Ils englobent aussi des affaires dans lesquelles les parties, ou l'une d'entre elles, se servent d'un de ces concepts mais dont la solution jurisprudentielle s'est dégagée sans que le juge doit apprécier les thèses en présence à ce propos. Il arrive même que la notion, par exemple celle de management, apparaisse seulement dans l'intitulé d'un cours mentionné dans l'exposé des faits d'un arrêt ou dans une description de fonctions...

²⁷ Le total des arrêts prononcés au 16 octobre 2000 étant de 90.239 arrêts.

Efficacité administrative, management, bonne gestion et bonne administration

La jurisprudence relative au principe de bonne administration est abondante. Des études récentes l'ont analysée²⁸; il y est renvoyé.

Les nécessités du bon fonctionnement d'un service ou la « bonne gestion » sont parfois alléguées par l'autorité pour justifier le fait qu'elle se soit écartée de l'application rigoureuse de la règle de droit. Après avoir constaté que le seul motif de l'acte attaqué est le bon fonctionnement du service, le Conseil d'État met en doute la réalité de ce motif lorsque le service s'est retrouvé dans le même état de déréliction que celui auquel l'acte attaqué prétendait devoir remédier et que des missions, pourtant nombreuses et importantes énumérées par l'autorité, ont été délaissées pendant quelque deux ans²⁹. Dans certains cas, en raison de la règle de droit dont la violation est établie, les nécessités d'une bonne gestion avancées par l'autorité seront impuissantes à empêcher l'annulation de la décision en cause. Une commune bruxelloise avait considéré que la bonne organisation de son enseignement requérait de ne nommer à titre définitif que des instituteurs ayant justifié de la connaissance approfondie de la seconde langue alors que la loi n'impose pas que tous les instituteurs primaires sont tenus, dans la Région de Bruxelles-Capitale, d'enseigner la seconde langue dans l'exercice de leurs fonctions ni par conséquent, la connaissance par tous de cette seconde langue. Le Conseil d'État a estimé que « si une bonne organisation de son enseignement et une bonne gestion de ses finances peuvent inciter une commune de la Région de Bruxelles-Capitale à recruter, de préférence, des instituteurs primaires justifiant de la connaissance approfondie, non seulement de la langue de son enseignement, mais aussi de la seconde langue, de manière à leur permettre d'enseigner également cette seconde langue et d'éviter les aléas liés aux décisions relatives aux subventions de la Communauté française, la partie adverse ne pouvait, en l'espèce, poser pareille exigence qui n'est inscrite ni dans (le) décret (...) ni dans la loi (...) ». Le Conseil d'État a annulé le refus implicite de la commune de nommer à titre définitif dans un emploi vacant³⁰.

²⁸ Voyez la note n° 3.

²⁹ C.E., n° 72.285 du 9 mars 1998.

³⁰ C.E., n° 82.709 du 6 octobre 1999.

En revanche, à propos de la restructuration d'administrations ayant causé la réduction des attributions d'un secrétaire général, le Conseil d'État a jugé que « l'esprit même de la réforme et son efficacité impliquaient que (les affectations) puissent être décidées en s'inspirant de l'intérêt du service, sans que l'autorité fût tenue de se pencher, dans chaque cas, sur les mérites particuliers des agents »³¹. Il approuve également les décisions en vertu desquelles « une bonne gestion des services publics requiert que certaines fonctions spécialisées soient réservées à des agents possédant des connaissances et aptitudes attestées par la possession d'un diplôme déterminé »³². Dans une affaire de permis de bâtir accordé à une raffinerie, le juge administratif a, pour son appréciation du risque de préjudice, admis la thèse de l'autorité et estimé que la réponse apportée au problème des odeurs nauséabondes dégagées par les bassins de décantation, n'est pas manifestement inadéquate même si son efficacité n'est pas encore vérifiée³³.

Le Conseil d'État est aussi attentif à assurer l'efficacité des recours administratifs et juridictionnels et particulièrement, bien entendu, celle de son propre contrôle³⁴. Le droit d'agir en justice est un droit fondamental reconnu tant en droit interne qu'en droit international. Il assure l'effectivité des droits et libertés³⁵. Aucune entrave à l'exercice de ce droit ne peut être faite et notamment aucune sanction, sous quelque forme que ce soit, ne peut être prise à l'égard d'un agent qui a agi en justice à l'encontre de l'autorité publique dont il est l'agent, sauf éventuellement si une telle action doit être considérée comme manifestement téméraire et vexatoire³⁶.

Mais l'autorité administrative ne peut reprocher à un requérant de n'avoir pas mis en œuvre des voies de droit dont il n'est pas démontré qu'elles

³¹ C.E., n° 35.870 du 23 novembre 1990.

³² C.E., n° 82.185 du 3 septembre 1999.

³³ C.E., n° 57.439 du 10 janvier 1996.

³⁴ A titre illustratif, voyez l'arrêt n° 87.018 du 3 mai 2000.

³⁵ C.E., n° 83.494 du 16 novembre 1999. Des règles légales en matière de publicité prévoient l'obligation pour l'autorité d'indiquer dans la décision qu'elle notifie les recours que son destinataire peut introduire contre celle-ci. L'indication du recours au Conseil d'État s'impose à toutes les autorités administratives à défaut, le délai de recours ne court pas.

³⁶ C.E., n° 45.320 du 15 décembre 1993.

auraient eu quelque efficacité. Le Conseil d'État a également considéré que le recours à la procédure d'extrême urgence par le requérant se justifiait faute de quoi celui-ci serait privé de tout recours efficace³⁷.

D'autres arrêts contiennent dans leurs motifs des considérations relatives à l'efficacité administrative³⁸, leur étude présente un intérêt plus strictement juridique ou ne prête pas à un enseignement significatif par rapport à la réflexion entreprise.

Sans doute, l'augmentation - vraisemblable en raison à la fois, et cela peut *a priori* paraître paradoxal, d'une inflation du droit et d'une dérégulation - des cas où le Conseil d'État aura à se prononcer sur l'efficacité administrative, permettra-t-elle de préciser les limites de ce contrôle.

Notions connexes : balance des intérêts, violation de l'autorité de la chose jugée, politisation, partisan, publicité

L'examen des affaires dans lesquelles il est fait usage de ces concepts révèle la dialectique qui se produit entre le contrôle juridictionnel et l'efficacité administrative ; il est en tout cas révélateur de la qualité de l'action publique.

L'obligation légale de motivation formelle des actes administratifs et les règles légales de publicité des documents administratifs contraignent, d'emblée ou à la demande du citoyen³⁹, à fournir des informations à celui-ci. En édictant ces règles, les législateurs ont touché à un aspect sensible de la gestion administrative jusqu'ici plutôt empreinte d'une certaine confidentialité sinon de secret⁴⁰. Des différences de culture, parfois sensibles, apparaissent à cet égard entre administrations de même que

³⁷ C.E., n° 84.482 du 28 décembre 1999.

³⁸ Par exemple, C.E., à propos du choix du statut d'un organisme contribuant à des missions de service public.

³⁹ Lorsqu'elle prend une décision, l'autorité administrative doit d'office, sauf exceptions, la motiver formellement. Elle doit aussi, lorsque les dispositions prises par le pouvoir législatif compétent le prévoient, indiquer, dans la décision, les recours dont dispose l'administré contre celle-ci. En revanche, la consultation des documents administratifs - la consultation passive, droit constitutionnellement garanti - se fait à la demande du citoyen.

⁴⁰ C.E., n° 70.844 du 16 janvier 1998 et n° 72.863 du 31 mars 1998.

l'empreinte d'un ministre déterminé se fera parfois sentir. Certaines administrations développent des stratégies visant à échapper à ces nouvelles obligations, d'autres s'y conforment et observaient parfois même ces règles avant leur consécration légale. On l'a déjà dit⁴¹, la quasi-totalité des recours invoque, au moins à titre subsidiaire, la violation de l'obligation de motivation formelle ; le nombre de recours dans lesquels la violation des règles en matière de publicité est invoquée - si l'on tient compte de leur entrée en vigueur récente - est plutôt élevé. Le Conseil d'État est attentif à ce que l'autorité ne confonde pas les deux catégories de règles. Lorsque la motivation formelle consiste uniquement dans la référence à un avis non communiqué à l'intéressé, le Conseil d'État refuse de faire droit à la thèse de l'autorité selon laquelle le défaut de connaissance des motifs de la décision incombe à l'administré dans la mesure où il lui appartenait de demander la consultation du document. « La motivation est une obligation légale dans le chef de l'autorité administrative et non - sauf à la confondre erronément avec la législation en matière de publicité qui ouvre à l'administré un droit qu'il lui appartient de mettre en œuvre par sa propre initiative - une simple faculté qui dépendrait des démarches que l'administré devrait effectuer »⁴². La question du respect des règles de publicité se pose surtout en matière fiscale⁴³ mais ne se limite pas à ce domaine. En matière de promotion, l'absence de communication du procès-verbal du conseil de direction ne permet pas aux candidats déçus de leur classement de réclamer utilement contre celui-ci. A cet égard, le recours devant la commission d'accès aux documents administratifs ne serait d'aucune utilité compte tenu des courts délais fixés pour introduire la réclamation devant le conseil de direction. Il s'impose dès lors que l'autorité administrative notifie d'office le procès-verbal de la séance du conseil de direction en même temps que les propositions de celui-ci⁴⁴. Certaines autorités ont modifié d'initiative, à la suite des réformes constitutionnelles et législatives, leur statut du personnel en ce sens.

La politisation ou le choix d'une personne ou d'une politique en raison de considérations partisanses sont parfois dénoncés par les requérants

⁴¹ pp. 7 et 8.

⁴² C.E., n° 88.311 du 27 juin 2000.

⁴³ C.E., les n° 60.563 du 27 juin 1996; n° 62.548 du 14 octobre 1996; n° 68.609 du 2 octobre 1997 et n° 81.740 du 9 juillet 1999, à titre illustratif.

⁴⁴ C.E., n° 86.733 du 7 avril 2000.

principalement en matière de nominations dans des emplois publics et d'aménagement du territoire ou d'urbanisme. Pour ce qui concerne les nominations, le contrôle consistera dans celui des motifs du choix⁴⁵. En matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, la question s'est posée pour l'appréciation du risque de préjudice requis pour pouvoir ordonner une suspension. Lorsqu'une opération fait l'objet de controverses politiques entre ses partisans et ses détracteurs, le Conseil d'État refuse de prendre position dans la polémique mais pour l'appréciation du préjudice allégué, il retient comme préjudice grave « la création d'un état de choses qui présente manifestement des inconvénients hors de proportion avec les charges que les citoyens sont tenus de supporter dans l'intérêt général, et dont les avantages sont, de manière évidente, largement inférieurs à ceux de la solution alternative, que l'acte contesté consacre »⁴⁶.

C'est généralement l'autorité administrative⁴⁷ qui demande au Conseil d'État de faire « la balance des intérêts en présence ». L'argumentation de l'autorité consiste en ce cas à relativiser la gravité du préjudice subi par l'administré en comparant celui-ci au préjudice qui serait causé à d'autres administrés ou à l'intérêt général si la suspension était ordonnée⁴⁸. A l'appui de sa thèse, il arrive que l'autorité invoque les nécessités de l'efficacité de sa politique. Elle allèguera par exemple la continuité de sa politique pédagogique⁴⁹. Dans un cas où elle mettait en avant la continuité d'un service public, de la direction de certains établissements, le Conseil d'État a cependant observé que les emplois de directeur principal sont demeurés vacants pendant plusieurs mois sans qu'apparemment la continuité dont fait état la partie adverse ait été compromise⁵⁰.

⁴⁵ Voy. ci-dessus pp 7 et 8. Pour une annulation où ces considérations apparaissent, voy. n° 63.648 du 18 décembre 1996.

⁴⁶ C.E., n° 68.146 du 16 septembre 1997 ; n° 75.591 du 13 août 1998.

⁴⁷ Parfois l'intervenant.

⁴⁸ Pour plus de précisions, voyez M. QUINTIN, « Des mesures provisoires d'urgence et des procédures accélérées », *APT*, 1995, pp. 139 et 140.

⁴⁹ C.E., n° 69.584 du 13 novembre 1997 et n° 75.779 du 16 septembre 1998.

⁵⁰ C.E., n° 85.997 du 15 mars 2000.

CONCLUSION

Le mot de la fin appartient, nous l'avons dit en préambule, au lecteur. La réflexion devra cependant être poursuivie car les éléments dont elle se nourrit – les normes applicables et la jurisprudence – sont évolutifs. Disons simplement, pour reprendre l'expression de Pierre VERMEYLEN, ministre de l'Intérieur au moment de l'installation du Conseil d'État, que celui-ci « est le miroir dans lequel l'Exécutif se regarde et se juge »⁵¹. Se regarder dans un miroir... N'est-ce pas, pour tous d'ailleurs, le plus redoutable des examens ?

⁵¹ « L'installation solennelle du Conseil d'État », *J.T.*, 17 octobre 1948, p. 502.

PRIVATISATIONS D'ENTREPRISES PUBLIQUES, ÉCONOMIE DE MARCHÉ ET TRANSFORMATION DES SYSTÈMES JURIDIQUES ÉTATIQUES : UN PROCESSUS INÉLUCTABLE ?

*Nicolas Thirion**

Résumé

La privatisation d'une entreprise publique consiste dans le transfert, au profit du secteur privé, du contrôle exercé par les pouvoirs publics sur ladite entreprise. Une telle opération est de nature à toucher une grande partie de l'activité des pouvoirs publics, dès lors que le caractère économique d'une activité – condition indispensable à l'identification d'une entreprise publique – peut également caractériser des services publics, industriels et commerciaux ou autres. Elle emporte par ailleurs des effets démultiplicateurs : soumission de l'entreprise privatisée aux mécanismes de marché ; révision de la réglementation des sociétés cotées dans le sens d'une prise en considération, le cas échéant exclusive, de la maximisation des investissements des actionnaires ; recul de la réglementation étatique au profit d'instruments privés de régulation. Couplé à d'autres évolutions (recours accru des pouvoirs publics aux structures sociétaires ; multiplication des financements privés ; ouverture généralisée à la concurrence), le phénomène des privatisations d'entreprises publiques pose le problème, en fin de compte politique, de l'opportunité de consacrer le marché comme principe directeur des systèmes juridiques étatiques.

* Nicolas Thirion est aspirant au Fonds National de la Recherche Scientifique (F.N.R.S.), attaché au service de droit commercial de la Faculté de droit de l'Université de Liège.

INTRODUCTION

Les préoccupations de rentabilité et d'efficacité qui envahissent de plus en plus la sphère d'activités des pouvoirs publics peuvent conduire à remettre en cause, de façon plus ou moins radicale, les frontières assignées jusqu'alors au secteur public. Selon un préjugé assez communément répandu, les agents économiques privés seraient davantage enclins à satisfaire de telles préoccupations et, de fait, y parviendraient plus aisément, par la force des choses en quelque sorte, que leurs homologues publics. Dans le discours économique, politique et médiatique dominant, l'initiative privée apparaît comme un gage d'efficacité et de rentabilité, durement sanctionné en cas d'échec (l'importance des faillites prononcées par les tribunaux de commerce atteste que les manquements aux canons d'une gestion efficiente ne restent pas impunis). En revanche, toujours dans la même veine, le secteur public est en général stigmatisé comme un havre d'irresponsabilité et de bureaucratie.

Aussi, lorsqu'il s'agit de confronter l'activité des pouvoirs publics aux exigences de rentabilité et d'efficacité, une tendance de plus en plus en vogue propose de remédier aux défaillances constatées à cette occasion par une solution radicale : le transfert pur et simple de l'exploitation de l'activité au secteur privé. A l'évidence, la privatisation d'entreprises publiques s'inscrit dans cette logique. Par-delà l'expérience belge, somme toute limitée, ce phénomène a il est vrai connu, ces vingt dernières années, de substantiels développements en Europe occidentale, indépendamment même du cas particulier de la réunification allemande et de ses conséquences sur le système économique de l'ex-RDA : que l'on songe, par exemple, aux mutations profondes que les systèmes traditionnels d'économie mixte d'États comme le Royaume-Uni, la France ou l'Italie ont connues récemment.

Les privatisations d'entreprises publiques appellent assurément une attention particulière, dans la perspective des rapports complexes qu'entretiennent pouvoirs publics et préoccupations d'efficacité ; encore convient-il préalablement d'en délimiter les contours (1). Une fois arrêtée une définition de la notion de *privatisation d'entreprises publiques*, on s'apercevra que peuvent y être soumises des entités évoluant non seulement dans le secteur concurrentiel (les entreprises publiques à capitaux publics)

mais également des institutions en charge de missions de service public (les entreprises publiques de service public) (2). Un tel processus de privatisation emporte de surcroît des effets démultiplicateurs : non seulement les entreprises privatisées sont subordonnées pour l'avenir à la logique du marché, mais cette logique s'accroît au sein du secteur privé tout entier et en vient même à contaminer l'ordre juridique étatique en tant que tel, en suggérant qu'à la norme adoptée par les pouvoirs publics, doit être préférée une régulation privée conçue par les opérateurs économiques eux-mêmes (3). Ainsi examiné à la fois dans son étendue et ses effets, le phénomène des privatisations d'entreprises publiques prend place parmi d'autres évolutions qui, cantonnées au sein du secteur public ou non, témoignent de la prédominance de plus en plus prégnante des mécanismes de marché dans la réglementation des activités, fussent-elles publiques (recours accru aux mécanismes sociétaires ; utilisation de financements privés ; démonopolisation) (4). En conclusion, on pourra dès lors, nous semble-t-il, se demander si la privatisation d'entreprises publiques ne constitue pas le signe avant-coureur d'un assujettissement de plus en plus marqué des systèmes juridiques étatiques à la logique marchande (5).

1. LA NOTION DE PRIVATISATION D'ENTREPRISES PUBLIQUES

Les hésitations qui entourent la notion de *privatisation d'entreprises publiques* tiennent, pour une bonne part, à ce qu'elle constitue en quelque sorte le pendant antagonique du concept d'*entreprise publique*, dont l'ambivalence donne lieu, depuis longtemps déjà, à l'élaboration de savantes constructions doctrinales¹. Aussi se propose-t-on de formuler

¹ V., par ex., en droit belge : J. STASSEN et M. HERBIET, « L'intervention de l'État dans l'économie en Belgique », *R.I.S.A.*, 1979, pp. 349 et s.; J.-F. ESCARMELLE et P. MELIS, « Essai de définition du concept d'entreprise publique », *R.I.S.A.*, 1981, pp. 365 et s.; en droit français : A.G. DELION, « La notion d'entreprise publique », *AJDA*, avril 1979, pp. 3 et s.; M. DURUPTY, *Entreprises publiques, Répertoire Dalloz*, n° 42; du même auteur : « Existe-t-il un critère de l'entreprise publique ? », *Rev. adm.*, 1984, pp. 7 et s. et surtout : note sous CE, 6 mars 1991, *RFDA*, 1991, pp. 840-842; J.-P. BUFFELAN-LANORE, « L'entreprise publique perdue et retrouvée », *Les Petites Affiches*, 1995, n° 96; J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif*, 16e éd., Paris, Dalloz, 1996, p. 441; en droit italien : M. S. GIANNINI, « Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics en Italie », *Annuario di diritto comparato*, 1966, pp. 163 et s.; V. OTTAVIANO, « Impresa pubblica » in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Milano, Giuffrè ed., 1970, pp. 669 et s.;

préalablement une définition de ce dernier (1.1), de manière à en déduire celle de la privatisation d'entreprises publiques proprement dite (1.2).

1.1. Définition du concept d'*entreprise publique*

A notre sens, les controverses relatives à la définition de l'entreprise publique s'expliquent, par-delà la multiplicité et la complexité que revêtent les différentes formes d'interventionnisme direct des pouvoirs publics, par l'ambivalence du phénomène qu'elle recouvre : à la marge du public et du privé, l'activité économique publique fait souvent l'objet d'une analyse tronquée, dans la mesure où les publicistes cultivent une certaine propension à ne mettre en lumière que les aspects spécifiques de cet interventionnisme et où, du moins en Belgique, la plupart des privatistes² éprouvent une répugnance à peine voilée pour les dévoiements que le régime juridique applicable aux entreprises publiques infligerait aux mécanismes traditionnels du droit commun. A la vérité, il convient, nous semble-t-il, de dépasser ces oppositions à bien des égards stériles et de déterminer d'abord ce qu'il faut entendre par « entreprise », tout du moins dans le discours juridique, avant de dégager celui de ses éléments constitutifs susceptible de lui conférer un caractère public ou privé.

Appréhendée à l'origine comme un simple objet de droit³, l'entreprise a, dès le lendemain de la Seconde Guerre mondiale, suscité l'attention de plus en

P. SARACENO, « Partecipazioni statali » in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè ed., 1982, pp. 43 et s.; G. AULETTA et N. SALANITRO, *Diritto commerciale*, 9e éd., Milano, Giuffrè ed., 1994, pp. 28-29; P. CARETTI et U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, 2e éd., Torino, G. Giappichelli ed., 1994, pp. 327-331 et 342-344; en droit anglais : J.-F. GARNER, « Public corporations in the United Kingdom » in *Government Enterprise - A Comparative Study*, London, Stevens and Sons, 1970, pp. 3 et s.

² Mais pas tous. V., par ex., la contribution de X. DIEUX, « Les entreprises publiques autonomes et le droit commercial » in *Les entreprises publiques autonomes - La nouvelle loi du 21 mars 1991*, Bruxelles, Bruylant, 1992 et T. TILQUIN, « Le rôle des intercommunales dans le secteur économique », *Rev. dr. ULB*, 1995/1, pp. 41 et s.

³ V. la présentation de cette conception traditionnelle par P. DURAND, « La notion juridique de l'entreprise » in *Travaux de l'Association Henri Capitant*, vol. III, Paris, Dalloz, 1948, pp. 45 et s.

plus soutenue du législateur⁴, au point qu'une certaine doctrine a désormais cru pouvoir y déceler un sujet de droit, tout au moins « naissant »⁵, appelé à se substituer progressivement aux institutions juridiques classiques et, en particulier, à la société commerciale. Force est néanmoins de constater que cette révolution copernicienne du droit économique reste, aujourd'hui encore, de l'ordre de la spéculation.

Ni objet de droit, ni sujet de droit, l'entreprise ne se laisse pas réduire aux catégories juridiques classiques ; c'est qu'elle n'est pas, à proprement parler, une notion de droit per se. Elle n'en reste pas moins une entité indiscutable dans l'ordre des faits : d'un point de vue socio-économique, l'entreprise est en effet une institution centrale sur laquelle il est concevable de s'accorder plus aisément⁶. Or, cette réalité de l'entreprise requiert, pour fonctionner efficacement et se développer harmonieusement, une organisation juridique adaptée à ses besoins ; aussi, dans la dialectique de l'entreprise et du droit, est-il possible d'instaurer un lien entre la première, entité indiscutable dans l'ordre des faits, et le second, habilité à fournir les instruments d'organisation juridique de cette entité⁷.

Encore importe-t-il de délimiter les contours de cette « cellule économique de base »⁸ que constitue l'entreprise. De ce point de vue, trois ordres de considération doivent être formulés.

⁴ V., par ex., en droit belge, les exemples cités par P. VAN OMMESLAGHE in « En guise d'introduction : entreprise, entreprises en difficulté, concepts juridiques », *Rev. dr. ULB*, 1991/3, pp. 1 et s., spéc. pp. 5 et s.

⁵ M. DESPAX, *L'entreprise et le droit*, Paris, L.G.D.J., 1957.

⁶ V. les définitions analogues de MM. J. VAN RYN et J. HEENEN, W. VAN GERVEN et G. SCHRANS, citées par M. P. VAN OMMESLAGHE (*loc. cit.*, p. 3), ainsi que la définition contenue dans le Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 8 octobre 1976 relatif aux comptes annuels des entreprises.

⁷ J. PAILLUSSEAU, « Les apports du droit de l'entreprise au concept de droit », *Daloz*, 1997, partie « chronique », pp. 97 et s.; du même auteur : « Du droit commercial au droit des activités économiques » in *Liber Amicorum Commission Droit et Vie des Affaires*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 93 et s.

⁸ C. CHAMPAUD, « Contribution à la définition du droit économique », *Daloz-Sirey*, 1967, partie « chronique », pp. 215 et s.

D'abord, à l'origine de toute entreprise⁹, il y a une activité d'un type spécifique : une activité économique, c'est-à-dire une activité de production ou de distribution de biens ou de services sur un marché¹⁰.

Ensuite, à l'exploitation de cette activité, doit être affectée une organisation de moyens humains, matériels et immatériels¹¹.

Enfin, dans la mesure où l'entreprise constitue aussi un centre de décisions, il est nécessaire qu'un pouvoir puisse s'exercer sur l'organisation en cause, en vue d'en orienter la gestion : dans une optique traditionnelle, ce pouvoir découlait de la propriété, soit dans l'hypothèse de l'entrepreneur personne physique, soit dans le cas de l'actionnaire propriétaire d'une majorité du capital social, lorsque l'exploitation de l'entreprise empruntait une forme sociétaire¹²; toutefois, le phénomène de dissociation de la propriété et du pouvoir, constaté dans les grandes sociétés anonymes cotées en bourse^{13 14}, a conduit à substituer au critère de la propriété celui du contrôle¹⁵, qui se traduit, dans les entreprises à forme sociétaire, par la détention d'une

⁹ J. HILAIRE, « Une histoire du concept d'entreprise », *Arch. phil. droit*, 1997, pp. 341 et s.

¹⁰ On dépasse donc de loin le champ traditionnel de la commercialité en droits français et belge.

¹¹ Pour reprendre une expression utilisée depuis longtemps en droit communautaire de la concurrence par la Cour de Justice de l'Union européenne (v. déjà : CJCE, 19 juillet 1962, aff. 19/61, *Mannesman / Haute Autorité, Rec.*, 1962, pp. 675 et s.).

¹² Aujourd'hui encore, pour l'interprétation de l'article 34 de la Constitution française de 1958 (qui soumet au domaine de la loi les règles qui gouvernent le transfert de la propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé), le Conseil d'État considère qu'appartiennent au secteur public les entreprises à forme sociétaire dont plus de la moitié du capital social appartient, directement ou indirectement, aux pouvoirs publics (CE, 24 novembre 1978 - 2 arrêts -, *Rec. Lebon*, pp. 465 et s.; 22 décembre 1982, *Dalloz*, 1983, partie « jurisprudence », pp. 373 et s. et la note de M. DURUPTY; 6 mars 1991, *RFDA*, 1991, pp. 838 et s. et la note de M. DURUPTY).

¹³ En effet, lorsque le capital social est parcellisé à l'extrême et réparti, pour l'essentiel, entre une multitude de petits porteurs non intéressés à la gestion et désertant, pour cette raison, les assemblées générales, il n'est pas nécessaire, pour obtenir la maîtrise de la gestion sociétaire, de détenir plus de 50 % du capital social. La détention d'une fraction beaucoup moins importante suffit, dès lors qu'elle permet de conférer la majorité des droits de vote au sein d'assemblées générales peu fréquentées.

¹⁴ Sur cette évolution, consultez l'ouvrage fondamental de BERLE et MEANS, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, 1932.

¹⁵ C. CHAMPAUD, *Le pouvoir de concentration de la société par actions*, Paris, Sirey, 1962.

« influence dominante »¹⁶ sur la gestion. Or, la détention d'une influence dominante peut ne pas découler nécessairement de la seule propriété (par exemple, la conclusion de pactes d'actionnaires peut permettre à certains d'entre eux de détenir une telle influence, alors même qu'ils ne détiendraient qu'une portion modeste du capital social). L'entreprise peut donc se définir comme une organisation de moyens humains, matériels et immatériels, vouée à l'exercice, à titre exclusif ou principal, d'une activité économique, dont une ou plusieurs personnes, physiques ou morales, détiennent, directement ou indirectement¹⁷, le contrôle.

Il n'est guère malaisé de constater que le contrôle représente, en fin de compte, le seul élément constitutif de la notion d'*entreprise* à propos duquel une certaine spécificité pourrait être attachée à la présence des pouvoirs publics ; aussi définira-t-on l'entreprise publique comme toute organisation de moyens humains, matériels et immatériels, vouée à l'exercice, à titre exclusif ou principal, d'une activité économique, dont les pouvoirs publics détiennent, directement ou indirectement, le contrôle.

1.2. Définition de la notion de privatisation d'entreprises publiques

Alors même que le concept de privatisation a, dans la littérature juridique, économique, sociale et médiatique, reçu les acceptions les plus diverses¹⁸, la notion de privatisation d'entreprises publiques peut donc désormais être

¹⁶ C'est-à-dire la faculté d'influencer notablement la gestion d'une société (v. déjà le constat dressé à ce sujet par M. STORCK in « Définition légale du contrôle d'une société en droit français », *Rev. soc.*, 1986, pp. 385 et s.).

¹⁷ Par cette précision, on entend englober dans le phénomène « entreprise » les processus de filialisation qui procèdent, en fin de compte, de l'actionnaire de contrôle de la première entreprise dans la « chaîne » de filialisation.

¹⁸ Fait-on passer les travailleurs de l'entreprise publique d'un régime de statut à un régime contractuel ? On parlera de « privatisation ». Soumet-on l'entreprise publique, jusqu'alors bénéficiaire d'un monopole, à la concurrence d'autres opérateurs, privés ceux-là ? « Privatisation », arguera-t-on. Se contente-t-on d'ouvrir une fraction minoritaire du capital social de l'entreprise à des partenaires privés ? On n'en agite pas moins le spectre de la « privatisation ». Ainsi donc, le même terme tient souvent lieu, dans le langage courant, de pavillon de complaisance, derrière lequel s'abritent des réalités très différentes et, partant, irréductibles les unes aux autres. Il importe donc de bien déterminer, chaque fois qu'on utilise le terme, à quelle institution on entend l'appliquer. D'où la nécessité, pour notre propos, de limiter le processus étudié dans son application aux entreprises publiques proprement dites.

assez aisément circonscrite : c'est l'opération par laquelle le contrôle exercé, directement ou indirectement, par les pouvoirs publics sur une organisation de moyens humains, matériels et immatériels, vouée à l'exercice, à titre exclusif ou principal, d'une activité économique, est transféré au secteur privé. Tel est le type d'opérations auquel on limitera désormais notre propos.

2. IDENTIFICATION DES ENTITÉS PRIVATISABLES

Après avoir privatisé nombre de leurs entreprises appartenant au secteur concurrentiel (2.1), les pouvoirs publics ont commencé à transférer au secteur privé le contrôle de certains services publics industriels et commerciaux (2.2). Faut-il aller plus loin et admettre qu'un processus similaire puisse toucher les services publics régaliens, sociaux ou éducatifs ? (2.3)

2.1. Les entreprises publiques appartenant au secteur concurrentiel

Le processus de privatisation d'entreprises publiques a commencé par les entreprises publiques appartenant au secteur concurrentiel : étrangères à toute idée de service public, soumises au contrôle de l'État par le biais de holdings généraux ou sectoriels, parfois même intégrées au sein de patrimoines publics par l'effet de circonstances tout à fait contingentes¹⁹, ces entreprises peuvent plus aisément être rétrocédées à l'initiative privée.

Ainsi, les entreprises publiques figurant dans l'annexe à la loi française du 2 juillet 1986²⁰ et destinées à être transférées au secteur privé ne revêtaient aucun caractère de service public. De même, les participations publiques

¹⁹ Par exemple, en cas de successions vacantes qui tombent dans le patrimoine de l'État.

²⁰ Il s'agissait d'une loi d'habilitation autorisant le gouvernement à prendre des ordonnances sur base de l'article 38 de la Constitution, en vue de réglementer notamment la matière des transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé, en principe du domaine de la loi. Toutefois, devant le refus du Président de la République de l'époque de signer lesdites ordonnances, le Parlement a été contraint d'adopter ultérieurement le texte qui deviendra la loi du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations.

détenues par le biais de holdings, en Belgique²¹, en Italie²² ou au Royaume-Uni²³, ne concernent pas toujours des activités de service public proprement dites ; aussi, des mouvements de cession au profit du secteur privé ont-ils pu être opérés, non sans mal cependant²⁴.

2.2. Les services publics industriels et commerciaux

Dans un environnement dominé par les processus de libéralisation et d'ouverture à la concurrence, par l'effet desquels le monopole traditionnellement attaché au statut des services publics est souvent mis à mal²⁵, les scrupules qui pouvaient tenailler encore les pouvoirs publics en ce qui concerne la possibilité de transférer au secteur privé le contrôle d'entités exploitant des services publics industriels et commerciaux se sont désormais envolés : à la suite du Royaume-Uni, qui a privatisé la plupart de ses public utilities²⁶, nombre d'États de l'Europe continentale n'ont pas hésité à céder ou sont sur le point de céder au secteur privé certaines entreprises publiques de service public. L'exemple du secteur des télécommunications est éclairant : à ne retenir que les cas de la Belgique, de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni, deux des opérateurs historiques ont été purement et simplement privatisés²⁷; un troisième est en passe de l'être²⁸; seul le quatrième doit, pour des raisons constitutionnelles,

²¹ Au plan fédéral : la Société Fédérale d'Investissement, antérieurement Société Nationale d'Investissement; au plan fédéré : les sociétés régionales d'investissement (SRIW, SRIB, GIMV).

²² Tel était le cas pour les *enti di gestione*, par la suite transformés en sociétés par actions et, pour deux des plus importants d'entre eux (EFIM, IRI), désormais liquidés. Le troisième *ente di gestione*, essentiellement actif dans le domaine des hydrocarbures et de la chimie, continue de fonctionner sous les traits d'une société par actions, dont une partie du capital a été cédée en bourse (cas de l'ENI).

²³ Cas de l'ancien *National Enterprise Board*, institué par l'*Industry Act 1975*.

²⁴ V., par ex., en droit italien : G. VESPERINI, « Les privatisations du secteur industriel public », *R.F.A.P.*, 1993, pp. 393 et s.

²⁵ V. notre article « Libéralisation et concurrence : l'impulsion du droit communautaire et ses conséquences, récentes ou à venir, dans l'ordre juridique belge » in *Le point sur le droit commercial*, Liège, Formation permanente CUP, 2000, pp. 219 et s., spéc. pp. 227-281.

²⁶ V., par ex., le *Water Act 1989*, l'*Electricity Act 1989* ou le *Railways Act 1993*.

²⁷ Il s'agit de *British Telecom* (désormais, BT) au Royaume-Uni et de *Telecom Italia* en Italie.

²⁸ Faut-il rappeler les projets du gouvernement belge relatifs à la privatisation de Belgacom ?

impérativement conserver une majorité publique mais un revirement législatif n'est pas totalement improbable²⁹.

C'est dire combien le mouvement de privatisation a désormais très largement dépassé les frontières du secteur public concurrentiel pour atteindre le cœur même de l'intervention des pouvoirs publics : le service public, dans sa dimension industrielle et commerciale à tout le moins.

2.3. Les services publics sociaux, éducatifs, voire régaliens ?

Appelé à se prononcer sur la constitutionnalité du texte qui allait devenir la loi du 2 juillet 1986, le Conseil constitutionnel français avait eu l'occasion de préciser que devaient échapper à toute privatisation, sauf révision constitutionnelle préalable, les services publics « dont la nécessité découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle »³⁰. Dans des décisions ultérieures, le Conseil a encore employé des expressions telles que « service public exigé par la Constitution »³¹, « service public ayant un fondement dans des dispositions constitutionnelles »³² ou bien encore « service public dont l'existence et le fonctionnement seraient exigés par la Constitution »³³. Ce mouvement jurisprudentiel a fait l'objet d'une tentative de systématisation de la doctrine, qui y a décelé l'avènement d'une théorie des services publics constitutionnels, c'est-à-dire un ensemble d'activités publiques dont le transfert éventuel au secteur privé, via son exploitant, est subordonné à une révision constitutionnelle préalable : un tel verrou est

²⁹ Dans sa configuration actuelle, le service public des télécommunications constitue, en France, un « service public national », dont le 9^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 réserve la propriété, tout au moins majoritaire, à la collectivité. Toutefois, le caractère, national ou non, d'un service public dépend, pour une grande part, de sa configuration législative. Le législateur serait donc susceptible d'intervenir pour ôter ce caractère « national » au service public des télécommunications; à ce moment, la privatisation deviendrait possible, sans qu'une révision constitutionnelle préalable soit même nécessaire.

³⁰ Cons. const., 25-26 juin 1986, *AJDA*, 1986, pp. 575 et s. et la note de J. RIVERO.

³¹ Déc. n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, *Rev. soc.*, 1988, pp. 269 et s. et la note de Y. GUYON, « Le principe de l'égalité des actionnaires et ses conséquences selon le Conseil constitutionnel ».

³² Déc. n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *AJDA*, 1987, pp. 102 et s. et la note de P. WACHSMANN.

³³ Déc. n° 96-375 DC du 9 avril 1996, *Rev. dr. publ.*, 1996, pp. 1147 et s. et la note de X. PRÉTOT.

évidemment de nature à rendre plus difficile une opération de ce type. Malheureusement, chaque fois que la théorie a été invoquée, soit au moment où elle a été soulevée pour la première fois par le Conseil, soit lorsque, ultérieurement, l'argument a été formulé par les auteurs de la saisine, le cas d'espèce n'a jamais permis d'identifier positivement un service public constitutionnel. C'est donc à un travail de prospective juridique qu'il a fallu se livrer pour dégager des pistes de réflexion en la matière.

Ainsi, selon la jurisprudence et la doctrine unanimes³⁴, les services publics correspondant à des fonctions de souveraineté de l'État seraient des services publics constitutionnels, qu'il s'agisse de la défense nationale, de la justice, des affaires étrangères ou de la police. De même, le préambule de la Constitution de 1946, en tant qu'il proclame, « comme particulièrement nécessaires à notre temps », un certain nombre de principes politiques, économiques et sociaux, favoriserait également la constitutionnalisation de certains services publics non régaliens : ainsi, de l'organisation d'un enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés, présentée par l'alinéa 13 du Préambule comme « un devoir de l'État », ainsi encore, quoique de manière moins explicite, de la sécurité sociale³⁵ ou de la culture³⁶. Bref, sauf révision constitutionnelle préalable, les services publics régaliens, sociaux et éducatifs échapperaient à tout risque de privatisation.

La discussion qui s'est ainsi progressivement développée au sujet des services publics constitutionnels n'est-elle dès lors pas, en fin de compte, quelque peu oiseuse pour notre propos ? Après tout, il n'est fait état, dans ces lignes, que de privatisation d'*entreprises publiques* et l'on sait que celles-ci postulent, comme toute entreprise du reste, l'exercice d'une activité *économique*. Or, ce que l'on vise, sous couvert de l'expression « services publics constitutionnels », n'est-ce pas, au contraire, un ensemble d'activités

³⁴ Conseil d'État, *Rapport public* 1994, Paris, E.D.C.E., 1994, p. 67; R. DRAGO, « Controverses sur le service public », *Gaz. Pal.*, 1997 (1^{ère} sem.), pp. 760 et s., spéc. p. 762; L. FAVOREU, « Service public et Constitution », *AJDA*, 1997, n° spécial « Service public », pp. 16 et s., spéc. p. 17; D. BERLIN, « Le cadre législatif et réglementaire des opérations de privatisation », *D.P.C.I.*, 1993, pp. 371 et s., spéc. p. 380.

³⁵ Alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

³⁶ Alinéa 13, 1^{ère} phrase du Préambule de la Constitution de 1946.

par nature non-économiques ? A ce titre, le sujet ici étudié serait étranger à ces activités, incompatibles avec l'idée même d'entreprise publique³⁷.

Cet argument ne peut être retenu, nous semble-t-il, si l'on veut bien se rappeler la définition générique de l'activité économique : toute activité de production ou de distribution de biens ou de services sur un marché. Or, cette approche n'est pas susceptible d'exclure par principe les activités désormais rangées sous la bannière des services publics constitutionnels.

Il en va d'abord ainsi en ce qui concerne les services publics consacrés par le Préambule de la Constitution de 1946 puisque, déjà dans les faits, un modèle, fut-il rudimentaire, de marché est en place : qu'il suffise de citer ici l'exemple révélateur de l'enseignement. Ne s'agit-il pas d'ores et déjà, en effet, d'un ensemble complexe de services proposés sur le marché de l'éducation où prévaut un certain degré de concurrence entre le service public de l'éducation nationale, d'une part, et les établissements d'enseignement privés, d'autre part. Dans cette perspective, il paraît hasardeux de considérer que de telles activités sont dépourvues nécessairement de tout caractère économique ; au contraire, il s'agit bien de phénomènes d'ordre économique dont l'exploitation, par l'entremise d'une organisation de moyens humains, matériels et immatériels³⁸ dont les pouvoirs publics détiennent la maîtrise, est susceptible d'appeler la qualification d' « entreprise publique ». On pourrait multiplier les exemples, qu'il s'agisse de la fourniture de prestations complémentaires de sécurité sociale ou de la concurrence entre théâtres publics et privés pour l'exploitation de certains services culturels.

Il en va ensuite ainsi même pour les services publics régaliens : si, dans l'optique constitutionnelle française, ces services échappent, pour l'heure, à tout mécanisme de marché, ce n'est certes pas parce que cette exclusion serait en quelque sorte consubstantielle à leur nature³⁹, mais parce que le

³⁷ En ce sens, semble-t-il : J. BOURDON, J.M. PONTIER et J.-C. RICCI, « Les privatisations en France » in Ch. DEBBASCH (dir.), *Les privatisations en Europe*, Paris, Ed. du CNRS, 1989, pp. 119 et s., spéc. p. 128.

³⁸ En l'occurrence, un département ministériel s'appuyant sur un appareil administratif doté d'une configuration particulière.

³⁹ En droit, comme en économie du reste, activités éminemment humaines et donc artificielles, les raisonnements normatifs fondés sur la « nature des choses » sont sujets à

droit positif actuel n'admet pas (pas encore ?) une telle approche. L'exemple du Royaume-Uni atteste qu'il peut ne pas toujours en être ainsi : la politique de *contracting out*⁴⁰, la multiplication, au détriment des départements ministériels proprement dits, des *Next Steps Agencies*⁴¹, vouées, le cas échéant, à être transférées au secteur privé ou, tout au moins, à être mises en concurrence avec lui⁴², le recours à la privatisation d'entreprises publiques entretenant des liens étroits avec ce que, dans l'optique française, on assimilerait aux fonctions essentielles de l'État⁴³ sont autant d'évolutions qui impriment un caractère économique à des activités traditionnelles de la puissance publique, qu'on eût auparavant préservées de toute subordination aux mécanismes de marché. Ainsi, la section 71 du *Deregulation and Contracting Out Act* de 1994 n'exclut plus des procédures de *contracting out* que quatre catégories d'activités : l'exercice du pouvoir juridictionnel, de fonctions susceptibles d'interférer avec ou d'affecter de quelque manière

caution, tant il est vrai que cette invocation rassurante masque trop souvent l'inanité de l'argument qu'elle prétend étayer (v. à ce sujet : L. FRANÇOIS, *Le problème de la définition du droit*, Liège, Faculté de droit, 1978, pp. 45 et s.).

⁴⁰ V., en particulier, le *Deregulation and Contracting Out Act* de 1994. De manière sommaire, la politique de *contracting out* vise à confier la gestion d'un service administratif à qui offre les prestations économiquement les plus rentables. A cet effet, l'administration d'origine, invitée à présenter son projet de gestion, est mise en concurrence avec des entreprises privées et c'est à l'entité qui offre la solution la plus avantageuse que la puissance publique - passant de la sorte de la qualité de prestataire direct de services aux usagers au statut de client sur un marché où elle peut elle-même choisir l'entreprise qui fournira, en ses lieu et place, ces services - confiera l'exploitation de l'activité ainsi soumise à concurrence.

⁴¹ L'exploitation d'une activité en régie, au sein des départements ministériels, cède alors la place à la création d'organismes indépendants, d'agences, auxquels telle ou telle activité est confiée. Ce qui pourrait n'apparaître que comme une simple modification du mode de gestion de la puissance publique n'est souvent qu'un préliminaire à une politique de *contracting out*, voire de transfert pur et simple de l'agence ainsi créée au secteur privé (à ce sujet, v., par ex. : N. LEWIS, « Reviewing Change in Government : New Public Management and Next Steps », *Public Law*, 1994, pp. 105 et s.; R. PEREZ, « Le next steps agencies e il riordino del sistema amministrativo inglese », *Riv. trim. dir. publ.*, 1991, pp. 1344 et s.).

⁴² *Ibid.*

⁴³ En ce sens : J.-F. ROBERT, « Le droit et les privatisations - présentation générale des problèmes » in *Aspects juridiques des privatisations*, Actes du 21e Congrès de droit européen (Budapest, 15-17 octobre 1991), Strasbourg, Ed. du Conseil de l'Europe, 1993, pp. 18 et s., spéc. pp. 39-41. Ainsi en va-t-il, par exemple, pour l'exploitation de l'énergie nucléaire.

que ce soit la liberté individuelle⁴⁴, d'un pouvoir ou d'un droit d'atteinte à la propriété privée et de fonctions réglementaires.

A la rigueur, toute activité peut être appréhendée potentiellement en termes économiques : l'analyse économique du droit⁴⁵ constitue à cet égard l'approche la plus significative, puisqu'elle prétend apprécier la légitimité d'une règle de droit à l'aune de sa conformité idéale aux mécanismes du marché – auxquels tout phénomène humain est censé pouvoir être réduit⁴⁶ – et à l'efficacité économique que ces mécanismes sont censés garantir. Dans un système de concurrence parfaite – qui correspond en somme à l'état de nature –, le législateur devrait se garder d'intervenir ; lorsque, du fait des comportements des acteurs économiques, cette situation de concurrence parfaite est altérée, il appartient à ce même législateur d'adopter les règles nécessaires au maintien, au rétablissement, voire à la mise en place des mécanismes de marché. Dans cette perspective, la valeur d'une norme juridique s'apprécie par référence à ce paramètre idéal qu'est le marché dans une situation de concurrence parfaite, terrain fertile à l'édification de ce que certains auteurs ont qualifié de « droit naturel économique »⁴⁷. Dès lors, toute activité humaine est potentiellement économique et il semble peu réaliste de prétendre dégager des sanctuaires qui seraient *par nature* préservés de toute incursion de l'analyse économique. Si l'analyse économique du droit peut – et doit, selon nous – être critiquée sous l'angle des conséquences qu'elle tire de cette constatation dans le chef des institutions productrices de normes⁴⁸, encore a-t-elle le mérite de démontrer que, par elle-même, aucune activité n'est susceptible d'échapper à l'emprise

⁴⁴ Toutefois, d'autres instruments législatifs peuvent autoriser une telle dévolution : que l'on songe, en particulier, à l'exploitation d'établissements pénitentiaires confiée à des entreprises privées (à ce sujet, v. R. MORGAN, « Prisons Accountability Revisited », *Public Law*, 1993, pp. 314 et s., spéc. pp. 320-323).

⁴⁵ V., à cet égard, les travaux fondateurs de R. POSNER et, notamment, « Utilitarianism, Economics and Legal Theory », *The Journal of Legal Studies*, 1979, pp. 103 et s. V., pour une première approche de cette théorie en langue française : T. KIRAT, *Economie du droit*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 1999; B. FRYDMAN, *Les transformations du droit moderne. Introduction aux grands courants de la pensée juridique*, Bruxelles, Story-Scientia, 1999, pp. 49 et s.

⁴⁶ En ce compris donc, l'activité de production de normes juridiques.

⁴⁷ B. FRYDMAN et G. HAARSCHER, *Philosophie du droit*, Paris, Dalloz, 1998.

⁴⁸ Chaque législateur devrait en tout état de cause s'aligner sur les solutions qu'imposerait une approche exclusivement conçue en fonction des mécanismes de marché.

des mécanismes de marché. C'est parce que l'ordre juridique – qui, au grand dam de certains économistes du droit, n'est pas astreint à respecter un modèle de marché, trop souvent érigé en ordre naturel des choses⁴⁹ – peut décider que, même si toute activité de la puissance publique peut, en théorie, être appréhendée dans une perspective économique, certaines d'entre elles doivent néanmoins, en pratique, être gouvernées par un régime juridique attentatoire au modèle du marché, que ces dernières sont *en fait* soustraites à l'emprise de celui-ci. Leur *nature* ne constitue en rien une justification adéquate, et moins encore une garantie intangible, de leur exclusion des mécanismes de marché.

Du reste, comment expliquer autrement l'incursion de plus en plus poussée de ces mécanismes dans le champ d'activités publiques qui en étaient auparavant exemptes⁵⁰, si ce n'est par une modification de l'attitude de l'ordre juridique étatique en ce qui concerne la détermination de la réglementation la plus adéquate pour les gouverner⁵¹ ?

En conséquence, le critère de l'exercice d'une activité « par nature » non-économique est impuissant à constituer le trait commun aux services publics constitutionnels, susceptible d'en assurer une définition uniforme et d'en réserver indéfiniment la titularité aux pouvoirs publics.

Il résulte de ce qui précède que le caractère social, éducatif ou régalién d'un service public ne le fait pas *ipso facto* échapper à la qualification d'entreprise publique susceptible d'être privatisée ; il faut encore que l'ordre juridique le configure de telle manière qu'il soit soustrait aux mécanismes de marché. Dès lors, contrairement à ce que laisse accroire une conception traditionnelle, le caractère économique d'une activité n'est pas une pure question de fait ; c'est, en somme, à l'ordre juridique qu'il revient en fin de

⁴⁹ Il y a quelque paradoxe, en effet, à contester, à juste titre, que la nature des choses puisse préserver certains types d'activités du modèle du marché et à plaider, parallèlement et à tort cette fois, que ce modèle, tout aussi artificiel puisque fruit du raisonnement humain, reflèterait, lui, on ne sait quel ordre « naturel ». C'est pourtant dans cette contradiction que tombent nombre de tenants de l'analyse économique du droit.

⁵⁰ V., à cet égard : M.-A. FRISON-ROCHE, « Le modèle du marché », *Arch. phil. dr.*, 1995, pp. 286 et s.; D. TRUCHET, « État et marché », *Arch. phil. dr.*, 1995, pp. 314 et s.

⁵¹ En les préservant des règles juridiques garantissant l'application des mécanismes de marché, auparavant; en les y soumettant, ensuite.

compte de circonscrire les activités qu'il lui paraît opportun de soumettre à la logique marchande.

3. EFFETS DES OPÉRATIONS DE PRIVATISATION D'ENTREPRISES PUBLIQUES

On l'a vu, la privatisation d'une entreprise publique a pour objet d'en transférer le contrôle au secteur privé. *A priori* donc, rien de bien différent par rapport à ce qui se passe à l'occasion de cessions de blocs de contrôle au sein du secteur privé proprement dit. Pourtant, les effets d'une telle opération sont, en réalité, bien plus étendus, non seulement du point de vue de l'entreprise privatisée elle-même (3.1), mais aussi à l'égard de l'ensemble des sociétés du secteur privé, tout au moins d'une certaine dimension (3.2), voire du système juridique étatique dans son ensemble (3.3).

3.1. Effet à l'égard de l'entreprise privatisée : soumission aux mécanismes de marché

Un effet évident de la privatisation d'une entreprise publique est sa soumission à la logique du marché. Non pas que les mécanismes marchands fussent totalement inconnus des entités appartenant au secteur public. En tant qu'elles exercent une activité de production ou de distribution de produits ou de services sur un marché, c'est-à-dire une activité économique, de tels mécanismes ne leur sont par définition pas étrangers.

Toutefois, s'il est un point sur lequel elles échappent à la sanction du marché, c'est bien celui de l'exigence de résultats équilibrés, voire bénéficiaires, dont une société privée est redevable à l'égard de ses associés. Dans la mesure où, dans la représentation traditionnelle des choses en tout cas⁵², l'actionnaire public ne poursuit pas la maximisation de son profit, voire un quelconque but lucratif, l'entreprise publique n'encourt pas les mouvements d'humeur d'un actionnariat mû par un pur souci d'investissement, qui pourraient se concrétiser par une cession massive des

⁵² Qui n'est pas sans susciter certaines critiques il est vrai. V., par exemple, en droit belge : J. VAN RYN et J. HEENEN, « Esprit de lucre et droit commercial », note sous Cass., 19 janvier 1973, *RCJB*, 1974, pp. 321 et s.

droits sociaux sur le marché boursier, lorsque la société est cotée⁵³, ou par une décision de liquidation.

Désormais, l'entreprise, une fois privatisée, est gouvernée par un actionnariat privé, soit resserré⁵⁴, soit, au contraire, dispersé⁵⁵, mais, dans tous les cas, soucieux, en première ligne, d'obtenir une rentabilité, au moins à long terme, de son investissement. Si pareille occurrence n'est guère choquante lorsque sont en cause des entreprises auxquelles aucune mission de service public n'a été assignée, la situation est plus délicate en ce qui concerne les entreprises de service public.

Aussi, la privatisation de ces dernières entités, la plupart du temps conduite parallèlement à un processus de libéralisation, s'accompagne de la mise en place d'instances de régulation, du reste exigées par le droit communautaire dérivé⁵⁶, dont l'une des tâches consiste en général à s'assurer de la bonne fin des contraintes d'intérêt public subsistantes.

3.2. Effet à l'égard de l'ensemble des sociétés cotées du secteur privé : une réglementation davantage orientée vers l'objectif de maximisation des profits

Ce n'est pas tout : les privatisations d'entreprises publiques ont également permis à certains systèmes juridiques étatiques de perfectionner leur droit commun des sociétés, tout du moins en ce qui concerne celles d'entre elles qui sont cotées⁵⁷, dans le sens d'une plus grande prise en considération des visées purement patrimoniales poursuivies par les simples actionnaires

⁵³ Et l'on sait que cette cession massive se traduira par une baisse des cours qui fragilisera la position de la société et l'exposera à des risques de prise de contrôle agressives.

⁵⁴ En cas de cession de gré à gré ou, tout au moins, selon une procédure d'appel d'offres restreinte, comme cela a souvent été le cas en Belgique, mais aussi en France (art. 4 de la loi du 6 août 1986) et en Italie (art. 1.2 du décret-loi du 31 mai 1994, n. 332, converti, avec modifications, par la loi du 30 juillet 1994, n. 474).

⁵⁵ En cas d'offre publique de vente, instrument idéal pour favoriser l'avènement d'un « capitalisme populaire », comme cela a souvent été le cas au Royaume-Uni, mais aussi en France (art. 4 de la loi du 6 août 1986) et en Italie (art. 1.2 du décret-loi du 31 mai 1994, n. 332, converti, avec modifications, par la loi du 30 juillet 1994, n. 474).

⁵⁶ Cfr. notre article « Libéralisation et concurrence ... », cité.

⁵⁷ C'est-à-dire celles qui comprennent un actionnariat extrêmement dispersé.

bailleurs de fonds⁵⁸ et d'un souci davantage marqué de rentabilité et d'efficacité du point de vue du fonctionnement des sociétés commerciales.

C'est ainsi qu'en Italie, l'introduction en bourse de fractions importantes du capital social d'entreprises publiques a mis en lumière l'insuffisance du droit des sociétés, dans la perspective ainsi retenue. Dès lors, le gouvernement italien a adopté le décret législatif du 24 février 1998, n. 58, portant Texte Unique des dispositions en matière d'intermédiation financière, au sens des articles 8 et 21 de la loi du 6 février 1996, n. 52, qui, à la lumière des objectifs poursuivis, a amélioré sur de nombreux points la réglementation existante, dans la foulée des dispositions spéciales en matière de privatisations : admissibilité plus aisée de la faculté, reconnue aux actionnaires minoritaires, de dénoncer les comportements constitutifs de graves irrégularités à charge des administrateurs ou syndics de la société⁵⁹ ; consécration de l'action minoritaire⁶⁰ ; reconnaissance, jusqu'alors contestée⁶¹, de la validité et, sous certaines conditions, de l'opposabilité des conventions extrastatutaires⁶² ; possibilité désormais incontestable d'introduire, par une clause statutaire, le vote de liste, afin d'assurer une certaine représentation des minoritaires au sein du conseil d'administration⁶³ ; ...

Plus largement, l'explosion de la bourse, consécutive aux privatisations massives dans des États comme le Royaume-Uni, la France ou l'Italie, a provoqué d'importants débats doctrinaux relatifs à la nécessité d'instiller

⁵⁸ Sur cette terminologie, v. C. CHAMPAUD, *Le pouvoir de concentration de la société par actions*, Paris, Sirey, 1962, pp. 27 et s.

⁵⁹ Cette prérogative de dénonciation au tribunal du siège social de la société en cause est reconnue aux actionnaires représentant le dixième du capital social de toute société, voire le vingtième du capital social dans les sociétés cotées - et même moins désormais, dans ce dernier cas, si l'acte constitutif le prévoit - (art. 128.2 et 3 du Texte Unique du 24 février 1998).

⁶⁰ Art. 129 du Texte Unique du 24 février 1998 (pour la première fois, pour les seules sociétés cotées il est vrai, l'action minoritaire est reconnue aux actionnaires représentant 5 % du capital social, voire moins, si l'acte constitutif le prévoit).

⁶¹ Quoique leur admissibilité semblait l'emporter en jurisprudence (Cass., 20 septembre 1995, *Giur. it.*, 1996, I, 1, col. 167 et s. et la note de G. COTTINO, « Anche la giurisprudenza canonizza i sindacati di voto ? »).

⁶² Art. 122 à 124 du Texte Unique du 24 février 1998.

⁶³ Vote de liste expressément consacré, du reste, dans la réglementation spéciale des privatisations (art. 4 du décret-loi du 31 mai 1994, n. 332, cité).

des principes de « gouvernement d'entreprise » ou, pour reprendre l'expression anglaise consacrée, de *corporate governance*, aptes à garantir un fonctionnement plus transparent et plus harmonieux des sociétés, tout au moins des sociétés cotées.

Le *corporate governance* est présenté comme « le système par lequel les sociétés sont gérées et contrôlées »⁶⁴, définition qui, on en conviendra, ne signifie pas grand chose et, qui plus est, a tendance à masquer, sous les apparences d'une étude abstraite, un certain nombre de choix voire de présupposés, qualifiés parfois d'« idéologiques »⁶⁵, sur les modalités concrètes de la gestion des entreprises. Il s'agit de favoriser l'avènement d'un système considéré comme optimal, d'un point de vue économique et juridique, par référence à un certain nombre de valeurs et d'objectifs. En ce sens, comme l'écrit M. Van Ommeslaghe⁶⁶, le *corporate governance* est plus précisément un mode⁶⁷ d'organisation de l'administration et de la gestion des sociétés ainsi que du contrôle autre que comptable⁶⁸ de cette administration et de cette gestion. Autant dire que, même ainsi circonscrite, la définition du *corporate governance* reste très évanescence.

Il en est d'autant plus ainsi que le système de valeurs et d'intérêts par référence auquel l'efficacité de ce mode d'organisation doit être appréciée n'est pas déterminé à suffisance. En effet, deux conceptions principales s'opposent à ce sujet : soit on considère que la gestion d'une entreprise doit être tout entière tournée vers la satisfaction et la maximisation de l'investissement des actionnaires (les *shareholders*); soit on estime qu'elle doit plus largement veiller à rencontrer les intérêts divers de toutes les parties prenantes à l'entreprise (les *stakeholders* : personnel ; fournisseurs ; clients ; ...). Non pas que les deux catégories soient nécessairement incompatibles ; mais elles *peuvent* l'être. Or, dans de telles hypothèses, quelle conception privilégier ? A défaut d'une réponse claire, l'appréciation

⁶⁴ Cette définition figurait déjà dans le rapport *Cadbury*, bible incontournable de la matière.

⁶⁵ Ph. BISSARA, « Les véritables enjeux du débat sur le 'gouvernement d'entreprise' », *Rev. soc.*, 1998, pp. 5 et s., spéc. pp. 13-17.

⁶⁶ P. VAN OMMESLAGHE, « Le droit belge des sociétés va-t-il dans la direction du *corporate governance* ? » in Séminaire Vanham et Vanham du 12 mars 1998, *Corporate governance, un code de bonne conduite pour les entreprises belges*.

⁶⁷ Et donc, un système de représentation *parmi d'autres modes possibles*.

⁶⁸ Lequel incombe au commissaire-réviseur.

de l'efficacité du système risque d'être bien malaisée, faute d'une « grille de lecture » cohérente. Force est néanmoins de constater que, sans que cela soit toujours proclamé ouvertement, la première tendance, mue par le souci exclusif de la maximisation de l'investissement des actionnaires, semble progressivement l'emporter, compte tenu des conceptions économiques, politiques et philosophiques dominantes.

Les différentes règles de conduite généralement réunies sous l'appellation quelque peu fourre-tout de corporate governance ne témoignent pas davantage d'une très grande rigueur systématique. On constate certes des traits communs aux différents modèles de corporate governance progressivement mis sur pied : ainsi, l'idée de faire assister le conseil d'administration par une série de comités (comités d'audit⁶⁹, de nomination⁷⁰, des rémunérations⁷¹, ...) est-elle incontestablement une ligne de force du mouvement ; de même, la consécration d'une distinction entre les administrateurs qui gèrent activement la société (les *executives*) et ceux qui contrôlent, au sein même du conseil d'administration, cette gestion (les *non executives*) est-elle communément admise, à l'instar de la nécessité de désigner, parmi les *non executives*, des administrateurs indépendants (c'est-à-dire indépendants par rapport aux intérêts les plus sensibles liés à l'entreprise en cause, tels que l'actionnaire dominant, les clients les plus importants, les filiales, ...). Pour le reste, la mise en œuvre diffère d'un État à l'autre, voire au sein d'un même État⁷², même si l'idée maîtresse est toujours la même : il s'agit de responsabiliser les administrateurs, de mieux répartir les tâches et, en fin de compte, d'offrir aux actionnaires une information plus transparente et une rentabilité accrue de leur investissement⁷³.

⁶⁹ A ce sujet, v. not. M. J. DE SAMBLANX, « Comités d'audit et corporate governance », *Etudes IRE*, 1995/3.

⁷⁰ Il s'agit d'un comité, composé majoritairement d'administrateurs *non executives* (sur ce point, cfr. *infra*), destiné à proposer la nomination de tel ou tel administrateur à l'assemblée générale.

⁷¹ Il s'agit de contrôler et de rendre transparents les modes de rémunération des dirigeants.

⁷² Ainsi, rien qu'en Belgique, la Fédération des Entreprises de Belgique (FEB), la Commission bancaire et financière (CBF) et la Bourse de Bruxelles ont affronté ce problème et n'en ont pas retenu une approche parfaitement identique.

⁷³ Dans cette perspective, la suprématie désormais octroyée à l'actionariat traduit la prédominance absolue du marché.

3.3. Effet à l'égard des systèmes juridiques étatiques : une apologie du législateur *minimum*

De surcroît – mais faut-il s'en étonner ? –, les organisations professionnelles⁷⁴ ou les autorités administratives⁷⁵ qui se sont prononcées à ce sujet n'ont pas manqué de mettre en garde contre toute réforme autoritaire visant à imposer l'application des principes de corporate governance et prônent plutôt la constitution, à cet égard, d'un « droit mou » (soft law). Faut-il souligner qu'il s'agissait là de transposer purement et simplement la pratique qui avait commencé à se développer, à l'initiative du rapport Cadbury, au Royaume-Uni ? On ne peut toutefois manquer de s'interroger sur la pertinence d'une démarche qui consiste à assurer une transposition scrupuleuse de la portée juridique de règles nées dans un environnement juridique⁷⁶ et économique⁷⁷ fondamentalement différent des systèmes continentaux.

Il est vrai que pareille approche s'inscrit bien dans la logique d'une analyse économique du droit : point n'est besoin de dispositions législatives là où les protagonistes seront nécessairement conduits, en raison des impératifs de marché, à adopter des mécanismes de *corporate governance*. A défaut en effet, les actionnaires préféreraient quitter une société pas assez transparente à leur goût et susceptible d'encourir le reproche de ne pas dégager de bénéfices suffisamment plantureux ; l'augmentation massive de l'offre de titres de la société incriminée sur le marché boursier entraînerait alors une baisse sensible des cours, exposant l'entreprise à des prises de contrôle agressives ; la direction en place, source de tous les malheurs en raison de son inertie, n'aurait plus qu'à faire ses bagages. Un tel scénario conduit ainsi à penser que les sociétés s'autoréguleront à suffisance⁷⁸.

⁷⁴ C'est le cas de la FEB ou de l'ex-CNPF (désormais MEDEF) en France (rapport Viénot de 1995).

⁷⁵ C'est le cas de la CBF ou du Comité de la Bourse (qui a institué une commission belge du *corporate governance*).

⁷⁶ Le système juridique anglo-saxon est bien plus coutumier de la technique du « droit mou » que les systèmes continentaux.

⁷⁷ Le système de *corporate governance* est né dans un environnement économique où le capital des sociétés anonymes est extrêmement dispersé (la figure de l'actionnaire de contrôle n'y a guère cours) ou aux mains de puissants fonds de pensions.

⁷⁸ V., pour plus de détails à cet égard, H.C. MANNE, « Mergers and the Market for Corporate Control », *Journal of Political Economy*, 1965, pp. 73 et s.

Le message aux législateurs étatiques est clair : abstenez-vous de toute intervention et, même, créez les conditions favorables à l'émergence d'aménagements statutaires ou contractuels dans les sociétés cotées, en vous contentant d'adopter un droit des sociétés aussi allégé que possible (sous-entendu : ce qui n'est pas le cas aujourd'hui), qui laisse la place de choix au libre jeu des forces du marché.

Ainsi, après avoir quitté le secteur économique, la puissance publique est sommée par certains de désertier autant que possible le champ normatif ! S'il fallait obéir à pareille injonction, ce n'est plus seulement à la privatisation d'entreprises publiques que l'on assisterait, mais aussi à celle de l'ordre juridique étatique proprement dit.

4. PHÉNOMÈNES PARALLÈLES AUX OPÉRATIONS DE PRIVATISATION D'ENTREPRISES PUBLIQUES

Parallèlement au mouvement de privatisations d'entreprises publiques et aux effets en quelque sorte démultiplicateurs qui y sont attachés, d'autres phénomènes peuvent être observés, qui témoignent d'une inspiration commune, en ce sens que, nonobstant l'absence de tout transfert du contrôle au secteur privé, la logique de marché colore sans cesse davantage l'interventionnisme direct des pouvoirs publics. On recense ci-après trois d'entre eux : la mutation formelle de structures juridiques publiques (4.1); l'ouverture minoritaire du capital social d'entreprises publiques à forme sociétaire à des investisseurs privés (4.2) et la mise en concurrence d'activités auparavant exploitées en monopole (4.3).

4.1. La mutation formelle des structures juridiques de droit public

L'activité économique des pouvoirs publics peut traditionnellement être exploitée sous trois formes : la régie ; une structure juridique personnalisée irréductible aux cadres forgés par le droit privé commun⁷⁹ et la société commerciale. L'une des évolutions récentes du droit public de l'économie

⁷⁹ Par exemple, l'administration personnalisée ou l'établissement public en droit belge; l'établissement public industriel et commercial (EPIC) en droit français; l'*ente pubblico economico* en droit italien ou la *Public Corporation* en droit anglais.

réside dans la prédominance désormais accordée à la forme sociétaire. Ainsi, en Belgique, nombre d'organismes publics fédéraux constituaient, jusqu'il y a peu, des administrations personnalisées ou des établissements publics. C'était particulièrement sensible dans les secteurs du crédit⁸⁰ et des communications⁸¹. La réorganisation du secteur public du crédit a toutefois conduit à transformer les institutions publiques de crédit en « sociétés anonymes de droit public »⁸², le cas échéant avant une privatisation proprement dite ; il en a été de même dans le domaine des communications, avec la transformation de Belgacom⁸³ et de la Poste⁸⁴ en sociétés anonymes de droit public⁸⁵. L'intention qui préside à cette métamorphose formelle est d'assigner à l'entreprise publique une forme plus flexible que les structures de droit public et de l'inciter, ce faisant, à développer une gestion aussi proche que possible de celle de ses concurrents privés.

4.2. L'ouverture minoritaire du capital social aux investisseurs privés

L'ouverture minoritaire du capital social d'une entreprise publique aux investisseurs privés est improprement appelée « privatisation partielle » : en effet, là où il n'y a pas de transfert du contrôle au secteur privé, il ne peut y avoir de privatisation d'entreprises publiques. Or, dans une telle hypothèse, les pouvoirs publics continuent bien à détenir le contrôle de l'entreprise. Ce

⁸⁰ la CGER, la CNCP, l'INCA ou l'OCCH étaient tous des établissements publics.

⁸¹ Belgacom, sous l'appellation R.T.T., n'était qu'une administration personnalisée, de même d'ailleurs que la Poste, selon nous, en dépit de l'ambiguïté affectant le statut de cette dernière.

⁸² Loi du 17 juin 1991 portant organisation du secteur public du crédit et harmonisation du contrôle et des conditions de fonctionnement des établissements de crédit (spéc. art. 1er - CGER -, 73 - CNCP -, 95 - INCA - et 173 - OCCH -).

⁸³ Loi du 21 mars 1991, art. 37 et s. et 59/2; A.R. du 16 décembre 1994 portant transformation de Belgacom en société anonyme de droit public et fixant les statuts.

⁸⁴ Loi du 21 mars 1991, art. 37 et s. et 148 bis/1 (inséré par l'art. 9 de la loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions fiscales et diverses); A.R. du 17 mars 2000 portant approbation de la transformation de la Poste en société anonyme de droit public et portant approbation des statuts de celle-ci (*M.B.*, 22 mars 2000, pp. 8977 et s.).

⁸⁵ Sur la réglementation de la transformation des entreprises publiques autonomes en général, v., entre autres : D. NUCHELMANS et G. PAGANO, « Les entreprises publiques autonomes », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1991, n°s 1321-1322, pp. 63 et s.; D. DÉOM, « Les contraintes de droit public qui pèsent sur les entreprises publiques autonomes » in *Les entreprises publiques autonomes. La nouvelle loi du 21 mars 1991*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 115 et s., spéc. pp. 123-124.

qui est vrai, en revanche, c'est que, en raison même de l'entrée, dans le capital, d'investisseurs privés, la gestion des dirigeants publics sera désormais bien davantage orientée vers le souci d'assurer, autant que faire se peut, la maximisation de la *shareholder value*. L'absence de transfert du contrôle n'empêche donc pas une plus grande subordination de l'entreprise publique à la logique du marché.

4.3. Le démantèlement des monopoles publics

Enfin, qu'il nous soit permis de rappeler ici – quoique cela ne saurait être l'objet de la présente contribution – le démantèlement des monopoles publics qu'ont favorisé, par un activisme remarquable, les instances communautaires, en tout⁸⁶ ou en partie⁸⁷. De ce point de vue également, la logique concurrentielle a étendu son empire.

5. DU MARCHÉ COMME PRINCIPE DIRECTEUR DES SYSTÈMES JURIDIQUES ÉTATIQUES : QUELQUES OBSERVATIONS EN GUISE DE CONCLUSIONS

De cette brève incursion dans le processus de privatisation des entreprises publiques et dans les phénomènes annexes qui l'entourent, il paraît possible de déduire un certain nombre de considérations.

Les privatisations d'entreprises publiques ont pour objet spécifique d'assurer le transfert, au profit du secteur privé, du contrôle jusqu'alors exercé par les pouvoirs publics. Toutefois, loin d'être de simples opérations de cession de contrôle, elles conduisent plus largement à octroyer aux mécanismes de marché une prédominance à trois points de vue.

D'abord, elles soumettent désormais les entreprises privatisées à des objectifs de maximisation du profit dont l'insatisfaction risquerait, en particulier, d'aboutir à des mouvements inconsidérés sur le marché boursier. Tributaires des visées essentiellement patrimoniales des petits

⁸⁶ Ainsi, le secteur des télécommunications est-il, depuis le 1er janvier 1998, totalement ouvert à la concurrence.

⁸⁷ Ainsi, l'ouverture à la concurrence n'est-elle que partielle dans le secteur de l'énergie (électricité, gaz) et dans celui des services postaux.

porteurs et des puissants fonds de pension, ces entreprises seront alors tentées de ne plus prendre en considération les intérêts catégoriels⁸⁸ (ceux des travailleurs, des fournisseurs et même des créanciers le cas échéant) à la naissance desquels son activité a pourtant contribué⁸⁹.

Ensuite, le statut des sociétés cotées en général fait l'objet de réformes, conçues à la lumière de l'expérience des privatisations, et dont la finalité essentielle consiste à renforcer les droits des actionnaires, en particulier dans leur dimension patrimoniale. Ces réformes peuvent certes faire l'objet de textes législatifs ; mais elles peuvent également prendre la forme de prescriptions essentiellement morales ou adopter les contours d'un *droit mou*.

Enfin, dans la logique de ce qui précède, les thuriféraires de l'évolution ici décrite s'insurgent par avance contre toute intervention autoritaire du législateur en matière de *corporate governance* ; la sanction du marché conduira en effet les opérateurs économiques à prendre les mesures nécessaires, au nom d'une autorégulation bien comprise. La puissance publique se voit ainsi dénier toute légitimité pour organiser comme elle l'entend le régime susceptible d'assurer la consécration des principes du *corporate governance*.

Ces conséquences des opérations de privatisation doivent par ailleurs être mises en relation avec l'extension continue des entités publiques susceptibles d'en être l'objet et avec certaines évolutions qui tendent à soumettre de plus en plus l'interventionnisme direct des pouvoirs publics à la logique marchande, que ce soit du point de vue de la gestion, du financement ou du régime de l'activité.

Multiplication des privatisations, consécration généralisée des mécanismes de marché, recul sur tous les fronts de la puissance publique : entend-on

⁸⁸ On prend ce dernier adjectif dans son sens premier et non dans l'acception péjorative qui lui est désormais souvent attachée.

⁸⁹ Or, dans l'état actuel du droit positif, ces intérêts catégoriels paraissent avoir été pris en compte par la loi et la jurisprudence, notamment à travers la consécration d'une définition large, en droit des sociétés, de l'intérêt social, perçu comme intérêt de l'entreprise (cfr., pour les seuls droits belge et français, notre article « Délocalisation d'une division de l'entreprise et intérêt social », *RPS*, 1996, pp. 60 et s.).

vraiment s'orienter vers la «privatisation du monde », pour reprendre la formule utilisée par l'écrivain Michel Houellebecq dans une contribution dévastatrice au numéro d'automne 2000 de la revue *l'Atelier du roman* ? A s'en tenir à la seule technique juridique, l'interrogation paraîtra bien oiseuse ; sur le plan de la politique juridique, voire de la politique *tout court*, elle s'avère au contraire fondamentale et il serait heureux qu'un débat s'engage enfin en vue d'y apporter une réponse claire.

L'ANALYSE D'IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION (AIR) : UN OUTIL POUR AMÉLIORER LA PRISE DE DÉCISION POLITIQUE ?

*Chantal Kegels**

*Katrien Debeuckelaere***

Résumé

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est une technique qui se développe de plus en plus en Europe pour aider à améliorer la qualité des législations réglementations. Cette technique recouvre une série de méthodes d'évaluation *ex ante* permettant de mieux prendre en compte l'incidence des décisions politiques. Loin d'être une entrave au débat démocratique, cette technique permet de le nourrir le débat démocratique en structurant l'information et en identifiant les arbitrages mais en aucun cas, elle n'est destinée à remplacer la prise de décision politique. Le présent article propose une introduction à l'AIR et à ses principales applications, ainsi qu'un premier aperçu de la mise en œuvre de cette technique en Belgique.

1. L'AIR : UN CONCEPT TRÈS LARGE

Quels sont les effets de la réglementation ? Se poser cette question est déjà un début d'AIR. La réponse à cette question contient, en effet, toutes les analyses d'impact de la réglementation de la plus simple à la plus complexe. Dans un premier temps, la réponse peut se limiter à n'être que l'énumération des conséquences possibles de la réglementation sur un domaine considéré comme particulièrement important par les décideurs

* Chantal Kegels est Expert au Bureau fédéral du Plan et chargée de cours invitée au département d'économie de l'UCL.

** Katrien Debeuckelaere est Expert au Bureau fédéral du Plan, Task force Développement durable.

politiques. L'analyse envisage alors les conséquences possibles d'une loi sur, par exemple, les plus démunis ou les charges administratives des entreprises ou encore, la conservation de l'environnement. Dans une forme plus élaborée, cette analyse tente de quantifier les conséquences de la loi, ou à défaut, de les hiérarchiser, de la plus importante à la moins lourde. Enfin, dans sa forme la plus aboutie, l'AIR analyse toutes les conséquences positives et négatives d'une politique, c'est-à-dire de l'ensemble des solutions envisageables pour atteindre l'objectif défini par les décideurs politiques.

En résumé, l'AIR est essentiellement un ensemble de méthodes pour examiner systématiquement, *ex ante*, certaines conséquences de l'action publique, et de communiquer l'information aux décideurs dans une forme qui leur sera utile.

Ce faisant, l'AIR permet d'atteindre plusieurs objectifs. Le premier et le plus général, est d'avoir une meilleure prise de décision et donc, une meilleure réglementation. Le deuxième est de mieux comprendre les incidences réelles de l'action publique, coûts et avantages compris. Le deuxième troisième est d'associer de multiples objectifs en permettant de concilier des intérêts parfois divergents. Le troisième quatrième est d'améliorer la transparence du processus consultatif et de la prise de décision. Enfin, le dernier mais non le moindre, est d'accroître la responsabilité des autorités publiques.

Dans la pratique, les conséquences des législations étudiées par l'AIR varient très fortement d'un pays à l'autre, et au sein d'un même pays, d'un type de réglementation à l'autre. Aucun pays n'effectue, à l'heure actuelle, des analyses d'impacts complètes pour toutes les réglementations. Cette procédure serait beaucoup trop coûteuse et ralentirait inutilement tout le processus législatif. Ainsi, l'Environmental Protection Agency américaine a calculé que le coût de réalisation de 15 AIR complètes était de US\$ 10 millions, soit un coût unitaire de plus de 27 millions de BEF. Ce résultat doit cependant être nuancé par la constatation que ces 15 AIR avaient permis d'économiser environ US\$ 10 milliards, soit un rapport coût-avantage de 1 pour 1000.

Il convient donc que chaque pays détermine quelles sont les réglementations jugées suffisamment importantes pour justifier une telle démarche et quelles sont les techniques à mettre en œuvre, de la plus globale à la plus spécifique. Ce choix doit être effectué par les assemblées parlementaires à la fois pour garantir le caractère démocratique du processus, mais aussi et surtout, parce qu'un réel engagement politique en faveur de l'AIR est une condition *sine qua non* de sa réussite.

2. L'AIR : DES TECHNIQUES ET DES CHAMPS D'APPLICATION TRÈS DIVERS

Les principales techniques qui peuvent être mises en œuvre dans un programme d'AIR sont : l'analyse coût-bénéfice, l'analyse coût-efficacité, l'analyse des risques et l'analyse risque contre risque¹.

L'analyse coût-bénéfice (ou encore appelée analyse coût-avantage) est la forme la plus complète d'analyse puisqu'il s'agit de rendre compte de l'ensemble des coûts et des avantages générés par la réglementation pour l'ensemble de l'économie, tout domaine confondu. Cette analyse se base sur le principe fondamental que les ressources rares à la disposition des pouvoirs publics doivent être allouées le mieux possible. Le principal avantage de cette méthode est de mettre en évidence les arbitrages fondant les décisions politiques et les coûts d'opportunité de ces décisions. Aux États-Unis, il y a 94500 morts accidentelles par an. Si la totalité du PNB américain était consacrée à l'élimination des morts accidentelles, la dépense maximale serait de 35 millions de dollars par mort. Manifestement, il y a un point où il faut s'arrêter. Identifier les décisions qui dépassent ce point, tel est l'objectif de l'analyse coût-bénéfice.

Cette méthode n'est cependant pas exempte de problèmes. En premier lieu, le coût de sa mise en œuvre peut être important dans la mesure où l'inventaire de tous les coûts et avantages demandent du temps et de l'expertise. En second lieu, cette méthode soulève des problèmes de répartition car elle traite tous les groupes de la société de la même façon, ce

¹ Un descriptif plus détaillé de ces techniques est donné dans la partie trois du rapport intitulé « *La simplification des procédures administratives pesant sur les entreprises* », de C. Kegels, Bureau fédéral du Plan, Working Paper 0400, 2000.

qui n'est pas nécessairement un objectif des décideurs politiques. Enfin, toutes les conséquences d'une réglementation ne sont pas quantifiables. Il existe donc le risque de sous-estimer une conséquence simplement parce qu'elle n'a pu être appréhendée que de façon qualitative.

Quand la réglementation a une portée relativement limitée, seul un des aspects de l'analyse peut être mis en œuvre, soit l'estimation des coûts soit l'estimation des avantages. L'estimation des coûts permet de tracer la courbe d'évolution des coûts et donc d'identifier un point limite à l'extension de la réglementation. L'estimation des avantages a comme principal intérêt de donner la valeur appropriée des avantages, celle que la société est disposée à payer pour les obtenir. Cette valeur peut être déterminée par méthodes statistiques ou par enquêtes.

L'analyse coût-efficacité envisage le coût des différentes options disponibles pour atteindre l'objectif choisi, généralement exprimé en coût par unité d'avantages. Supposons qu'une politique A permette de sauver 6 vies humaines pour un coût de 12 millions et qu'une politique B sauve 5 vies pour 15 millions, le choix politique est alors clair. Le coût par vie sauvée est de 2 millions dans la politique A, de 3 millions dans la politique B et le nombre de vies sauvées est supérieur dans la politique A.

Cette technique présente plusieurs avantages et, est généralement moins controversée que l'analyse coût-bénéfice. Premièrement, cette méthode ne remet pas en cause le bien-fondé des objectifs réglementaires fondamentaux. Deuxièmement, elle ne nécessite pas d'estimer de façon monétaire tous les avantages. Elle a, cependant, aussi ses limites. La principale réside dans l'utilisation du ratio coût-efficacité qui ne prend pas en compte la portée des législations comparées. De la même manière, ce ratio ne permet pas de savoir où s'arrêter dans la recherche de l'objectif désiré.

Pour ces deux méthodes, un des éléments cruciaux de l'évaluation est le choix du taux d'actualisation. En effet, à partir du moment où une législation produit ses effets sur plusieurs périodes, il convient de ramener ces effets dans la même année de base pour pouvoir les sommer. Un taux d'actualisation élevé axera l'évaluation des effets sur le court terme alors qu'un taux d'actualisation relativement faible l'axera sur l'avenir. C'est

évidemment à l'autorité politique de décider de l'aspect à privilégier puisqu'il révèle un choix fait par la société.

L'évaluation des risques consiste à évaluer l'ampleur des risques couverts par une législation dont le but est leur réduction. Il s'agit essentiellement de législations dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'environnement. Cette analyse ne porte que sur les risques qui seront réduits et pas sur les coûts ni les avantages de cette réduction. Bien que le principal objectif des règlements soit le risque moyen, il est aussi utile de connaître la précision des résultats obtenus avec cette analyse (analyse de sensibilité). Ainsi par exemple, si la politique A est censée épargner 5 vies et si la politique B est censée en épargner 6 mais que cette estimation soit imprécise et oscille de façon uniforme entre 0 vie et 12 vies, la politique incertaine (B) est alors préférable dès lors qu'un nombre prévu plus important de vies peut être sauvé. Cette évaluation des incertitudes entourant l'analyse met également à jour les domaines où il est indispensable de disposer de plus d'informations pour obtenir une vision plus complète du risque.

L'analyse des risques contre risques est une variante de l'analyse des risques qui ne se contente pas de calculer les effets directs de la réglementation sur le risque mais qui essaye plutôt d'évaluer si d'autres risques peuvent survenir et dès lors, déterminer si l'impact de la réglementation sur le risque est globalement positif. Ainsi, par exemple, les normes conçues pour développer la production de voitures plus petites et moins consommatrices de carburant, diminueront les risques pour la santé inhérents à la pollution de l'environnement occasionnée par la production d'énergie. Toutefois, cette réduction suscite un plus grand risque pour les passagers eux-mêmes qui sont plus exposés aux accidents mortels.

En pratique, la plupart des pays européens ne mettent pas en œuvre une analyse coût-bénéfice au sens strict du terme. Les analyses pratiquées vont de l'analyse du coût budgétaire ou de mise en conformité des entreprises, à l'obligation générale d'évaluer tous les effets importants. Ces différences majeures entre pays s'expliquent par le fait que l'AIR est un processus d'apprentissage progressif. Il est, en effet, très difficile de mettre directement en œuvre une analyse aussi complexe que l'analyse coût-bénéfice pour l'ensemble des réglementations. Les pays commencent donc par des analyses d'impact général laissant libre le choix de la méthode

utilisée, qu'ils affinent progressivement en indiquant, par exemple, les domaines pour lesquels l'ensemble des conséquences doit être étudié, pour finalement déboucher sur des analyses coût-avantage et coût-efficacité. Les États-Unis sont avec le Canada, les seuls pays à recourir systématiquement à ce type d'analyse. Les pays européens les plus avancés dans l'application systématique de techniques d'AIR sont le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Norvège et la France.

L'AIR peut être aussi utile pour évaluer les réglementations existantes mais ce type de réexamen soulève des problèmes concrets particuliers. Pour maximiser l'effet de l'AIR sur la qualité de la réglementation, il faut définir de manière appropriée les priorités pour la réforme. Certains pays ont fixé des priorités axées sur des catégories fonctionnelles de réglementations (par exemple, réglementation restreignant la concurrence), des réglementations identifiées par des organismes spécialisés et des secteurs, comme certaines industries ou certaines professions. Il s'agit ici d'une utilisation tout à fait particulière de ce type d'analyse. En effet, l'AIR est essentiellement conçue pour une évaluation *ex ante* des réglementations et pas une évaluation *ex post*.

En termes de procédures, l'AIR est toujours exécutée par le responsable de la réglementation puis contrôlée par un autre organisme généralement indépendant du premier. Aux États-Unis, c'est l'OMB², Office of Management and Budget, qui remplit cette mission de contrôle de qualité des analyses effectuées alors que dans certains pays européens, cette mission revient plutôt au Conseil d'État, dont le rôle et les moyens sont alors étendus. Cette répartition des tâches résulte de la constatation que l'AIR échoue si elle est laissée entièrement aux responsables de la réglementation, et qu'elle échoue aussi quand elle est trop centralisée³. C'est d'abord aux responsables de la réglementation qu'incombe la tâche de l'élaborer, dans le cadre d'un mécanisme incitatif contrôlé par les réformateurs. C'est pourquoi il est très utile indispensable d'élaborer un

² L'OMB est une institution publique chargée au départ d'aider le Président dans l'élaboration et la mise en œuvre du budget. Au cours des années ses missions ont été étendues au contrôle de toutes les AIR menées aux États-Unis. Cette institution compte aujourd'hui 550 personnes ayant une formation de haut niveau dans de nombreux domaines.

³ « *L'analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE* », Paris, OCDE, 1997.

guide méthodologique des AIR qui sera le tronc commun à tous les évaluateurs et qui leur fournira les grandes règles à suivre. Ce guide doit être suffisamment souple pour s'adapter à des réglementations très variées et être suffisamment simple pour être compris par des personnes de formation différente. En général, le guide méthodologique et ses éventuelles modifications sont réalisés par l'organe indépendant de contrôle.

La diffusion dans le grand public des AIR n'est pas systématique mais est très répandue. Elle peut se faire en cours d'élaboration de l'AIR (pour entamer la consultation avec le groupe ciblé par la réglementation), le but étant alors d'intégrer les réactions de l'opinion publique ou n'être publiée qu'une fois terminée comme élément supplémentaire au débat politique. Cette pratique de diffusion des analyses est importante car elle oblige les responsables à indiquer clairement quelles sont les hypothèses de travail utilisées et à rendre le discours technique accessible au plus grand nombre.

3. L'AIR : OUTIL OU MENACE POUR LA DÉMOCRATIE ?

Les méthodes d'analyse d'impact de la réglementation se sont développées dans un contexte économique particulier : celui de l'austérité budgétaire. De nombreux pays souffraient de déficits publics d'une telle ampleur qu'ils menaçaient les équilibres macro-économiques. Ces derniers se sont alors engagés dans des politiques d'économies budgétaires amenant d'inéluctables arbitrages. L'AIR est apparue comme une des techniques qui permettaient d'éclairer ces choix nécessaires. C'est ce contexte particulier qui a conduit certains à critiquer l'AIR comme un processus contraignant l'action publique. Il s'agit pourtant ici d'un déplacement du problème : ce n'est pas l'AIR qui limite l'action publique mais l'ampleur des déficits qui rappelle aux pouvoirs publics qu'ils ont une contrainte budgétaire liante. Au contraire, l'AIR permet de mettre en évidence les coûts d'opportunité de différentes solutions envisagées et en ce sens, autorise un choix démocratique mieux argumenté.

L'AIR permet de mieux éclairer les choix politiques en adoptant une démarche rigoureuse mais elle ne peut en aucun cas se substituer à ces choix. Il convient de considérer l'AIR comme un instrument supplémentaire dans la recherche de la meilleure législation possible. Son

principal avantage est de clarifier le débat réglementaire en obligeant la définition précise du ou des objectifs et des moyens envisagés pour l'atteindre.

Un autre avantage important de l'AIR est de permettre au grand public, par la diffusion d'une information structurée, d'accéder au débat réglementaire et de mieux comprendre les tenants et aboutissants des règlements proposés. En ce sens, ces méthodes renforcent le caractère démocratique des prises de décision politique. Cet accès de la population aux analyses et la possibilité d'interagir avec ces analyses permettent aussi d'éviter une dérive technocratique du processus de décision politique. Dans ce domaine, l'usage des nouvelles technologies de l'information devrait faciliter une diffusion la plus large possible des analyses d'impacts et une interaction accrue avec la population.

4. L'AIR EN BELGIQUE

La Belgique ne possède pas à l'heure actuelle une procédure systématisée d'analyse d'impact de la réglementation même si certains aspects de cette analyse sont parfois mis en œuvre. Ainsi, par exemple, le Conseil d'état vérifie systématiquement la conformité légale des arrêtés royaux réglementaires et des projets de loi, le Bureau fédéral au Plan effectue, à la demande des ministres, des analyses d'impacts économiques pour des lois ou des mesures jugées importantes et l'Inspection des Finances examine la conformité budgétaire de toutes les décisions ministérielles. Au niveau régional et fédéral, une procédure d'analyse de l'impact des mesures sur l'environnement est prévue pour certains projets concrets, conformément à la directive européenne sur l'étude d'impact environnemental. Au niveau européen, un projet de directive pour les analyses d'impact sur l'environnement de certains types de programmes est en discussion.

Une volonté de se doter à terme de ce type d'instruments semble pourtant exister dans notre pays. Ainsi, un chapitre entier du Plan fédéral de développement durable prévoit un approfondissement des techniques d'AIR en vue d'y intégrer des critères de développement durable et mettre en place, ce que le plan appelle, l'évaluation d'incidence des décisions sur

le développement durable (EIDDD)⁴. Plus précisément, l'EIDDD est une méthode consistant à étudier par l'administration les effets éventuels (sociaux, économiques et écologiques) d'une politique proposée, avant la prise de décision finale, et contenant éventuellement des propositions alternatives. Le plan précise qu'il convient de procéder à cette évaluation afin de déterminer si un projet ou une intention politique favorise une politique de développement durable. Enfin, le plan fédéral prévoit que l'EIDDD soit opérationnelle à l'horizon 2003, délai nécessaire pour élaborer dans le détail la méthode et permettre aux administrations d'acquérir les compétences nécessaires.

Dans le même ordre d'idée, l'annexe accompagnant le pPlan d'Action Transposition des directives européennes du Commissaire du gouvernement prévoit dans la description de la législation concernée une rubrique « analyse d'impact de la réglementation »⁵.

Enfin, la mise en œuvre de l'AIR pourrait être effectuée en lien avec la simplification administrative. A l'instar de ce qui se pratique actuellement aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, un processus systématique d'AIR pourrait être organisé pour évaluer l'impact de toutes les mesures envisagées sur les charges administratives pesant sur les entreprises et les citoyens. Ce processus aurait en plus, l'avantage d'offrir un complément d'information important pour l'exercice de suivi du processus de simplification administrative. Il permettrait en outre, de renforcer la responsabilité de chaque département ministériel dans la génération de charges administratives. Il permettrait aussi l'apprentissage progressif de cet instrument qui est appelé à jouer un rôle de plus en plus important dans le débat politique moderne.

En conclusion, il apparaît clairement que notre pays n'est pas, au niveau européen, pionnier dans la mise en œuvre d'analyses d'impact de la réglementation mais qu'une volonté politique existe de recourir davantage à ce type d'instruments pour éclairer les prises de décisions. Cependant, le

⁴ Voir à ce propos, le Plan fédéral de développement durable, 2000-2004, approuvé par le conseil des ministres du 20 juillet 2000, notes 643-665, sur le site de la gouvernement CIDDFédéral, <http://www.belgiumcidd.fgov.be>

⁵ Voir à ce propos, Directives européennes : Plan d'Action Transposition, sur le site du Commissaire du gouvernement, <http://www.belgium.fgov.be/willockx/>.

risque existe de voir des pratiques disparates se mettre en place, conduisant à des analyses de qualité variable et jetant le discrédit sur tout le processus. Ce risque est d'autant plus grand que de nombreux niveaux de pouvoirs sont présents et doivent être impliqués. Une première étape indispensable pour assurer la cohérence des analyses est l'élaboration d'un guide méthodologique clair et souple servant de base commune à tous les types d'analyses à mener.

BIBLIOGRAPHIE

Plan fédéral de développement durable, 2000-2004, Bruxelles, Gouvernement fédéral, 2000.

Ch. KEGELS, « La simplification des procédures administratives pesant sur les entreprises », *Working Paper 0400*, Bruxelles, Bureau fédéral du Plan, 2000.

L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE, Paris, OCDE, 1997.

Fr. WILLOCKX, *Directives européennes : Plan d'Action Transposition*, Bruxelles, 2000.

MANAGEMENT : POUR UNE RECHERCHE DE LA QUALITÉ EN MILIEU HOSPITALIER

*Aldo Perissino**

Résumé

Avec l'avènement de la technologie médicale, l'hôpital est devenu le symbole d'une médecine de pointe, que la sécurité sociale se devait de rendre accessible à tous. Sur cette vision de progrès développée dans l'après-guerre et les « golden sixties » s'est construite une inflation hospitalière que l'évolution économique a progressivement rendue de plus en plus intenable, imposant au secteur des mesures de contrôle budgétaire sévères. Parallèlement, le souci de la qualité des services offerts, initialement tenue pour acquise sur base de la qualification des prestataires, s'est développé chez les gestionnaires, les autorités et les patients. La convergence de ces deux tendances incite aujourd'hui à développer des méthodes susceptibles de rendre explicite la qualité des prestations de soins, et à mettre en place des stratégies destinées à la promouvoir.

A ses origines médiévales, l'hôpital était un lieu d'hébergement pour les plus démunis, devenus, pour cause de perte d'autonomie et de maladie, dépendants de la bienveillance d'une main d'œuvre souvent religieuse, qui acquérait en matière de soins aux malades ses compétences « sur le tas ». Les médecins patentés s'intéressaient peu à ce monde. Ce n'est que bien plus tard – au début du XIXe siècle – que la médecine, d'empirique qu'elle était, s'est faite plus scientifique. La nécessité d'appuyer la formation clinique sur l'expérience est devenue plus pressante. Les médecins ont investi les hôpitaux, transformant peu à peu ceux-ci en lieux de pratique médicale, d'expérimentation clinique et d'apprentissage. Avec eux, la science expérimentale entrainait à l'hôpital qui allait ainsi devenir le lieu par excellence du développement et de la pratique de la médecine

* Aldo Perissino est médecin, interniste hospitalier, et expert auprès du ministère des Affaires Sociales, de la Santé Publique et de l'Environnement.

biotechnologique. Du même coup, elle faisait des institutions hospitalières un symbole de l'efficacité de la médecine en progrès.

Dans le contexte de l'après-guerre, l'avènement de la sécurité sociale et le souci de rendre la médecine « de pointe » accessible à tous se sont traduits notamment par la volonté d'assurer la croissance du parc hospitalier : de 1949 à 1962, le nombre total de lits en Belgique passera de 28.000 à 40.000. En 1963, une première perspective de programmation sera introduite et un nombre programme pour lits aigus sera fixé (mais rapidement débordé) à 4,7/1.000 hab. En 1975, malgré l'instauration d'une programmation plus stricte dictée par le contexte de crise (« premier » choc pétrolier), le parc hospitalier (aigu) frisera les 52.000 lits, soit 5,16 lits/1.000 hab. A cette croissance en volume, génératrice de coûts supplémentaires, viendra s'ajouter l'évolution de la technologie sanitaire, au sens large : évolution des ressources en matière de médicaments, de procédures de traitement, de moyens de diagnostic, qui concourent à grossir les besoins en investissement du monde hospitalier. Le vieux slogan selon lequel « la santé n'a pas de prix » a décidément vécu : la question de la maîtrise des coûts est devenue cruciale pour les autorités.

Une première manière de rencontrer cet objectif consiste à maîtriser l'offre de soins, de façon à ne pas induire une demande excessive. Dans le domaine hospitalier, cette stratégie a été mise en œuvre pour contrôler le nombre de lits, d'abord par la programmation, puis par la suppression d'un certain nombre d'entre eux. D'autre part, diverses modalités de contrôle du financement des activités curatives ont été progressivement mises en place, afin de décourager la réalisation de prestations rentables, mais injustifiées. Ce premier type de contrôle, sans entrer dans les détails de sa technique, vise bien évidemment à combattre la surconsommation, génératrice de coûts excédentaires. Mais à entraver cette surconsommation, ne risque-t-on pas d'induire son contraire, à savoir une sous-utilisation des possibilités existantes et des ressources disponibles ? La question n'est pas uniquement théorique. A titre d'exemple, une méta-analyse des pratiques préventives et curatives réalisée aux USA à la demande du président Clinton a mis en évidence de sérieuses carences dans le système de soins.

Quelques exemples tirés de cette enquête américaine : 72% des personnes de 65 ans ne sont pas vaccinées contre le pneumocoque ; moins d'une

femme de plus de 50 ans sur deux a subi une mammographie dans l'année ; 22 % des grossesses n'ont pas eu de suivi durant le premier trimestre ; quatre déprimés sur cinq ne reçoivent pas de traitement médicamenteux adéquat ; etc. Même si nous ne disposons pas d'analyse de données aussi exhaustive pour la Belgique, un tel constat dans un pays développé et disposant de tout l'arsenal technologique de la médecine moderne montre que la question de la sous-utilisation des ressources n'est pas purement académique. Indirectement, ces observations suggèrent aussi que les mesures de contrôle budgétaire que nous connaissons ne sont, à tout le moins, pas seules en cause, puisque les problèmes se posent dans un pays au système de financement des soins différent.

Comment, alors, assurer la qualité des soins ? La réponse, à vrai dire, est contenue dans la question : le souci de la qualité des soins a toujours existé, que ce soit dans le chef des prestataires, des patients ou des autorités publiques ; mais la qualité est restée une caractéristique implicite, supposée garantie par l'aptitude et la conscience professionnelle des acteurs ; pour aller plus loin, il faut... mettre en place un système d'assurance de la qualité des soins.

On pourrait, à propos de la manière traditionnelle de garantir cette qualité, parler de « certification *a priori* ». La qualité est supposée découler, en effet, d'une série de caractéristiques préalables que les personnes et les institutions qui dispensent des soins doivent présenter pour pouvoir fonctionner. Pour les personnes, il s'agit de la formation acquise au cours des études, puis éventuellement durant les années de spécialisation ; de plus, les médecins ont l'obligation de se tenir informés de l'évolution des connaissances et des pratiques dans leur discipline, que ce soit en répondant à l'incitation qui leur est faite de participer à des activités de formation continuée ou de recyclage, ou par tout autre moyen adéquat. Parallèlement, les institutions de soins doivent répondre à des normes structurelles et fonctionnelles (architecturales, d'équipement, d'encadrement,...) rigoureuses, considérées comme nécessaires à l'accomplissement de leur fonction. Une fois ce dispositif en place, le souci de la qualité censé faire partie intégrante de la déontologie des acteurs et l'adéquation postulée des structures à leur fonction sont supposés garantir la qualité du produit, c'est-à-dire du soin. Cette qualité est donc, en principe, une caractéristique implicite de l'activité du secteur.

On ne peut nier que le dispositif ait fonctionné, et même plutôt bien, pendant des décennies. Mais pour logique qu'il paraisse, au moins à ses promoteurs, ce postulat pêche un peu par excès d'optimisme : en effet, non seulement la complexité et le volume d'informations à maîtriser représentent un défi pour les praticiens, mais les enjeux auxquels se confronte la construction d'une politique de santé impliquent quelquefois des intérêts divergents. De plus, le paradigme de la « certification *a priori* » comporte des effets pervers. D'une part, en effet, il tend à renvoyer toute imperfection du dispositif à des causes structurelles ou procédant d'une formation individuelle insuffisante, puisque c'est dans ces caractéristiques qu'il fait résider la garantie de qualité de l'activité de soins ; ce faisant, il incite à faire l'économie de la recherche de dysfonctionnements éventuels, au profit de perspectives de réformes des structures ou de la formation, applicables seulement de manière différée : dans un tel dispositif, l'amélioration continue de la qualité est possible, mais lente. D'autre part, le fait que les structures et les acteurs en place soient supposés détenir les caractéristiques nécessaires pour garantir la qualité des soins donne à penser que si quelque chose ne se passe pas bien, c'est que quelqu'un s'est mal comporté, qu'il y a un « coupable » qui doit être sanctionné, réformé ou éliminé. Autrement dit, les erreurs dans la pratique sont le fait de mauvais praticiens, dont il faut se débarrasser : c'est la théorie des « pommes pourries », qu'il faut jeter hors du panier pour qu'elles ne contaminent pas les autres. Dans un tel dispositif, la crainte de la sanction incite à dissimuler les erreurs plutôt qu'à remettre en cause les procédures qui leur donnent naissance.

Face à ce système complexe qu'est le monde hospitalier, devant les tâches ardues qui doivent s'y accomplir, dans une entreprise où les décisions reposent plus souvent sur des hypothèses probabilistes que sur des causalités linéaires, ce postulat de garantie de qualité par la certification *a priori* est désormais dépassé. Certes, il faut que les soins, au sens large, soient donnés par des professionnels compétents et adéquatement formés, et il faut que les structures hospitalières soient le mieux adaptées possible à leurs fonctions. Mais cela ne suffit pas. Dans la pratique qui s'y tient persistent des zones d'incertitude, des paramètres mal pris en compte, des habitudes acquises sans une base rigoureuse, tout un cortège de facteurs susceptibles d'amélioration. Cette conviction est à la base d'un nouveau

paradigme, celui de la « théorie des bonnes pommes » : tout système peut être amélioré, et pour y parvenir, essayons de savoir comment font ceux d'entre nous qui obtiennent les meilleurs résultats.

Cette théorie est comme on le sait à la base du développement des concepts d'assurance de la qualité dans l'entreprise, de « Total Quality Control », etc... Rappelons que ces concepts, développés aux USA à l'origine, ont gagné l'Occident après avoir vécu une longue période de développement opérationnel au Japon.

Sans entrer dans les détails de la méthodologie de l'assurance de qualité, rappelons-en quelques grands principes :

- la non-qualité coûte cher ;
- elle se manifeste tant par de la sous-consommation que de la surconsommation ou de la mé-consommation ;
- une variabilité importante dans les techniques est une manifestation de la non-qualité ;
- il est possible de repérer une minorité de dysfonctionnements à l'origine de la majorité des gaspillages de ressources ;
- il faut s'attaquer prioritairement à des problèmes quantitativement significatifs, faisant l'objet d'un consensus, et vulnérables ;
- le développement d'une stratégie d'assurance de qualité requiert la participation de l'ensemble des acteurs ;
- la mobilisation des acteurs commence par la motivation et la mobilisation des leaders d'opinion.

Il y a déjà une quinzaine d'années, l'Organisation Mondiale de la Santé s'est interrogée, *via* un groupe de travail *ad hoc*, sur les raisons d'être des activités d'assurance de qualité. Elle les distingue en :

Raisons professionnelles.

Les considérations professionnelles sont au premier rang des motifs incitant les praticiens à participer à des activités d'assurance de la qualité. Le désir de se corriger et de se contrôler est inhérent à l'exercice professionnel. Mais les motifs altruistes occupent

aussi une place importante dans la déontologie de toutes les professions de la santé. L'assurance de la qualité peut donc être perçue par les praticiens comme un moyen de repérer leurs lacunes et, par suite, de compléter leur formation. Les activités d'assurance de la qualité peuvent aussi susciter une remise en cause professionnelle favorable au perfectionnement des praticiens. La participation active des prestataires de soins de santé visant à améliorer la qualité des services peut être l'occasion d'analyser et d'expliquer les disparités constatées au niveau des soins dispensés et des résultats obtenus. Ces disparités peuvent stimuler la curiosité intellectuelle des personnels de santé et les inciter à améliorer leur performance.

Raisons sociales.

Les activités d'assurance de la qualité sont également justifiées par la nécessité de rendre compte à la société des dépenses de santé. A ceci s'ajoute le désir d'assurer la sécurité de la population et de la préserver de soins inappropriés, infra-optimums, voire nocifs. Tout indique que l'incidence des maladies iatrogènes est considérable dans les pays occidentaux, et résulte sans doute du développement rapide de la technologie. Il faut donc établir des programmes d'assurance de la qualité afin de repérer et de maîtriser les risques inhérents à la pratique médicale moderne, ce qui permettra de maximiser les avantages qu'en tireront les malades tout en les mettant à l'abri des risques inutiles.

Les systèmes d'assurance de qualité devraient également permettre de rendre compte des dépenses devant la société.

Raisons pragmatiques.

Enfin, des raisons pragmatiques tenant à la prolifération de l'information et au risque que les malades soient privés de services disponibles ou, au contraire ne pâtissent de services excessifs ou inappropriés, rendent indispensable l'établissement de programmes d'assurance de la qualité.

Ces programmes devraient viser, en fin de compte, à

assurer à chaque malade une combinaison de services diagnostiques et thérapeutiques ayant le maximum de chances de donner les meilleurs résultats qu'on puisse attendre dans le cas particulier, compte tenu de l'état des connaissances médicales, et de facteurs biologiques tels que l'âge du malade, la maladie, les diagnostics secondaires concomitants, la conformité au traitement, etc. ; moyennant une utilisation minimale des ressources nécessaires pour atteindre ce résultat ; avec un risque minimum de lésions supplémentaires ou d'incapacité résultant du traitement, et à la satisfaction maximale du malade au plan des soins eux-mêmes, des interactions avec le service de santé et des résultats obtenus.

Pour atteindre cet objectif, il faudrait réaliser, développer les activités suivantes :

- *surveillance continue des soins, développée selon diverses méthodes :*
 - *écart par rapport à la norme*
 - *examens se référant à des critères*
 - *indices multifactoriels*

- utilisation de petits groupes
- enquêtes
- évaluation des problèmes
- niveau opérationnel
- éducation des professionnels de la santé
- recherche et développement
- mise au point de systèmes d'information

Ce souci du développement de l'assurance de qualité a pris pour l'OMS une dimension prioritaire, puisqu'il figurait comme but 31 de « *La Santé pour tous en l'an 2000* » :

D'ici 1990, tous les États Membres devraient avoir instauré des mécanismes efficaces pour assurer la qualité des soins aux patients dans le cadre de leurs systèmes de soins de santé.

Il serait possible d'atteindre ce but en établissant des méthodes et des procédures de surveillance continue et systématique de la qualité des soins administrés aux malades et en faisant des activités d'évaluation et de contrôle une composante permanente des activités régulières des professionnels de la santé, enfin, en dispensant à tous les personnels de santé une formation en assurance de la qualité.¹

En Belgique, dans cette perspective, les autorités fédérales ont développé une stratégie d'assurance de la qualité qui s'est déployée en deux temps. La stratégie initiale s'est construite sur cinq grands axes : la « peer review », l'évaluation interne, la constitution de bases de données, l'encouragement à des projets catalyseurs, les études ciblées.

¹ OMS, Bureau régional de l'Europe, *Les buts de la Santé pour tous en l'an 2000*, Copenhague 1986.

Le principe de la « peer review » est de rassembler un ensemble de praticiens œuvrant dans le même domaine, pour comparer leurs pratiques et leurs résultats, de manière plus ou moins continue et systématique. De cette comparaison est censée émerger une prise de conscience de différences, source de définition consensuelle et en évolution continue des bonnes pratiques, auxquelles l'ensemble des acteurs est invité (et non contraint) à progressivement se conformer.

L'évaluation interne repose sur la mise en place locale d'indicateurs pertinents de la manière dont sont réalisées des catégories de prises en charge, ou certains soins ou épisodes de soins (politique anti-escarres, projets multidisciplinaires, médiation interculturelle,...).

La constitution de bases de données est un élément indispensable à la réalisation d'un suivi en continu de l'activité de soins. L'exemple type en est le « Résumé Clinique Minimum », ensemble de données relatives à la prise en charge par pathologie des patients soignés par l'hôpital.

Les projets dits « catalyseurs » se concentrent davantage sur une problématique particulière, bien balisée en termes d'indications et de recommandations de bonne pratique, comme par exemple la transfusion sanguine.

Enfin les études ciblées s'adressent à des problèmes tout à fait spécifiques, comme par exemple les « *Informations épidémiologiques sur la maladie de Jacob-Creutzfeld* » ou « *Pour ou contre une fonction mère/enfant dans nos hôpitaux* ».

On le voit, les frontières entre ces différentes démarches sont loin d'être étanches, car toutes procèdent d'une intention commune : expliciter la qualité des soins, en mobilisant les acteurs impliqués. Dans cette entreprise, le rôle de l'autorité est double : il s'agit à la fois de stimuler la participation en apportant une aide financière et méthodologique, et de centraliser l'information pour assurer un feedback vers les acteurs de terrain, afin qu'ils puissent se situer par rapport à l'ensemble des pratiques dans leur domaine.

Plus récemment, sur la base du principe des « peer review », une série de Collèges de Médecins a été mise en place par voie de réglementation, dans le but de définir une politique d'agrément plus souple et flexible que le cadre normatif traditionnel. Il s'agit d'ensembles de praticiens réunis autour d'une activité (spécialité) commune, à propos de laquelle il leur incombe de mettre en place le recueil d'informations pertinentes et les mécanismes nécessaires à l'amélioration de la pratique, et les « tableaux de bord » nécessaires au suivi de cette amélioration, afin qu'elle s'inscrive dans une démarche continue de promotion de la qualité.

Ce dispositif est aujourd'hui dans sa phase de démarrage, ce qui ne va pas sans quelques balbutiements et une dépense d'énergie. Mais il représente, sous des dehors anodins, un changement de paradigme considérable, non seulement par l'adoption de la « théorie des bonnes pommes », mais par une évolution des relations entre les acteurs en présence : plutôt que de rester campés sur des positions hégémoniques, les représentants de l'autorité et les professionnels de terrain s'y retrouvent partenaires au service d'un objectif commun, dans un projet auquel, demain, le patient (re)devenu sujet pourrait à son tour amener sa participation. L'enjeu est considérable : il s'agit, on l'a vu, de promouvoir un système de santé qui améliore la maîtrise des coûts sans porter atteinte à la qualité des soins. Cela demandera un effort d'imagination et d'humilité de la part de tous les acteurs, mais ce prix ne nous semble pas trop lourd si l'on veut se garder à la fois d'une détérioration des performances de notre système de santé, et d'une offre de soins à deux (ou plusieurs) vitesses.

BIBLIOGRAPHIE

J. JURAN, *La Qualité dans les Services*, Paris, AFNOR Gestion, 1987.

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *Éthique et promotion de la Santé*, Copenhague, OMS, 1987.

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *Les buts de la Santé pour tous*, Copenhague, OMS, 1986.

LEBRUN, SAILLY, AMOURETTI, *L'évaluation en matière de Santé*, Lille, CRESEGE, 1991.

ROSSI, FREEMAN, *Evaluation*, California, SAGE, 1984.

Annals of the New York Academy of Sciences, « Doing more good than harm », New York, 1993.

Advisory Commission on Consumer Protection and Quality in The Health Industry, USA, 1998.

M. MOULIN, *La genèse de l'hôpital Erasme*, Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1987.

**PARTIE B : LES PROJETS
MANAGÉRIAUX MIS EN OEUVRE**

LA MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES FÉDÉRALES. RÉVOLUTION COPERNICIENNE OU QUÊTE DU GRAAL ?

*Steve Jacob**

Résumé

Depuis de nombreuses années, les ministres qui se sont partagé le portefeuille de la fonction publique ont tous souhaité marquer l'administration de leur passage à travers une réforme d'envergure. L'actuel ministre, Luc Van den Bossche ne déroge pas à la règle. C'est ce projet baptisé Plan Copernic que nous nous proposons de présenter dans cet article en incluant les résultats de l'enquête publique qui entendait prendre le pouls de la population sur ses attentes en matière de fonction publique fédérale.¹

Le ministre de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration, Luc Van den Bossche, par son projet faisant référence à l'astronome polonais, Nicolas Copernic, entend opérer une révolution qui comblerait les insuffisances du système administratif fédéral. Cet exposé vise à présenter une synthèse de ce projet qui doit « mener vers une modernisation accélérée de la fonction publique »² tout en revenant également sur la consultation populaire qui ambitionnait de laisser chaque citoyen s'exprimer sur le projet qui, à terme, doit permettre à chaque Belge de se sentir « un peu roi ».

* Steve Jacob est chercheur Mini-arc à l'U.L.B.

¹ AVERTISSEMENT : Ce projet fait actuellement l'objet de discussions quant à sa mise en oeuvre. Cette contribution énonce le projet global tel que présenté à l'origine, et ne tiend pas compte des versions ultérieures.

² L. VAN DEN BOSSCHE, *Fondements de la modernisation de l'administration fédérale*, p. 1.

1. DE REVOLUTIONIBUS

1.1. L'esprit de la réforme

Dans sa note princeps, le ministre de la Fonction publique envisage une réforme totale, c'est-à-dire qui modifie en profondeur tant les structures que les mentalités de l'administration fédérale. Le chapitre trois du projet Copernic intitulé « Mission et valeurs » éclaire sur la conception que Luc Van den Bossche se fait des idées de service public et d'intérêt général. Selon lui, la mission des pouvoirs publics est d'améliorer la qualité de la vie, de consolider le bien-être et la prospérité, d'améliorer la santé et de renforcer la sécurité. Le point de vue le plus novateur dans cette vision des services publics est sa volonté de « transformer la fonction publique fédérale en une organisation moderne, soucieuse du client »³.

Cette conception d'une administration prestataire de services au profit des clients mériterait de faire l'objet d'un débat intégrant d'une manière large les différents acteurs de la société. Sur ce point, Michel Damar, Secrétaire général du ministère de la Fonction publique « préfère l'expression client-citoyen. On est loin des assujettis au parfum napoléonien, et même des ayants droit. Mais cela n'a rien à voir avec les clients d'une entreprise privée (...). Le concept de client-citoyen est celui d'une personne qui a droit à une prestation de service public à part entière parce que c'est elle, citoyenne payant ses impôts, qui lui confère sa légitimité »⁴. Plus engagé, Henri Gaino, ancien commissaire au Plan de France, considère que le « service public ne s'adresse pas à des consommateurs mais à des citoyens. La substitution du client au citoyen, c'est ce par quoi le service public cesse d'être un problème politique et moral pour devenir une simple question technique : la fin du pacte républicain, le début de la société de marché »⁵.

³ Gouvernement fédéral, *Vers une modernisation de l'administration fédérale*, 16 février 2000, p. 1.

⁴ M. DAMAR, « A bout portant. Propos recueillis par J.-C. BROCHE », *Le Soir*, jeudi 8 juin 2000, p. 2.

⁵ D. COHN-BENDIT, H. GAINO, *La France est-elle soluble dans l'Europe ? Le débat, enfin !*, Paris, Albin Michel, 1999, p. 77.

Un des grands objectifs poursuivis par la réorganisation et la modernisation des services publics est d'améliorer le service aux clients. En effet, « le client de ces services, c'est-à-dire le citoyen, occupe une position centrale. Le service offert doit tenir compte des préoccupations et des attentes de l'utilisateur dudit service »⁶. Nous assistons donc à une « marchandisation » de l'idée même de service public. Ce point de vue est renforcé par la tendance suivante : « un plus grand souci du service au client signifie une plus grande accessibilité à l'offre de services et d'informations, et une prestation de services plus rapide, plus fluide et plus transparente »⁷.

Afin d'atteindre son idéal, le ministre considère qu'il est primordial d'encourager l'évaluation de la politique, la transparence et le contrôle de l'action administrative. L'administration de son côté doit s'organiser autour de valeurs fondamentales comme la serviabilité, l'objectivité, le respect, l'intégrité, les possibilités d'épanouissement du fonctionnaire et la qualité du cadre de travail⁸. De plus, le projet lorsqu'il affirme « qu'on se préoccupe d'avantage de 'l'esprit' que de la lettre sur le plan des aspects légalistes de la performance dans un environnement en mutation »⁹ encourage le développement du management au détriment de l'État de droit.

1.2. Une structure administrative remodelée

1.2.1. Les relations entre le politique et l'administration

La réforme de la structure administrative a pour but d'opérer « une délimitation plus claire entre le politique et l'administration »¹⁰ et d'évoluer « vers une nouvelle structure de management »¹¹ proche des recommandations contenues dans les études de l'O.C.D.E. C'est dans cette

⁶ Gouvernement fédéral, *op. cit.*, p. 8.

⁷ *Ibid.*

⁸ Gouvernement fédéral, *op. cit.*, pp. 13-16.

⁹ Gouvernement fédéral, *op. cit.*, p. 25.

¹⁰ L. VAN DEN BOSSCHE, *op. cit.*, p. 1.

¹¹ L. VAN DEN BOSSCHE, *op. cit.*, p. 2. Depuis, l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral a concrétisé la nouvelle structure de management (M.B. 18.11.2000).

optique que seront créés des conseils stratégiques, des comités de direction, des cellules stratégiques et de nouveaux départements.

L'adaptation de la structure administrative à une culture du management s'inspire d'une philosophie qui considère « l'administration plutôt apolitique, qui exécute fidèlement et loyalement des objectifs politiques, esquissés et fixés par un gouvernement »¹².

Schématiquement, la répartition des rôles au sein de la nouvelle structure de base du service public fédéral s'opérera de la façon décrite sur la figure reprise page suivante¹³.

1.2.1.1. Le conseil stratégique.

Le conseil stratégique est, au sein de chaque service public fédéral, le véritable relais entre le ministre et l'administration. Ses missions sont multiples. Tout d'abord, il formule des avis relatifs aux politiques mises en œuvre afin de garantir une bonne administration. Ensuite, il examine les projets de budget, de cadre et les plans politiques présentés par le comité de direction. Enfin, c'est le conseil stratégique qui définit et évalue les mandats et les contrats de gestion des différentes agences.

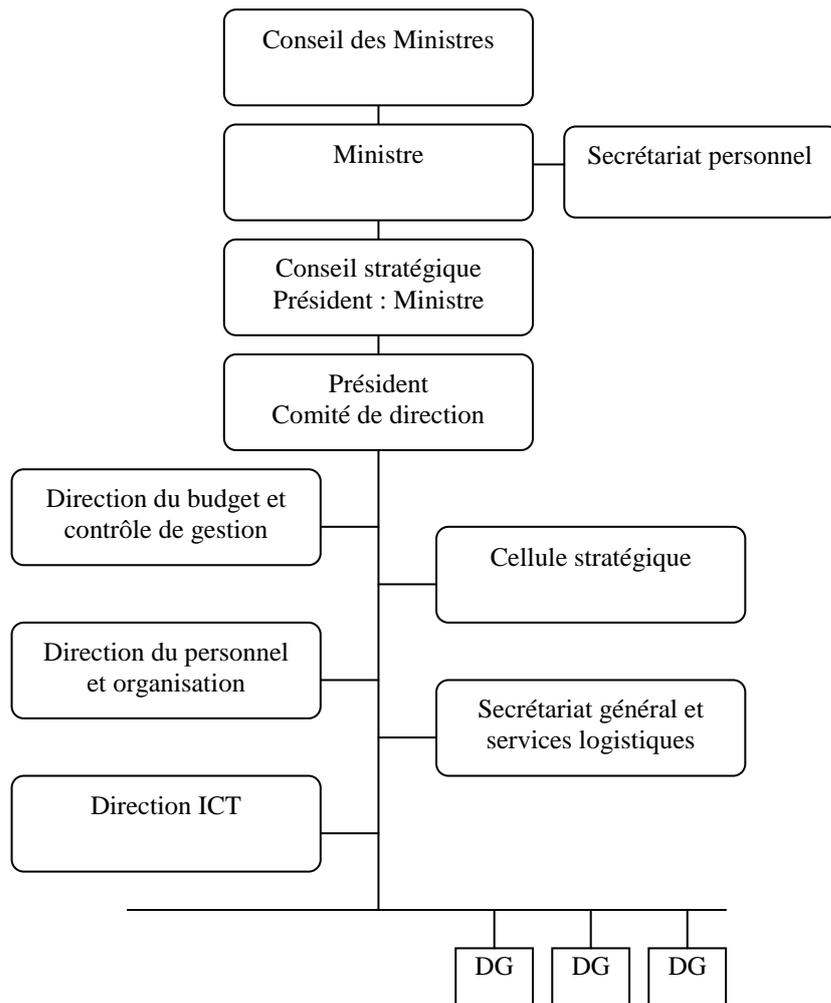
La composition de cet organe relève de la compétence du ministre et regroupe le président du comité de direction, le directeur du secrétariat personnel, le responsable de la cellule stratégique ainsi que certains experts externes qui jouent le rôle d'administrateurs indépendants.

Ce conseil doit se réunir au moins une fois par mois. Ses missions (définition des politiques) sont complémentaires de celles du comité de direction (exécution des politiques). Ceci implique que ces deux organes développent des relations de partenariat. Sans s'attarder sur la gestion journalière des départements, le conseil stratégique doit « vérifier si le comité de direction se penche sur les bons problèmes ».¹⁴

¹² Gouvernement fédéral, *op. cit.*, p. 19.

¹³ Gouvernement fédéral, *op. cit.*, p. 22.

¹⁴ Gouvernement fédéral, *op. cit.*, p. 20.



1.2.1.2. Le comité de direction.

Chaque service public fédéral sera doté d'un comité de direction qui assurera des missions de management et de préparation de l'exécution des politiques. Ce comité est composé des responsables des administrations concernées, des directeurs fonctionnels des départements verticaux sur lesquels nous reviendrons ultérieurement et du responsable de la cellule stratégique.

Le président de ce comité de direction sera nommé pour un mandat de six ans parmi des candidats issus soit de l'administration, soit du secteur privé. La procédure de sélection fait intervenir le Selor (ex-S.P.R.) qui opère une présélection des candidats et remet une liste de présentation au ministre qui, sur cette base, choisit le lauréat. Cette procédure se différencie radicalement des procédures de sélection utilisées jusqu'alors étant donné que les concours se caractérisaient par un classement des candidats auquel le ministre ne pouvait se soustraire lorsqu'il procédait à une nomination¹⁵. Toutefois, il faut reconnaître que la particularité de cette fonction permet des innovations mais sans laisser trop de place à l'arbitraire. Par le passé, les nominations des hauts fonctionnaires faisaient l'objet de promotion interne parfois peu transparente où la politisation n'était pas absente. Cependant, sur cette question, si l'on se réfère à la déclaration gouvernementale, nous constatons que ces pratiques devaient être éradiquées en recourant à un pacte de dépolitisation.

« Bon nombre de citoyens dénoncent la politisation des nominations et des procédures de nominations qu'ils rendent responsables, à tort ou à raison, du fonctionnement défectueux des administrations publiques. (...) Le gouvernement veut mettre fin à cet état de choses. Les partis qui constitueront la prochaine majorité s'engagent à signer un pacte de dépolitisation de l'administration. Dans ce but, tout recrutement pour une fonction publique ou parapublique fera systématiquement l'objet d'un

¹⁵ A. PIRAUX, *Lexique de termes administratifs de la Fonction publique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1996, p. 42.

concours et d'une épreuve. Pour évaluer la qualité des recrutements, il sera fait appel à des experts reconnus. Il en sera de même pour le recrutement et la sélection des fonctionnaires contractuels »¹⁶.

Nous voyons donc que, sur ce point, le projet Copernic est en contradiction avec l'esprit de la déclaration gouvernementale prononcée devant le parlement, le 14 juillet 1999 par le Premier ministre Guy Verhofstadt. En plus de renforcer la politisation des promotions ou des nominations, ces nouveaux organes ne risquent-ils pas de développer un sentiment de démotivation dans le chef des fonctionnaires qui seraient placés sur une voie de garage au profit de « managers » issus du secteur privé à qui il serait fait appel pour des missions ponctuelles. Cette conception laisse sous-entendre que l'administration ne dispose pas en son sein des compétences nécessaires permettant la modernisation. C'est d'ailleurs l'idée qu'a Luc Van den Bossche lorsqu'il affirme qu'il « est évident que le collègue [des secrétaires généraux] existant n'est pas en mesure de réaliser la modernisation »¹⁷.

1.2.1.3. Les cellules stratégiques

Chaque service public dispose également d'une cellule stratégique qui assiste le conseil stratégique et le comité de direction dans la préparation et l'évaluation des politiques pour la durée de la législature. Les résultats de ces travaux relatifs à la coordination, à l'intégration et à l'évaluation des politiques devront être remis directement au président du comité de direction.

La taille de ces cellules sera définie par le gouvernement au début de chaque législature et sera composée indistinctement de personnes internes ou externes à l'administration. Ainsi des services d'études, des fonctionnaires statutaires ou des contractuels extérieurs pourront se côtoyer au sein de cet organe.

¹⁶ *La voie vers le XXI^e siècle. Déclaration gouvernementale et accord de gouvernement*, Bruxelles, 1999, p. 21.

¹⁷ Documents parlementaires, Chambre, *Questions et réponses*, n° 1900, 24 mai 2000, p. 6.

1.2.1.4. Le secrétariat personnel

Alors que la déclaration gouvernementale prévoyait d'établir « une nouvelle relation entre l'administration et les cabinets ministériels »¹⁸, Luc Van den Bossche a décidé de supprimer les cabinets tels qu'ils existaient jusqu'ici et de leur substituer un secrétariat personnel du ministre.

1.2.2. Les réaménagements de l'organigramme fédéral

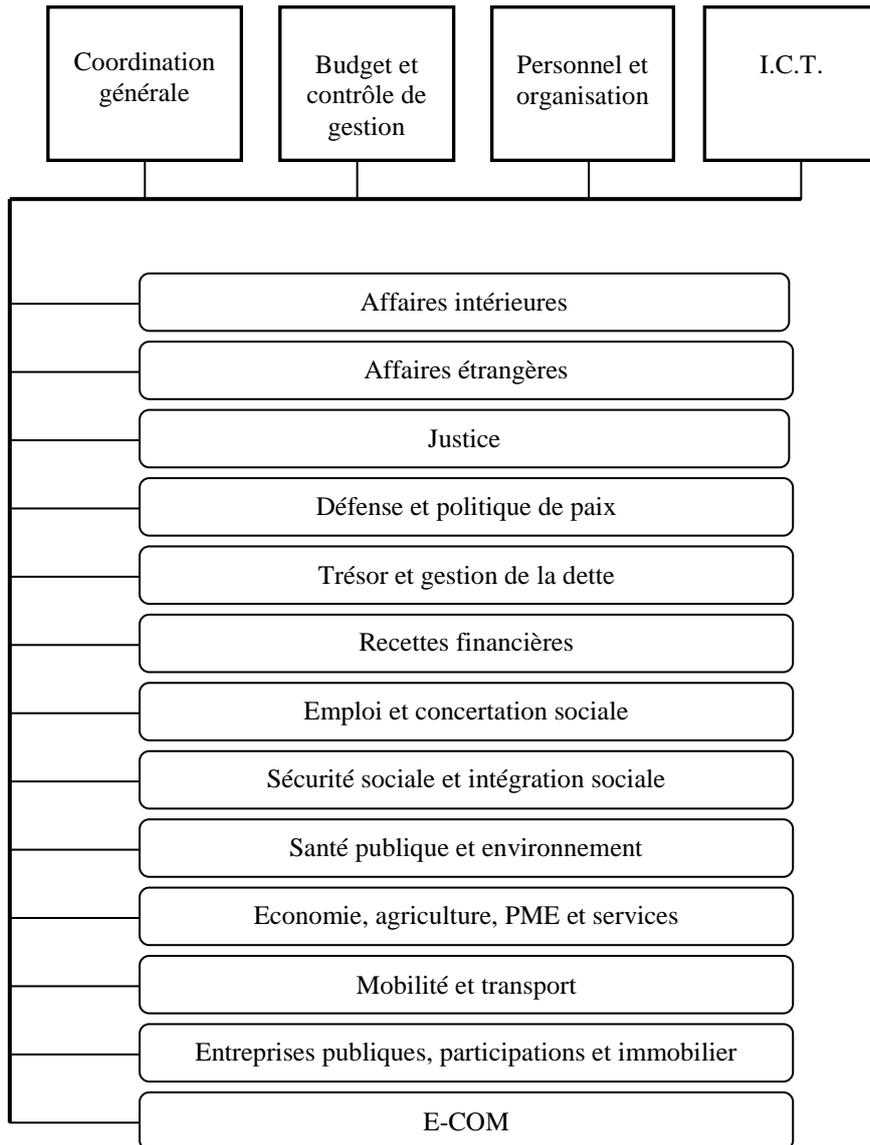
Les ministères traditionnels vont également faire l'objet d'un réaménagement en profondeur et être répartis entre des services publics verticaux et horizontaux. Chacun des départements sera dorénavant dirigé par un seul ministre. Toutefois, un ministre pourra diriger plusieurs services publics.

Il est prévu qu'à chaque nouvelle formation de gouvernement des services publics de programmation (S.P.P.) seraient chargés d'apporter une réponse aux programmes temporaires couvrants des problématiques générales à l'ensemble de la fonction publique fédérale. Il semble donc que la structure de l'administration stable par « essence » risque dès lors d'être soumise aux contingences politiques.

Le nouvel organigramme de la fonction publique se présente comme suit¹⁹ :

¹⁸ *La voie vers le XXI^e siècle. Déclaration gouvernementale et accord de gouvernement*, Bruxelles, 1999, p. 22.

¹⁹ *Gouvernement fédéral, op. cit.*, p. 25.



Les services publics fédéraux horizontaux, au nombre de quatre, remplissent des fonctions de support et de direction c'est-à-dire que périodiquement ils « déterminent surtout le comment et non le quoi »²⁰. L'objectif est de décentraliser les politiques opérationnelles en matière de coordination (intégration de la politique, gestion des projets, communication externe), de ressources humaines (sélection, gestion du personnel, ...), de moyens financiers (contrôle budgétaire, audit interne), d'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications. De plus, la réforme entreprend une réorganisation des services, par des divisions, des fusions ou des suppressions selon les cas.

1.2.3. La structure des départements

La volonté qui anime l'auteur de ce projet est également de débureaucratiser l'administration en aplanissant la structure hiérarchique et en redéfinissant les groupes de fonctionnaires. Très lucidement, Luc Van den Bossche considère qu'une structure trop hiérarchisée entrave le fonctionnement et l'efficacité de l'organisation. Ainsi, « l'objectif doit consister à limiter au maximum le nombre de niveaux de direction/hiérarchiques »²¹. Le souhait étant de limiter à cinq niveaux la structure des très grands services qui s'articuleraient au départ du service public fédéral vers les directions générales, les directions, les départements et les cellules ou équipes. Les fonctionnaires seraient, quant à eux, répartis en trois catégories : la direction qui regroupe les fonctionnaires de haut rang et les directeurs venant de l'extérieur ainsi que les experts de haut niveau, les cadres et les collaborateurs.

1.3. La gestion stratégique par cycle

1.3.1. Les agences d'exécution²²

La nouvelle structure administrative telle que nous l'avons présentée encourage une centralisation et une concentration de la prise de décision

²⁰ Gouvernement fédéral, *op. cit.*, p. 22.

²¹ Gouvernement fédéral, *op. cit.*, p. 37.

²² Cette notion « d'agences » n'apparaît pas dans les dernières notes présentées au Conseil des Ministres.

dans certaines structures (conseil stratégique, comité de direction, départements verticaux). L'exécution des politiques proprement dites relève d'agences qui doivent, au moyen d'instruments propres, satisfaire les objectifs définis par les services publics fédéraux. Ces agences disposent donc d'une certaine autonomie d'action encadrée tout de même par les principes contenus dans les contrats de gestion²³. Ainsi, les contrôles *ex post* sont privilégiés aux contrôles *ex ante* perçus comme un frein aux initiatives et à l'action.

Par contre, lorsque, lors d'un contrôle, une discordance entre les résultats fixés et la réalisation des objectifs est détectée, la sanction encourue est une révision de l'allocation des moyens prévus au budget. Cette nouvelle forme d'attribution « méritocratique » des moyens conduit à une certaine perplexité et à une remise en question de l'idée de continuité du service public. Ce système risque de faire apparaître deux effets pervers. Le premier est la création d'un cercle vicieux. Imaginons une agence qui n'atteint pas ses objectifs, par exemple, par manque de personnel, la réduction de son budget va entraîner une baisse de son action qui elle-même risque d'aboutir à une nouvelle révision de son allocation. Le second effet concerne la manière dont les agences risquent de travailler en ayant comme seule motivation la réalisation de l'objectif. Le risque est que les agences privilégient les dossiers faciles aux détriments des plus complexes qui nécessitent une plus grande attention et donc un plus grand engagement.

1.3.2. La quantification administrative

Le rapport Copernic prévoit que l'action administrative doit s'effectuer au sein de cycles de gestion et de stratégie. Les résultats à atteindre (*outputs*) sont fixés *a priori* en tenant compte d'une série de facteurs et doivent être quantifiés en recourant notamment à l'analyse coûts-profits. Cette volonté de gestion planifiée n'est pas sans rappeler les expériences de *Planning Programming Budgeting System* (P.P.B.S.) ou de Rationalisation des Choix Budgétaires (R.C.B.) des années soixante et soixante-dix. Ces deux méthodes furent abandonnées, leur échec étant principalement justifié par l'impératif quantificateur. En effet, la notion de « quantification »

²³ Gouvernement fédéral, *op. cit.*, p. 7.

intrinsèque au P.P.B.S. s'accordait mal avec certains objectifs qui ne pouvaient être ramenés à des « chiffres dans une colonne ». Si ces méthodes permettaient la définition d'objectifs tels que la réduction du chômage, il n'en était pas de même pour la réorganisation des services ou la formation du personnel²⁴. De plus, cette quantification impliquait de recourir à des experts qui développaient de manière interdisciplinaire des modèles abstraits intégrant la complexité des programmes (simulation analogique de comportement, exercice opérationnel, sondage d'opinion, etc.)²⁵. Ceci a pu renforcer le malaise des agents en place qui se sont vu évincer du processus décisionnel²⁶.

Un des éléments centraux de la gestion par cycle, privilégié par le ministre de la Fonction publique, est le contrôle de l'exécution des missions convergentes vers la réalisation d'un objectif. A cette fin, les contrôles financier et administratif vont être réorganisés et l'évaluation encouragée.

Le contrôle financier sera effectué par l'Inspection des Finances qui va voir son rôle redéfini. L'idée est que ce corps mette son expertise au service des responsables afin d'opérer un contrôle autour de trois grands axes (temporel, de fond et organisationnel). Le projet Copernic tend à réduire le poids du contrôle *ex ante* au profit de fonctions de monitoring, d'évaluation et d'audit de l'action publique. Pour cela, l'Inspection des Finances « doit pouvoir se positionner entre les instances de contrôle internes et externes : le service d'audit interne et la Cour des Comptes »²⁷ et veiller à la cohérence des différentes procédures de contrôle.

Le contrôle administratif qu'effectuait à certains égards le ministère de la Fonction publique va devoir être transféré à d'autres organes étant donné que ce ministère a pour vocation de s'orienter exclusivement vers un ministère du personnel et de l'organisation. Sa mission sera axée non pas sur un contrôle des activités des ressources humaines au sein des services

²⁴ L. MORISSENS, « Le Planning-Programming-Budgeting : instrument de renouveau de la politique », *Cahiers économiques de Bruxelles*, n° 40, 1968, p. 585.

²⁵ H. BRUYNINCKX, P. DEFRAIGNE (e.a.), *Le planning-programming-budgeting system et son introduction dans l'administration de l'État*, Bruxelles, 1969, p. 50.

²⁶ S. JACOB, « L'approche gestionnaire du contrôle de l'efficacité », *Décentralisation et efficacité administrative*, Bucarest, Institut de Recherches Politiques, à paraître.

²⁷ L. VAN DEN BOSSCHE, *op. cit.*, p. 5.

publics mais sur la mise à disposition des compétences. Par exemple, l'élaboration des plans du personnel sera du ressort des comités de direction au sein du département vertical mais pourra bénéficier du soutien méthodologique du ministère.

1.4. La gestion des ressources humaines

1.4.1. La carrière des fonctionnaires

Comme nous l'avons déjà vu, les missions de l'actuel ministère de la Fonction publique vont évoluer vers un rôle de définition centrale des politiques en matières de ressources humaines. C'est ensuite les services du personnel des différents départements qui vont, de manière décentralisée, veiller à la mise en œuvre des orientations prioritaires.

La politique du personnel tant en matière de recrutement que de promotion veillera, de manière objective, à privilégier les compétences et le potentiel du candidat plutôt que les diplômes et l'ancienneté. L'objectif visé par cet assouplissement dans la politique de recrutement qui ne privilégie plus le concours comme voie d'accès à la fonction publique est d'encourager les transferts au départ du secteur privé. Ce qui implique que « confrontés à une concurrence grandissante sur le marché du travail, les pouvoirs publics sont dans l'obligation d'adapter leur politique de rémunération »²⁸ en introduisant plus de flexibilité et en liant le niveau de prestations des agents à un complément de rémunération variable.

La rémunération combinerait donc rétribution classique et avantages ponctuels en fonction du rendement des fonctionnaires. Bien que ce système semble apparaître comme une source de motivation pour les fonctionnaires, il est nécessaire de pointer les difficultés susceptibles de se produire lors de la mise en place de ce système. En effet, comment concilier rémunération différenciée et égalité ? Quels seront les éléments d'évaluation des performances des agents ? Comment seront définis les objectifs à atteindre ?

²⁸ Gouvernement fédéral, *op. cit.*, p. 12.

Cette adaptation pécuniaire entend « briser le mythe jugé naturel de la carrière à vie des fonctionnaires »²⁹. En effet, le ministre préfère mettre le prix pour s'adjoindre les services nécessaires sans prendre le risque d'être « lié pour la vie aux personnes recrutées »³⁰. Nous assistons donc à une remise en cause radicale de la notion du statut des fonctionnaires, clé de voûte de l'actuel système administratif, au profit d'une carrière calquée sur le modèle du secteur privé caractérisé par la flexibilité, la mobilité, l'*employability (sic)* voire la précarité.

1.4.2. Une haute administration sous mandats

Un des grands axes qui modifie radicalement la gestion des ressources humaines au sein des administrations est l'introduction, pour les fonctions les plus importantes, de mandats. Cette politique des mandats est également guidée par la volonté d'adjoindre aisément au secteur public, pour une durée limitée, des cadres issus du secteur privé. Ainsi, le recrutement dans la fonction publique est à deux vitesses : « pour les mandats les plus lourds, la fonction est accessible aux internes et aux externes. Pour les fonctions moins importantes, le recrutement se fait au sein de la Fonction publique fédérale »³¹. Le ministre pense que cette concurrence entre les acteurs favorise l'émulation permettant de créer « un vivier interne dont peuvent émaner d'éventuels candidats pour les fonctions de management »³². Ainsi, nous constatons que le projet reproduit les préjugés traditionnels à l'égard des fonctionnaires qui sont pour les uns des incapables ou pour les autres des fainéants. Toutefois est-ce réellement aux « internes » à devoir s'adapter aux « externes » ? A-t-il été démontré que seul le privé pouvait former des managers ? Y a-t-il une seule forme de management ou existe-t-il un management spécifiquement public ? La fonction publique fédérale a-t-elle intérêt à importer le *spoils system* du régime anglo-saxon ?

A la lecture tant de la note relative aux fondements de la modernisation de l'administration que du rapport Copernic, il semble que cette politique de modernisation, tout comme ce fut le cas dans d'autres pays (France, États-

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ L. VAN DEN BOSSCHE, *op. cit.*, p. 3.

³² *Ibid.*

Unis, Grande-Bretagne, ...) a comme fondement l'idée que l'efficacité intrinsèque du secteur privé est transposable au secteur public par la simple application des techniques et valeurs du secteur privé³³. Si certains considèrent que « le succès du managérialisme suppose une administration jouissant d'une large autonomie à la fois dans la définition de ses objectifs et dans le choix des moyens pour les atteindre. Le managérialisme implique tout de même la reconnaissance de l'utilité de l'administration et de son aptitude à résoudre les problèmes sociaux »³⁴. Ainsi, il est nécessaire de tenir compte de certaines spécificités du secteur public qui, sans totalement hypothéquer les symbioses n'en simplifie pas les osmose³⁵.

Comme nous l'avons déjà mentionné, il nous semble que le projet encourage la politisation de la haute administration. En effet, des contrats de management seront signés entre les mandataires et le ministre afin de définir les objectifs concrets à atteindre et les résultats seront évalués annuellement. Le ministre pourra, le cas échéant, mettre un terme prématurément au contrat, ce qui risque de porter atteinte à la notion de continuité des services publics et de « vassaliser » la haute administration. Cette évaluation aura lieu annuellement.

1.5. La gestion du changement

1.5.1. Vaincre les résistances

Luc Van den Bossche pense-t-il que son projet va engendrer des réactions des acteurs et des résistances au changement allant jusqu'au blocage ? Toujours est-il que sa note consacre un chapitre entier à la question de la gestion du changement et propose une série de remèdes permettant de surmonter les résistances qui risquent de voir le jour au sein de la fonction publique.

Sur base d'une étude de l'O.C.D.E. la note Copernic compare la mise en œuvre des réformes de l'administration dans neuf pays, il est primordial

³³ B. GUY PETERS, « L'échec du « managérialisme » dans une société managériale : la gestion du secteur public aux États-Unis », *Revue française d'administration publique*, n° 70, avril-juin 1994, pp. 284-285.

³⁴ B. GUY PETERS, *op. cit.*, p. 287.

³⁵ S. JACOB, *op. cit.*

que le projet bénéficie de l'appui et du soutien de personnalités politiques fortes, de ministres voire du Premier ministre³⁶. Ensuite, il est nécessaire de démontrer aux agents les nécessités de changer l'organisation pour lui permettre de s'adapter à de nouvelles réalités. Cet objectif sera plus facilement atteint en favorisant la gestion participative c'est-à-dire en impliquant tous les acteurs, y compris les syndicats dans l'élaboration du projet. Enfin, afin de rendre perceptibles les progrès engrangés et de vérifier en permanence que le projet va dans la bonne direction, il est nécessaire de pouvoir « rendre mesurables les objectifs recherchés »³⁷.

1.5.2. La persuasion par la communication

Pour le ministre, l'adhésion des fonctionnaires à son projet est fondamentale et exige un effort de communication. A ce sujet, Luc Van den Bossche constate que depuis son arrivée au département il est dans « l'impossibilité de communiquer avec les 60.000 fonctionnaires faute de canal de communication »³⁸. C'est pour cette raison que le budget 2000 a accordé 215 millions dont 80 ont été affectés au sondage (*sic*) et 135 à la communication. Ainsi, il est prévu de « favoriser la communication par le biais d'un périodique dont les versions néerlandaise et française tiendront compte de la culture des deux communautés. Ce projet ambitieux sera lancé à l'automne »³⁹.

Comme nous l'avons vu, le ministre accorde une importance accrue à l'expertise. Sur ce point, U. Beck considère que la société industrielle a été remplacée par la « société du risque » dans laquelle l'expertise scientifique tend à réduire l'évaluation « à un contrôle de qualité et à transformer le citoyen en consommateur-expert »⁴⁰. A l'heure actuelle, la mondialisation de l'économie et la globalisation de la société complexifient la manière dont les dirigeants politiques appréhendent leur quotidien. La maîtrise d'un savoir universel devient de plus en plus utopique, c'est pourquoi il est

³⁶ Ce qui est le cas de l'actuel projet porté par le tandem Van den Bossche – Verhofstadt.

³⁷ Gouvernement fédéral, *op. cit.*, p. 50.

³⁸ Documents parlementaires, Sénat de Belgique, *Annales*, Jeudi 25 mai 2000, 2-47, p. 15.

³⁹ Documents parlementaires, Sénat de Belgique, *Annales*, Jeudi 25 mai 2000, 2-47, p. 16.

⁴⁰ C. BONNEUIL, J.-P. GAUDILLIERE, « Politique du risque et expertise plurielle : la technoscience au service de la démocratie », *Mouvements*, janvier-février 2000, pp. 17-18.

important pour les gouvernants de s'entourer de conseillers qui pourront les éclairer sur certains aspects de leur action.

L'État qui est le garant de l'intérêt général donne l'impression de recourir de plus en plus à l'analyse scientifique pour éradiquer le manque de légitimité dont son action est empreinte depuis quelques années. Ce qui fait dire à certain que « cette confiance dans l'expertise conduit à une exaltation de la science et de la technologie, à un haut degré d'interdépendance organisationnelle et à une centralisation des décisions économiques et politiques »⁴¹. Face à cet accroissement du rôle de l'expertise, les technocrates qui acquièrent un rôle central en connivence avec l'élite économique et politique sont parfois accusés d'opérer une « révolution tranquille » qualifiée par F. Fischer de « fascisme amical »⁴². Bien que les experts et les scientifiques se défendent d'opérer des manipulations du politique, il n'en est pas moins vrai que « l'expertise devient donc un moyen d'acquérir du pouvoir, car elle peut permettre de donner du poids à des décisions gouvernementales visant à promouvoir des solutions techniques à des problèmes politiques »⁴³. Il faut veiller à ce que la science puisse servir la démocratie sans être tentée de s'y substituer⁴⁴.

2. L'ENQUÊTE PUBLIQUE

2.1. Une volonté politique forte

La volonté politique de prendre le pouls de la population sur ses attentes en matière de fonction publique était soutenue au sein du Conseil des ministres par Guy Verhofstadt et Louis Michel. Le ministre de la Fonction publique était, pour sa part, plus réservé quant à l'utilité d'une telle procédure. Ceci est peut-être dû à sa conception de la démocratie qu'il « aime mais pas trop »⁴⁵.

⁴¹ A.-C. PARADISO, « Expertise et évaluation face à la démocratisation du débat technico-scientifique dans une perspective européenne », *Etudes et recherches*, n° 32, 1996, pp. 1-2.

⁴² F. FISHER, *Technocracy and the politics of expertise*, London, Sage, 1990, cité par A.-C. PARADISO, *op.cit.*, p. 3.

⁴³ A.-C. PARADISO, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁴ S. JACOB, *op. cit.*

⁴⁵ I. LEMAL, « Moins d'un million de réponses à la consultation », *Le Soir*, mercredi 19 juillet 2000.

Paradoxalement, le projet Copernic, n'a pas fait l'objet d'une large consultation des acteurs et contrairement à la déclaration gouvernementale l'audit externe des administrations publiques n'a pas permis de dégager « les lignes de force des réformes nécessaires »⁴⁶ étant donné que l'audit n'a pas été réalisé. Ce texte est donc le fruit d'une réflexion personnelle du ministre⁴⁷.

2.2. Les lacunes méthodologiques

Alors que le projet Copernic place les experts au centre de l'appareil administratif, il semble que le ministre, n'ait pas fait appel à des experts en sciences sociales, ce qui peut expliquer en partie les erreurs méthodologiques⁴⁸ contenues dans le questionnaire envoyé à plus de huit millions de Belges.

La brochure de présentation des axes de la réforme, en parlant de manière générale d'une administration au service des citoyens induit un amalgame. Quelle administration les citoyens ont-ils évaluée ? En effet, sur les 830.000 fonctionnaires ou assimilés que compte la Belgique, le questionnaire ne concerne que les 59.508 agents de la fonction publique fédérale ainsi que les quelques milliers d'agents des parastataux et des établissements scientifiques fédéraux.

Trois points soulèvent, également, des questions. Primo, alors que l'âge de la majorité légale est de 18 ans quelles sont les motivations qui ont poussé les initiateurs de cette enquête publique à interroger les personnes de 16 ans ? Secundo, il semblerait que, pour des raisons linguistiques, des citoyens aient reçu le questionnaire en double exemplaire, ce qui implique que certaines de ces personnes ont pu répondre deux fois à l'enquête. Enfin, comme le précise le rapport provisoire remis par le bureau d'études chargé du dépouillement : « en l'absence d'information relative à l'origine socio-

⁴⁶ *La voie vers le XXI^e siècle. Déclaration gouvernementale et accord de gouvernement*, Bruxelles, 1999, p. 20.

⁴⁷ Documents parlementaires, Chambre, *Questions et réponses*, n° 1900, 24 mai 2000, p. 6.

⁴⁸ V. LORANT, « Copernic : surtout ne diffusez pas les résultats. Carte blanche », *Le Soir*, mercredi 28 juin 2000, p. 2.

démographique des répondants, il convient toujours d'interpréter les résultats avec prudence »⁴⁹.

2.3. Vox populi

Une vaste campagne de protestation s'éleva contre cette enquête publique considérée soit comme une tentative de plébiscite soit comme un référendum qui « dégage un parfum de barbe à papa, de Disneyland sur fond d'Atomium et de belgitude sirupeuse »⁵⁰ ou encore comme « un coup de pub pour hussards en goguette »⁵¹. L'absence d'implication des syndicats poussa la Centrale chrétienne des services publics (C.C.S.P.) à mener une campagne de protestation dans la presse sous la forme d'un autocollant posé sur une boîte aux lettres sur lequel apparaît la mention « Pas de publicité S.V.P., même pas celle du gouvernement ».

Sur un total de 8.200.000 formulaires envoyés, seulement 757.810 réponses ont été réceptionnées soit un taux de réponse de 9,2%. Pour rappel, lors des consultations populaires locales⁵², les bulletins ne sont pas dépouillés si une participation de 10% n'est pas atteinte.

Il est à noter que les chiffres qui suivent ne reprennent pas l'ensemble des réponses étant donné que, pour des raisons budgétaires, 10% des réponses n'ont pas été dépouillés. Les ministres concernés estimant que les tendances étaient suffisantes et que les dizaines de milliers de questionnaires supplémentaires n'auraient pas d'incidence sur les résultats. Étant donné les lacunes mises en évidence, nous présentons au lecteur les résultats obtenus sans commentaires puisqu'ils pâtiraient des manquements méthodologiques de l'élaboration du questionnaire.

1 = tout à fait d'accord, 2 = d'accord, 3 = sans opinion, 4 = pas d'accord,
5 = pas du tout d'accord, 6 = blanc, 7 = non valable

(En %)

⁴⁹ SOPRES, *Le plan Copernic. Rapport provisoire*, Bruxelles, 19 juillet 2000, p. 5.

⁵⁰ J.-P. KEIMEUL (fonctionnaire au MET), « Référendum barbe à papa. Carte blanche », *Le Soir*, lundi 19 juin 2000, p. 2.

⁵¹ M. LEGRAND (président du GERFA) cité par D. VANOVERBEKE, « La consultation populaire sur le grill », *Le Soir*, samedi 10 juin 2000, p. 5.

⁵² La consultation populaire peut avoir lieu aux niveaux communal et provincial. La population, invitée à voter, doit se rendre dans un bureau de vote. C'est, entre autres, pour ces raisons que cette enquête publique ne peut être qualifiée de consultation populaire.

	1	2	3	4	5	6	7
Le dépliant qui accompagne ce questionnaire reprend la philosophie de base pour la modernisation de l'administration fédérale. Dans quelle mesure êtes-vous d'accord ou non sur cette proposition ?	31,7	48,0	9,9	2,3	1,8	6,3	0,1
Le Gouvernement doit établir les lignes de force, mais les fonctionnaires peuvent décider eux-mêmes pour la gestion journalière.	20,2	45,5	11,3	13,6	6,1	3,2	0,3
Les fonctionnaires dirigeants de l'administration sont désignés pour une période limitée (titulaire de mandat).	41,3	35,9	9,0	8,6	3,5	1,5	0,2
L'administration publique veut attirer les collaborateurs compétents pour ces fonctions dirigeantes et doit s'ouvrir aux candidats tant internes qu'externes.	55,3	32,9	4,5	3,5	2,2	1,6	0,1
Les personnes exerçant une fonction dirigeante doivent être évaluées en fonction de leurs résultats. Ces résultats à atteindre sont définis au préalable	46,7	36,3	5,4	4,1	1,5	5,8	0,2
Les cabinets sont supprimés et remplacés par des cellules stratégiques au sein de l'administration et par un petit secrétariat personnel au service de chaque ministre	31,4	33,5	16,9	4,7	2,4	11,1	0,1
Chaque service fédéral doit donner des garanties de qualité pour la fourniture de service	58,9	24,0	2,8	0,5	0,5	13,2	0,1

A la lecture de ces questions, nous constatons que cette enquête publique poursuit un objectif qui est d'obtenir auprès de la population un soutien de la réforme envisagée et qui avait déjà, partiellement, été mise en place avant de connaître les résultats qui toutefois n'entretenaient pas de suspens.

Ensuite, et de manière plus ponctuelle, le questionnaire interroge les citoyens sur leurs attentes et priorités.

(En %)

Priorité	1	2	3	4	5	6	7	8	Blanc	Non val.
Comment voudriez-vous communiquer à l'avenir avec l'administration publique ?										
Lettre	27,4	14,4	13,1	9,4	5,8	4,2	3,3	9,4	12,1	1,0
Téléphone	19,6	18,7	13,1	8,9	5,1	4,0	4,3	10,0	15,7	0,9
Internet domicile	17,1	7,2	6,8	7,2	8,8	5,7	3,8	15,8	26,8	0,7
Internet bibliothèque	5,7	3,3	3,5	4,8	6,4	9,7	12,2	23,8	30,2	0,5
Internet à la poste	5,7	2,9	3,5	4,4	6,3	9,4	12,2	25,0	30,1	0,5
Télétexte interactif	7,1	5,2	5,7	6,9	9,9	8,4	6,1	20,4	29,9	0,5
Commune	11,6	11,3	10,2	13,7	8,9	6,1	5,5	12,7	19,2	0,7
Contact personnel	33,1	10,7	10,1	8,2	5,0	3,5	3,2	13,2	12,2	0,9
A quoi attachez-vous le plus d'importance dans l'attitude des fonctionnaires ?										
Convivialité	40,1	20,4	13,3	14,7	-	-	-	-	10,9	0,6
Écoute des gens	38,6	23,2	14,8	13,2	-	-	-	-	9,8	0,5
Traitement égal	37,0	16,4	17,8	17,3	-	-	-	-	11,1	0,5
Respect vie privé	25,1	14,1	15,0	31,6	-	-	-	-	13,7	0,5
Quelle amélioration du service public jugez-vous prioritaire ?										
Rapidité	30,4	21,6	16,9	19,3	-	-	-	-	11,4	0,4
Qualité	36,8	21,5	17,4	12,5	-	-	-	-	11,5	0,3
Simplicité	44,1	17,1	14,0	16,7	-	-	-	-	7,8	0,3
Disponibilité	25,0	18,8	15,2	27,5	-	-	-	-	13,2	0,3

Priorité	1	2	3	4	5	6	7	8	Blanc	Non val.
La promotion des fonctionnaires doit se faire sur une base objective et dépolitisée. De quoi doit-on le plus tenir compte, selon vous ?										
Années de service	11,3	29,6	42,7	-	-	-	-	-	16,1	0,3
Diplôme	10,2	42,3	30,5	-	-	-	-	-	16,9	0,2
Compétences	74,7	6,7	14,5	-	-	-	-	-	3,8	0,4

3. CONCLUSION

S'il est indéniable que le projet Copernic est le fruit d'une volonté politique forte de la part du ministre de la Fonction publique qui affirme avoir rédigé personnellement la note d'orientation⁵³, il nous semble que le projet souffre à certains endroits d'imprécisions qu'il serait nécessaire de corriger avant la mise en œuvre du projet. De plus, cette réforme survivra-t-elle à son initiateur ou sera-t-elle, comme ce fut souvent le cas par le passé en matière de fonction publique, remplacée par le prochain ministre qui souhaitera marquer l'administration de son passage ?

Il semble que le projet Copernic s'inspire d'expériences européennes développées ces dernières années. Entre 1988 et 1995, la Grande-Bretagne a transformé les ministères en états-majors définissant les politiques qui doivent être mises en œuvre par des agences autonomes. Au Danemark, des contrats de performances lient, depuis 1995, les agences à leur ministère de tutelle et des contrats personnels sont signés entre le ministre et les directeurs d'agence. Les Pays-Bas ont, en 1994, modernisé leur gestion des ressources humaines en y introduisant notamment la rémunération au rendement⁵⁴. L'expérience française est fort intéressante étant donné que leurs conceptions de services publics et d'intérêt général nous sont familières. En 1988, Michel Rocard, Premier ministre qui avait en charge la fonction publique souhaitait introduire le management dans les services publics afin de « passer d'une administration de procédure à une

⁵³ Documents parlementaires, Chambre, *Questions et réponses*, n° 1900, 24 mai 2000, p. 6.

⁵⁴ V. MALINGRE, « Les États-Unis et la Grande-Bretagne ont tracé la voie », *Le Monde*, samedi 14 octobre 2000, p. 8.

administration de responsabilité »⁵⁵. De nombreuses résistances s'opposèrent à ce projet qui était perçu comme une volonté d'aligner l'État sur les entreprises du secteur privé. Il y a peu, Michel Sapin, ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État a présenté les grands axes de sa politique⁵⁶ qui est à rapprocher à certains égards du projet Copernic. Les convergences entre ces deux textes mettent en évidence la nécessité de réfléchir aux rôles et à la place de l'État en se débarrassant des préjugés stériles⁵⁷.

BIBLIOGRAPHIE.

C. BONNEUIL, J.-P. GAUDILLIERE, « Politique du risque et expertise plurielle : la technoscience au service de la démocratie », *Mouvements*, janvier-février 2000, pp. 9-18.

H. BRUYNINCKX, P. DEFRAIGNE (et alii), *Le planning-programming-budgeting system et son introduction dans l'administration de l'État*, Bruxelles, 1969.

D. COHN-BENDIT, H. GAINO, *La France est-elle soluble dans l'Europe ? Le débat, enfin !*, Paris, Albin Michel, 1999.

M. DAMAR, « A bout portant. Propos recueillis par J.-C. BROCHE », *Le Soir*, jeudi 8 juin 2000, p. 2.

Documents parlementaires, Chambre, *Questions et réponses*, n° 1900, 24 mai 2000.

Documents parlementaires, Sénat de Belgique, *Annales*, Jeudi 25 mai 2000, 2-47.

J. DONZELOT, P. ESTEBE, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994.

⁵⁵ Selon l'expression de Michel Rocard citée par J. DONZELOT, P. ESTEBE, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994, p. 140.

⁵⁶ Le discours de Michel Sapin du 12 octobre 2000 ainsi que le dossier du Comité interministériel pour la réforme de l'État peuvent être consultés sur <http://www.fonction-publique.gouv.fr> [consulté le 16 octobre 2000].

⁵⁷ Le projet Copernic suscite dans différents milieux des polémiques qui ne peuvent qu'être salutaires à la vitalité du débat démocratique. Parmi celles-ci citons le dossier de *La revue nouvelle*, « Fonction publique : du clientélisme à la citoyenneté », n° 9, septembre 2000, pp. 46-105.

Gouvernement fédéral, *Vers une modernisation de l'administration fédérale*, 16 février 2000.

B. GUY PETERS, « L'échec du 'managérialisme' dans une société managériale : la gestion du secteur public aux États-Unis », *Revue française d'administration publique*, n° 70, avril-juin 1994, pp. 283-293.

<http://www.fonction-publique.gouv.fr> [consulté le 16 octobre 2000].

S. JACOB, « L'approche gestionnaire du contrôle de l'efficacité », *Décentralisation et efficacité administrative*, Bucarest, Institut de Recherches Politiques, à paraître.

J.-P. KEIMEUL, « Référendum barbe à papa. Carte blanche », *Le Soir*, lundi 19 juin 2000, p. 2.

La revue nouvelle, « Fonction publique : du clientélisme à la citoyenneté », n° 9, septembre 2000, pp. 46-105.

La voie vers le XXI^e siècle. Déclaration gouvernementale et accord de gouvernement, Bruxelles, 1999.

I. LEMAL, « Moins d'un million de réponses à la consultation », *Le Soir*, mercredi 19 juillet 2000.

V. LORANT, « Copernic : surtout ne diffusez pas les résultats. Carte blanche », *Le Soir*, mercredi 28 juin 2000, p. 2.

V. MALINGRE, « Les États-Unis et la Grande-Bretagne ont tracé la voie », *Le Monde*, samedi 14 octobre 2000, p. 8.

L. MORISSENS, « Le Planning-Programming-Budgeting : instrument de renouveau de la politique », *Cahiers économiques de Bruxelles*, n° 40, 1968, pp. 579-594.

A.-C. PARADISO, « Expertise et évaluation face à la démocratisation du débat technico-scientifique dans une perspective européenne », *Etudes et recherches*, n° 32, 1996.

A. PIRAUX, *Lexique de termes administratifs de la Fonction publique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1996.

SOPRES, *Le plan Copernic. Rapport provisoire*, Bruxelles, 19 juillet 2000.

L. VAN DEN BOSSCHE, *Fondements de la modernisation de l'administration fédérale*, 1999.

D. VANOVERBEKE, « La consultation populaire sur le gril », *Le Soir*, samedi 10 juin 2000, p. 5.

LE QUESTIONNAIRE

Afin de permettre à différents acteurs de donner leur avis sur le projet Copernic, il leur a été demandé de répondre à un questionnaire écrit préparé par des membres du Centre d'Études et de Recherches en Administration publique de l'U.L.B. (Thibaut Duvillier, Jean-Louis Genard, Steve Jacob, Christophe Magdalijns et Alexandre Piraux). A l'exception de Luc Van den Bossche qui a répondu au questionnaire lors d'un entretien toutes les réponses ont été faites par écrit. Nous publions dans ce numéro les premières réponses qui nous sont parvenues, les suivantes paraîtront dans le numéro trois de Pyramides.

1. Cette première question porte sur les évolutions récentes des services publics. Nous souhaiterions savoir comment vous évaluez, par rapport aux objectifs annoncés, les réalisations « managériales » déjà mises en place au sein de la fonction publique (contrat de gestion des entreprises publiques, engagement de dirigeants venant du secteur privé, appel à des bureaux de consultance, transformations de l'administration flamande,...).
2. Cette deuxième question est subdivisée en plusieurs sous-questions. Elle porte sur certains éléments essentiels des projets actuels de réforme de l'administration portés principalement par le ministre Van den Bossche. Qu'on les conteste ou non, ces projets s'appuient sur une vision politique forte et libèrent des moyens budgétaires importants pour leur mise en œuvre. C'est cette vision politique que nous souhaiterions interroger au regard de l'idée de service public et d'État de droit.

Nous voudrions tout d'abord connaître votre avis sur la manière dont ce projet a été annoncé et proposé :

- A. Selon vous, les projets actuels de « managérisation » de la fonction publique sont-ils mis en œuvre dans des conditions satisfaisantes (information, consultation et participation des

personnes concernées, débat public, garanties de faisabilité...) ?
Pourquoi ?

Les questions suivantes portent sur certains points déterminants des projets de réforme.

- B. Est-il, selon vous, indispensable de réformer la structure organisationnelle de l'administration en même temps que le statut des agents ?
- C. En particulier, à quel point les garanties accordées aux fonctionnaires (notamment *via* le statut) vous semblent-elles encore essentielles pour assurer la réalisation des principes de l'intérêt général et de la bonne administration ?
- D. Ces projets vous semblent-ils susceptibles d'assurer une dépolitisation de l'administration ? Celle-ci doit-elle, à votre avis, être totale ?
- E. Quels seront, à votre avis, les effets positifs ou négatifs de la proposition de confier les tâches de direction d'administration à des « managers » mandatés, éventuellement issus du privé et directement désignés par le ministre ?
- F. Le plan Copernic propose la création de 4 services publics horizontaux (Budget et Contrôle de gestion, Personnel et Organisation, Technologie de l'Information et Communication, Coordination générale). Ces services ont pour mission de coopérer avec les services publics verticaux. Que pensez-vous de cette proposition ? Quels devraient être, à votre avis, les modes d'interactions entre départements verticaux et horizontaux de l'administration ?
- G. Certains éléments du projet de réforme (mandats à durée déterminée, rotations du personnel,...) ne risquent-ils pas d'aller à l'encontre de l'exigence d'avoir une administration « permanente et prévisible » assurant une certaine stabilité institutionnelle ?

3. Le troisième groupe de questions porte plutôt sur la « philosophie » de la gestion publique. Nous vous demandons d'y répondre de manière générale, sans vous référer spécialement aux projets actuellement débattus ou mis en œuvre.
 - A. On reproche souvent aux tentatives de « managérisation » de la fonction publique de chercher à y transposer des modes de gestion propres au secteur privé qui n'y auraient pas leur place et/ou qui pourraient la dénaturer ? Que pensez-vous de cela ? Quelles sont, à votre avis, s'il y en a, les spécificités du secteur public qui doivent absolument être préservées ?
 - B. Voyez-vous des avantages et/ou des inconvénients à ce que les usagers, bénéficiaires,... des services publics soient envisagés et traités comme des « clients » ?
 - C. Quelles sont, selon vous, les éventuelles contradictions entre gestion managériale et culture juridique ?

RÉACTION DE LUC VAN DEN BOSSCHE

Entretien avec le ministre de la Fonction Publique

Le ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration a bien voulu recevoir Alexandre Piraux et Jean-Louis Genard, tous deux membres du CERAP, en son Cabinet, le 19 septembre 2000. Cet entretien approfondi de 1h30 a pu faire l'objet d'un enregistrement qui a ensuite été intégralement retranscrit. Des modifications de formes ont été apportées de manière à en faciliter la lecture. Le texte qui suit a été relu par le ministre et a reçu son approbation.

Pyramides : « *Une première question porte sur l'évaluation que vous faites des réalisations managériales déjà mises en place au sein de la fonction publique. Donc, indépendamment de vos projets et du plan Copernic. Il y a déjà toute une série de réformes qui avaient été mises en place : les contrats de gestion des entreprises publiques, des engagements de dirigeants issus du secteur privé pour des missions spécifiques, l'appel à des bureaux de consultance, les expériences de transformation de l'administration flamande. Quelle est donc l'évaluation que vous faites de tout cela ?* »

Le ministre : « *Le premier constat que je fais, c'est qu'il n'y avait pas de cohérence dans ce qui était accompli. De bonnes idées existaient mais restaient isolées. Je ne crois pas qu'une organisation telle que l'Administration fédérale, qui est une organisation de type 'bureaucratique', dans le sens scientifique du mot, puisse évoluer profondément en implantant ici et là des changements isolés. Cela ne va pas du tout. Il faut donc un plan cohérent pour influencer et changer la culture, et donc le résultat. Parfois des choses très intéressantes ont été réalisées, quelques portes ont été ouvertes, comme l'entrée dans l'administration de recrues émanant du secteur privé et donc n'entrant pas dans la carrière administrative avec un grade de recrutement, mais directement comme expert. Là, des signaux en faveur du changement furent*

clairement émis. Il y eut aussi prise de conscience que l'Administration n'avait pas tous les savoirs et qu'il fallait parfois acquérir de l'expérience et des connaissances spécifiques à l'extérieur. Je pense que c'est très important de réaliser déjà cela. Donc, pas mal de réalisations ont été assez positives de mon point de vue, parce qu'elles ont préparé le terrain. Mais la cohérence manquait quand même. C'était le gros problème. La grande différence est que nous avons tracé les grandes lignes d'un plan global. Les efforts se porteront dans ce cadre-là et le changement sera perçu, ce qui est le plus important. »

Pyramides : *« Le deuxième volet du questionnaire porte sur les réformes que vous avez proposées. Et tout d'abord une question : les projets actuels de managérisation de la fonction publique sont-ils mis en œuvre dans des conditions satisfaisantes ? Nous pensons à l'information, la consultation, la participation des personnes concernées, des garanties de débat public, de faisabilité, etc. »*

Le ministre : *« J'ai dressé les grandes lignes d'un plan, en deux temps : cela a commencé avec la discussion pendant deux jours et demi avec les Secrétaires Généraux sur la base de mon texte. Ce fut la note dite de Corbion (NDLR pittoresque petit village situé près de Bouillon où eut lieu le 'brainstorming' avec les responsables des ministères fédéraux). Puis cette note-là fut concrétisée avec l'aide de quelques experts véritablement choisis pour leur indépendance. »*

« La note Copernic a été rédigée de concert. Cela veut dire qu'une position assez spécifique a été adoptée. Je ne crois pas que ce soit en menant un débat avec 60.000 fonctionnaires qu'on changera quoi que ce soit. Le plan de changement, les grandes lignes, la philosophie, sont des questions réservées à l'élite. Qu'on le veuille ou non, un petit groupe porte la responsabilité du texte et de son exécution. Lors de cette exécution, il y a des moments d'implémentation du changement. Dès lors, la participation s'organise avec des personnes autres que le groupe restreint responsable du changement. C'est à ce moment que se produisent des réactions entre les deux groupes, ce qui est enrichissant. Introduire complètement la démocratie dans un tel processus est irréalisable. Une politique de communication est déjà difficile à instaurer. Le fonctionnaire, surtout aujourd'hui, à l'ère de l'individualisme, s'intéresse aux questions

fondamentales : où travaillerai-je demain ? quel travail ferai-je ? à quel rythme ? rémunéré de quelle façon ? etc. Ce sont des questions vraiment personnelles et à ce stade, il est impossible d'y apporter une réponse. Il y a par définition un problème d'inquiétude collective à gérer, pendant la période de changement.

« Actuellement, il n'y a pas de culture de communication, au sein de ce que j'appellerai 'l'usine' État fédéral. Je constate qu'il n'y a pas de canaux, ni de possibilités de communiquer avec les gens. Rien de tout cela n'existe. C'est un handicap. J'ai recruté un consultant pour élaborer un plan de communication. Ensuite, j'ai pris l'initiative de créer pour la première fois un hebdomadaire destiné à tous les fonctionnaires fédéraux. Début janvier, il sera expédié à chacun. Les versions néerlandaise et française ne seront pas rigoureusement identiques bien que traitant des mêmes thèmes. Il y aura donc une grande parenté entre les deux, mais sans traduction littérale. Il s'agit d'un hebdomadaire conçu en toute indépendance aussi bien vis-à-vis du ministre que du cabinet ou de l'administration. Cette indépendance est la condition sine qua non pour être non seulement lu mais aussi crédible. Faute de crédibilité, mieux vaut ne rien faire. Donc, un processus de communication commence maintenant, mais il ne fait que débiter. Je constate que des rumeurs circulent, que 'des canards s'envolent'. Par exemple, des agents contractuels au ministère des Affaires étrangères s'imaginent être tous licenciés. Pourquoi ? Il n'y a aucun document à ce sujet ! Au ministère des Finances, le bruit court que la moitié des fonctionnaires vont être renvoyés ! Je n'ai jamais affirmé cela, mais j'ai bien dit à un certain moment à propos des Finances que je constatais que parmi les 30.000 fonctionnaires statutaires et contractuels on dénombrait 12.000 agents de niveau 3 et de niveau 4. Là, j'affirme 'There is something wrong in the Kindgom of Denmark'. Cela ne va pas, c'est un héritage d'un autre temps. A cet égard, il est certain que l'informatisation intensifiée qui ira très vite maintenant nous permettra d'agir, car à l'heure actuelle, on ne peut pas dire que ce soit une organisation normale. »

Pyramides : *« Les points suivants portent sur des questions précises concernant le plan Copernic. La première question est : Était-il, selon vous, indispensable de réformer en même temps la structure organisationnelle et le statut des agents ? »*

Le ministre : « *Oui, parce que le système actuel est un système assez cohérent, il faut le reconnaître, mais typiquement bureaucratique. Il contient beaucoup de logique. Mais pour changer de culture, de mode de travail, etc., il ne suffit pas de modifier les structures ou de changer le management. Il faut créer les conditions d'une toute autre gestion du personnel. Pour l'instant, le système est géré de manière plutôt mathématique. Une grande distorsion entre hiérarchie et compétence existe : lorsqu'un fonctionnaire est compétent, théoriquement, l'autorité le promeut (oublions maintenant les questions de politisation). Cela ne veut pas dire que cet agent soit apte à gérer un service ; il peut être extrêmement intelligent et être, en même temps, un manager très faible. Mais il n'existe pas d'alternative aujourd'hui : si je veux reconnaître l'expertise d'un membre du personnel et le rémunérer d'une façon défendable, je dois le promouvoir hiérarchiquement. A un certain moment cette personne sera amenée à gérer un service, mais se limitera, étant donné son profil, à son expertise. Et ce que j'observe dans toute l'administration fédérale, c'est qu'il y a suffisamment d'expertise : il ne faut pas se tromper ! Lorsque je dis que je ne veux plus continuer avec l'organisation que j'ai trouvée, ce n'est pas parce qu'il n'y a pas assez d'expertise, tout au contraire. Mais peu de qualités de management sont présentes.*

« *La culture du management n'existe pas, parce que le statut défend à tout responsable de mener une véritable politique à l'égard de son personnel. En effet, tout ou presque est décidé par des textes réglementaires. Ce qui est typiquement bureaucratique, c'est que le point central de la pyramide décide de tout. Le top-management et le middle-management sont déresponsabilisés. Ils ne peuvent pas être responsables puisqu'un ministre ou un secrétaire général décide à leur place, quand ce n'est pas un règlement qui se substitue à eux. Parfois, par crainte d'un excès de politisation, des critères objectifs de promotion ont été émis. Des critères objectifs, même mathématiques, en tenant compte de l'ancienneté. Est-ce que ces critères-là sont pertinents au regard des objectifs ? Non, le critère est objectivé, mais pas rentable.*

« *Voilà une solution typiquement bureaucratique.*

« Je prends un exemple. On souhaite imposer le système des mandats pour transformer la bureaucratie. Mais il faut savoir ce qu'on veut. Le mandat entraîne la responsabilisation et la délégation de pouvoir. C'est dans ce cadre qu'intervient le contrat de management attribuant certains pouvoirs. En particulier, le pouvoir sur les moyens financiers, informatiques, et humains. Le mandataire sera amené à gérer, dans le cadre d'objectifs fixés conjointement. Mais entrer dans cette logique-là signifie qu'on ne peut plus vivre avec un statut comme le statut actuel. »

Pyramides : *« Est-ce que vous ne pensez pas que l'idée de redécouper les compétences des ministres n'est pas une idée un peu tabou, au regard des rapports de forces politiques ? »*

Le ministre : *« Non, j'en ai parlé au Premier. On s'est même prêté à un petit exercice sur ce que serait notre 'rêve'. Et il serait beaucoup plus logique de reprendre ce schéma-là lors d'une négociation future. »*

Pyramides : *« Il était aussi question, à un certain moment, de scinder le ministère des Finances en trois parties. »*

Le ministre : *« Un ministère des Finances... c'est défendable. Mais la Santé publique, les Affaires sociales... Maintenant il y a 3 ministres qu'on pourrait regrouper, comme c'est le cas aux Pays-Bas, mais avec 3 secrétaires d'État. Aujourd'hui, je pense que c'est le deuxième gouvernement où les secrétaires d'État participent au Conseil, alors qu'auparavant, ils étaient présents uniquement pour les points les concernant. On a aujourd'hui tenu compte de la réalité, et même de l'idéal. C'est pour cela que le Gouvernement a inventé les Services Publics de Programmation. Ce sont des structures temporaires qui durent plusieurs législatures. Je songe par exemple à l'égalité des chances, notion qui apparaissait déjà dans l'accord gouvernemental de 1988. J'espère qu'à un moment il ne sera plus nécessaire d'en parler. Par ailleurs, même s'il n'y a plus d'écologistes au gouvernement, le développement durable subsistera encore quelque temps. Ce n'est pas permanent, mais limité dans le temps. Par exemple, avec Johan Van de Lanotte, la notion d'intégration sociale est spécifique à ce gouvernement. Cela a intéressé beaucoup de personnes au sein du gouvernement, mais c'est très technocratique et temporaire. Un*

prochain gouvernement ne la retiendra pas nécessairement. Ce qui a été décidé fin juillet constitue donc un mariage entre l'idéal et la réalité. »

Pyramides : *« Un peu comme la simplification administrative ? C'est quelque chose d'horizontal, selon la même logique. »*

Le ministre : *« C'est horizontal. Mais fallait-il isoler cette politique ? On l'a isolée. Mais normalement la simplification est un processus portant sur plusieurs niveaux. L'informatisation apporte une aide mais ne simplifie pas ipso facto. La problématique de la révision des textes demeure. Simplifier les lois implique que le législateur doit parfois choisir entre l'équité, la complexité ou la simplicité. Cela fut le cas pour les bourses d'études. Si vous voulez un système parfaitement équitable, alors il faut multiplier les règles et les contrôles. Bref, le système devient hyper-complexe, difficile à gérer et parfois difficile d'accès. Il vaut parfois mieux un système beaucoup plus simple mais qui n'est pas absolument parfait. C'est un choix que le Parlement doit faire. La perfection peut être inefficace. »*

Pyramides : *« On peut donc considérer que sous ce gouvernement, il n'y aura pas de réformes, dans le sens d'un redécoupage de compétences. »*

Le ministre : *« Non, c'est impossible de négocier ça. »*

Pyramides : *« Il n'y aura pas de suppression de ministères... ou de grands mouvements. »*

Le ministre : *« Il y aura des départements horizontaux qui entretiendront une toute autre relation avec les verticaux. Auparavant, mon ministère était un ministère dont le rôle était assez hiérarchique et contrôleur. »*

Pyramides : *« Justement, évoquons les interactions entre les départements horizontaux et verticaux, qui semblent très compliquées. Comment ces départements vont-ils s'articuler ? »*

Le ministre : *« Ce n'est pas très complexe. Si on persiste dans la solution de la matrice traditionnelle, c'est-à-dire la matrice hiérarchique, avec un système de contrôle ex ante, je vous garantis que cela ne fonctionnera jamais, car cette solution crée une certaine lenteur et déresponsabilise les*

managers. Maintenant, j'ai opté pour une matrice virtuelle et pour des petits départements horizontaux de haute compétence qui disposeront de relais dans tous les départements verticaux. Dans le staff du Président (NDLR l'actuel Secrétaire Général) des départements verticaux, il y aura ce qu'on pourrait appeler des homologues, dotés également de qualifications élevées, qui vont gérer cette compétence au sein du département vertical. Donc, l'horizontal doit établir un réseau avec les verticaux pour aboutir à des accords, des normes, etc. Et puis l'implémentation de ces normes n'est plus de la responsabilité du département horizontal, mais bien du département vertical. Voilà pour la théorie.

« Maintenant, nous sommes occupés à concrétiser ces grands principes. En ce qui concerne mon département, un accord avec le Collège des Secrétaires Généraux a été conclu. Beaucoup de contrôles ex ante sont supprimés. Des contrôles ex post seront néanmoins maintenus. Mais c'est la responsabilité de la cellule des ressources humaines. Secundo, la réforme concernant l'informatique a été soumise au Collège des Secrétaires Généraux qui a même approuvé deux textes : le premier contenant les grands principes et un autre concernant la nouvelle structure. Ainsi, les managers savent très bien à quoi s'en tenir et connaissent les modalités de collaboration avec les autres. Cela signifie que lorsque des standards existent, il convient de se mettre d'accord pour que tout le monde utilise le même standard, pratique le même langage. Mais il n'est pas nécessaire que le département horizontal se mêle de l'acquisition de PC. Qu'il y ait des qualités requises pour chaque PC, oui, mais ils peuvent être de marques différentes. C'est la notion de 'shared services center'. Mais ensuite la décision relève du vertical. A un moment il y aura des 'service label agreements', ce qui est logique. Ils seront négociés mais la décision définitive sera prise par l'horizontal. Tout cela figure dans des notes écrites. Par ailleurs, nous finalisons les travaux avec le Budget et l'Inspection des Finances, pour modifier en profondeur le rôle de cette dernière.

« Mais l'administration fédérale n'a pas l'habitude de fonctionner avec des matrices virtuelles. C'est pour cela que je veux vraiment des documents précis afin que chacun sache à quoi s'en tenir, les services verticaux comme les horizontaux. »

Pyramides : « *Le département coordination générale... quel est son statut ?* »

Le ministre : « *Ce département dépend du Premier Ministre, c'est en fait la chancellerie. Il pourrait être plus important si on décidait d'y rattacher la recherche scientifique par exemple ou des services généraux. Mais c'est essentiellement la chancellerie qui n'exerce pas tellement un rôle spécifique. Ce sont les 3 autres départements horizontaux qui auront un rôle important.* »

Pyramides : « *Affirmer que l'horizontal détermine le 'comment faire' et le vertical le 'que faire', est-ce bien exact ?* »

Le ministre : « *Pas tout à fait. Les départements horizontaux apportent leur expérience spécifique dans la discussion portant sur le 'comment faire'. Mais s'il y a un désaccord sur un 'comment faire' essentiel, les services verticaux prennent la décision.* »

Pyramides : « *Quand pensez-vous que le nouveau département informatique (FEDICT) sera effectif ?* »

Le ministre : « *Dans douze mois, il sera opérationnel. Les missions et responsabilités sont déjà définies. Il doit y avoir concomitance entre FEDICT et les services d'informatique en staff des Présidents des différents départements verticaux. Il s'agit d'établir un réseau doté de correspondants qualifiés, ce qui prend du temps. Une fois l'organigramme décidé, les décisions nécessaires pour dessiner l'ampleur et la structure de ces services en staff seront prises. Nous devons également nous lancer à la recherche de personnel qualifié pour occuper ces services-là.* »

Pyramides : « *Vous attendez le rapport des consultants afin d'approfondir l'organigramme ?* »

Le ministre : « *Oui, et ils vont déposer leur rapport le 20 octobre.* »

Pyramides : « *En ce qui concerne la dépolitisation : les projets présentés sont-ils en tant que tels susceptibles d'assurer la dépolitisation ? Ne*

faudrait-il pas un engagement des partis politiques, sans quoi, il y a risque de retrouver une politisation de la désignation des managers ? Nous pensons que c'est ce qui inquiète en partie les fonctionnaires, notamment les fonctionnaires dirigeants ou ceux qui peuvent espérer l'être dans les années à venir. »

Le ministre : *« Prenons le cas des managers. Il y a deux possibilités : la première est une sélection destinée aux internes et externes, la seconde une procédure où seuls les internes sont admis à poser leur candidature. Les candidats remplissant toutes les conditions requises sont amenés à présenter un 'assessment', seulement dans le but d'avoir une décision, décision prise par des spécialistes extérieurs, face à la question : ce candidat a-t-il, oui ou non, les qualités d'un manager ? Sait-il jouer le rôle de chef d'un grand service ? Ce n'est qu'après une réponse positive que commence la deuxième partie de la procédure, où un jury, à travers des tests et tenant compte du profil de compétences, peut faire un classement par catégorie (très apte, apte, moins apte, pas apte,...) et c'est dans le groupe 'très apte' que l'autorité est habilitée à choisir. Si trois candidats sont reconnus 'très aptes' et si l'un d'eux fait partie du service public considéré, l'autorité réagira comme tout entrepreneur, en retenant ce dernier. Le règlement ne le prévoit pas, mais c'est la réalité. Face aux trois candidats classés 'très aptes', un choix est opéré et la moralité des décideurs intervient à ce stade.*

Moi, personnellement, je ne crois pas au recrutement politisé. J'ai des collaborateurs dont je suis incapable de déterminer à quel parti ils appartiennent ou même s'ils appartiennent à un parti, cela ne m'intéresse pas. »

Pyramides : *« Est-ce que, à cet égard, vous voyez la culture politique changer ? »*

Le ministre : *« Cela dépend des personnes et des susceptibilités, mais il me semble que la partie flamande est beaucoup plus avancée que la francophone. Ce n'est peut-être qu'une impression mais la presse néerlandophone est plus vigilante et une autre culture s'installe au sein des formations politiques.*

« Pour moi, le choix final est avant tout une question de moralité. Par exemple, lorsque j'ai dû choisir récemment entre deux candidats, je leur ai expliqué les raisons de mon choix. Si j'avais encore été responsable à la Communauté flamande, j'aurais choisi l'autre. Parce que le moment précis où j'ai dû faire ce choix est un autre moment où, indépendamment des compétences, par ailleurs identiques, intervenait une question de caractère et de manière de travailler. Ici, il me fallait quelqu'un avec un peu plus de diplomatie et moins de connaissance de terrain. »

Pyramides : *« Est-ce que les nouvelles procédures d'engagement (mandats,...) ne vont pas fragiliser les personnes ? Des personnes qui travaillent avec une possibilité de non-reconduction de leur contrat ne sont-elles pas moins indépendantes dans leur travail et moins bien placées pour défendre des positions fortes ? Le gestionnaire n'aura-t-il pas tendance à être agréable au ministre ? »*

Le ministre : *« Le gestionnaire a signé un contrat de management ; donc il sera évalué annuellement et surtout à la fin de son mandat, sur ses résultats. »*

Pyramides : *« Nous voulons dire que la peur de déplaire au ministre joue un certain rôle. »*

Le ministre : *« Ce serait aberrant : lorsque je demande à un manager de gérer mon entreprise, nous concluons un accord. Admettons que je me trompe dans l'estimation des moyens requis, le manager va me le signaler et il recevra des moyens supplémentaires. Nous ferons ensuite le point dans un mois. En réalité, il s'agit d'obtenir des résultats et pas seulement de me donner raison. »*

Pyramides : *« Le problème n'est-il pas que le politique, en général, est soucieux de résultats à court terme, de visibilité à court terme alors que le manager devrait pouvoir penser plus à moyen et long terme ? Il peut y avoir un conflit entre l'intérêt du patron politique, qui doit être visible, et celui du manager. »*

Le ministre : *« Il y a, en effet, conflit mais qui est un peu atténué par le fait que même le manager a besoin de 'quick wins'. Au début d'un processus, il*

est toujours utile d'engranger des 'quick wins' afin de créer une dynamique de succès. C'est une question de psychologie qui est enseignée dès la deuxième leçon de management. Donc la problématique 's'arrondit' mais se pose surtout lors de la négociation du contrat de management. C'est très important. Si dans ce contrat, le politique demande exclusivement des 'quick wins' sans vision à moyen terme, il ne doit pas être surpris de n'obtenir que des 'quick wins' et aucun résultat à moyen terme. Le politique doit aussi être raisonnable. »

Pyramides : *« Seulement, l'opinion publique oblige le politique à trouver tout de suite une solution. Le politique suit forcément puisqu'il est représentatif et reflète la société qui est très impatiente. C'est difficile à gérer ? »*

Le ministre : *« De nos jours surtout. Dès qu'un problème survient, un journaliste me demande sur-le-champ ce qui a été fait hier pour éviter le problème qui se manifeste aujourd'hui. Là, il faut résister. Si le politique ne résiste pas, il va y avoir de sérieux problèmes qui se poseront à long terme. On en a déjà vécu. Dans les années 70, de l'argent public a été gaspillé et dans les années 80/90 il fallut en subir les conséquences. C'est au politique de prendre vraiment ses responsabilités. D'autres systèmes sont possibles, mais impliquent la suppression de la politique et donc du régime démocratique. Un système qui garantirait que les managers développent une vision à long terme dans tous les domaines souhaités n'existe pas. Si on veut cela, alors, installons une technocratie sans pouvoir politique.*

« L'existence d'un pouvoir politique complique parfois les choses : il faut que l'on trouve une majorité, que l'on négocie des accords, et que le contexte permette la décision. Et ce que le Parlement, à un moment, décide, n'est pas nécessairement le plus simple. Les compromis ne sont pas toujours idéaux, mais il faut en tenir compte. Je prends l'exemple de l'accord 'Octopus' (la réforme des polices, NDLR). Bien sûr, on pourrait affirmer que le compromis intervenu n'est pas idéal. Et, franchement, je le pense. Mais est-il néanmoins une solution valable ? A mon avis, oui. L'avenir en décidera. Mais en tous cas, cette solution-là qui a été rendue possible à un moment déterminé doit être intégrée. Le contexte a permis d'obtenir un grand consensus politique, regroupant la majorité et même une grande partie de l'opposition. Pratiquement tout le monde s'est rallié à

cette solution du fait d'une forte attente de la population, à juste titre d'ailleurs. Mais, dans ce domaine, je remarque que, dans les années 80, le Parlement avait déjà réalisé l'analyse de cette problématique. Cependant à l'époque, il n'y avait pas d'impatience de la population et cela restait dès lors une problématique académique. En réalité, politiquement, on ne voulait pas aborder ces questions. A cette époque, j'ai toujours eu l'impression qu'une majorité des membres de la Chambre était d'accord pour intervenir vraiment dans la fonction policière. Mais, en même temps, ils disaient qu'ils n'avaient pas de pouvoir réel d'intervenir et que sans un soutien massif de la population, il y aurait trop de réactions des Corps de police communale et de gendarmerie. Même les politiques qui avaient une vision à long terme ne l'ont pas réalisée faute de soutien populaire.

Vint alors 'l'affaire Dutroux'. Ce qui est somme toute, qu'on le veuille ou non, un accident. D'un point de vue scientifique c'est, disons, un accident spectaculaire qui a saisi la population à un moment où elle en avait ras-le-bol pour beaucoup d'autres raisons. L'affaire Dutroux a en quelque sorte cristallisé les réactions. A Bruxelles, 300.000 personnes ont défilé. Dans leur grande majorité, elles n'avaient jamais manifesté. Les images de la télévision montraient que les manifestants étaient mal à l'aise faute de savoir comment manifester. Mais ils étaient là. Ce n'était pas uniquement l'affaire Dutroux qui expliquait leur présence. Il y eut beaucoup d'autres éléments. Ce moment catalysa vraiment des réactions préexistantes, et qui furent révélées publiquement. Un tel contexte ouvre parfois des possibilités mais reste problématique. Il laisse en effet penser que tout est possible, ce qui n'est bien sûr pas le cas.

« Un autre exemple, est celui de la 'crise de la dioxine', que j'ai vécue de très près. Nous avons géré la crise et en sommes sortis. Au moment de la négociation de la déclaration gouvernementale, j'ai présidé un petit groupe pour initier la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire ce qui fut fait. Maintenant cette Agence existe, même si elle n'est pas encore tout à fait opérationnelle. Ce sera le cas vers la mi-février ou début mars 2001. Le changement sera fondamental.

« Ces exemples montrent que le système actuel ne promet pas que la meilleure des solutions sera toujours retenue. L'essentiel réside dans la

recherche d'un bon équilibre entre la démocratie, avec parfois ses caprices, et le management au sens strictement scientifique. »

Pyramides : « *A ce sujet, nous voulions justement enchaîner avec le questionnaire : Ne pensez-vous pas que des garanties devraient encore être accordées aux fonctionnaires, peut-être via le statut, pour assurer justement l'intérêt général, la bonne administration ? »*

Le ministre : « *D'abord, bien définir la mission. »*

Pyramides : « *Est-ce que vous voyez un statut en dehors de la définition des contrats, des mandats, etc. ? »*

Le ministre : « *Il y aura toujours un statut. »*

Pyramides : « *Et quel serait le contenu de ce statut ? »*

Le ministre : « *A mon sens, il doit être assez restreint. Par exemple dans le secteur privé, des lois existent aussi et encadrent la relation contractuelle. Donc, ici au sein du secteur public, il y aura le statut, mais un statut limité. Pas un statut comme aujourd'hui, où tous les problèmes sont réglés avant même que des problèmes se posent ! »*

Pyramides : « *Avez-vous une idée du contenu de ce statut minimal qui différencierait le secteur public du secteur privé ? »*

Le ministre : « *Je me reporte à l'arrêté royal fixant les principes généraux communs aux différentes fonctions publiques fédérales et fédérées. Il ne faut pas trop de règles. Je suis d'accord pour quelques règles essentielles, en particulier celles qui protègent le personnel. »*

Pyramides : « *Sans tomber dans le juridisme, que peut-on imaginer d'après vous comme règles protectrices ? »*

Le ministre : « *Par exemple, je trouve normal qu'un agent soit nommé. Cela ne pose pas de problème. Un service peut parfaitement être géré par des gens nommés. Il convient aussi de garantir le droit à la libre expression : en cas de violation de ce principe, le Conseil d'État réagira*

immédiatement. Je pense aussi au principe de l'évaluation des prestations, à condition que celle-ci soit conçue dans un esprit d'amélioration des performances, et non de sanction. L'évaluation ne doit pas se terminer par une mise à l'écart, sauf pour celui qui est vraiment insuffisant. Cette possibilité doit aussi être prévue, mais je préfère qu'en cas de manquement, d'autres solutions soient envisagées. Ainsi lorsqu'un déficit de formation est constaté, il faut reconnaître le droit à la formation du fonctionnaire, comme d'ailleurs le devoir pour l'organisme de former son personnel. Ces éléments essentiels doivent figurer dans le statut. Il faut prévoir des moyens suffisants pour former les agents, sinon ils ne restent pas performants. Si on veut gérer la compétence, alors la méthode comme les conséquences de cette gestion doivent être inscrites de façon générale dans le statut. Ni plus, ni moins.

« La reconnaissance d'une expertise nécessite constamment sa certification et l'octroi de moyens aux détenteurs d'expertise pour leur permettre la mise à jour de leurs connaissances. Je pense par exemple à l'informatique. Je verrais bien une situation où un ministère reconnaît une certaine expertise et se déclare prêt à la valoriser pécuniairement pendant trois années. A l'issue de ces trois années, l'exigence d'une nouvelle certification s'impose.

« L'expertise s'étiole si on ne procède pas de la sorte. Cela vaut particulièrement dans le domaine de l'informatique où après trois ans la personne qui n'aurait pas suivi de formation est dépassée. Mais cela ne s'applique pas nécessairement de la même façon à toutes les formes d'expertise. Ces grands principes doivent se retrouver dans le statut. »

Pyramides : *« Le régime disciplinaire est-il encore d'actualité ? »*

Le ministre : *« Le régime disciplinaire doit toujours exister mais demeurer marginal. En plus, qu'entend-on par 'régime disciplinaire', parce qu'aujourd'hui les questions d'évaluation des compétences et de discipline sont souvent mélangées. Actuellement, il peut arriver qu'un chef de service essaie de se débarrasser, par le biais de la discipline, d'un collaborateur qui en réalité est compétent. Les choses ne sont pas très claires. A l'inverse, il se peut que quelqu'un soit par exemple très policé, mais que, pour le reste, il ne fasse rien, ou exerce ses fonctions de façon négligente. Celui-là mérite un licenciement, mais à la suite d'une évaluation et non d'une*

procédure disciplinaire. Normalement, l'insuffisance n'existera que dans un petit nombre de cas. Dans la grande majorité des cas, l'évaluation descriptive sera un moyen d'aider l'individu à être plus performant et, du côté de l'organisation, cela permettra d'obtenir un meilleur résultat.

« C'est toute la culture qu'il faut changer. La rédaction de rapports d'évaluation par le chef de service n'est pas suffisante, discuter avec la personne concernée est fondamental. La formulation de remarques à l'encontre d'un collaborateur se fait sans intermédiaire. Il vaut même mieux commencer par une 'self evaluation', en particulier pour différencier ce que la personne pense du mode de fonctionnement de ce que le responsable du service en pense. Alors, le dialogue sera beaucoup plus rentable. Et puis, il y a des moments où il faut se rencontrer et discuter du fonctionnement pour l'année prochaine ou pour les deux années suivantes. Les résultats à atteindre dans le service sont d'abord mis en évidence, puis les résultats attendus de chacun et enfin, les objectifs individuels. Ainsi, prenez le cas d'un fonctionnaire exemplaire mais qui arrive toujours un peu en retard le matin, ce n'est pas très important mais c'est gênant parce que le service démarre dès 8h30. Il est nécessaire de lui signaler que, l'année prochaine, il devra être ponctuel. De la sorte, il sait très bien à quoi s'en tenir. Chaque membre du service est informé, grâce à la discussion sur le mode de fonctionnement, de la date de l'évaluation suivante ; l'année prochaine par exemple, tous ces points seront réexaminés. Chacun sait à quoi s'en tenir. En cas de divergence de vue, la personne concernée peut répondre et essayer de convaincre. Si le chef de service n'adhère pas aux arguments de son interlocuteur, il décide en dernière instance, mais il y a eu communication au sujet du travail. »

Pyramides : *« Nous voulions dire que, dans la mesure où vous accordez beaucoup d'importance à l'évaluation et vous avez raison, on peut se demander s'il y a encore un sens à maintenir un régime disciplinaire qui fait un peu penser à un système militaire ? Cela a-t-il encore un sens si l'évaluation peut sanctionner ? Y a-t-il encore des cas hors évaluation ? »*

Le ministre : *« Oui, il y a des cas où on peut utiliser les deux : un agent ivre presque toutes les après-midi peut être sanctionné par l'évaluation mais il vaut mieux que ce soit par la sanction disciplinaire. Ou encore, si un fonctionnaire effectue un travail splendide, mais commet un abus sexuel*

sur une collaboratrice, c'est disciplinaire (et cela relève d'ailleurs du pénal). »

Pyramides : *« Nous avons maintenant fait le tour des questions sur les projets. Nous aurions encore quelques questions d'ordre général que vous avez déjà évoquées incidemment. Y a-t-il, à votre avis, des contradictions irréductibles entre 'gestion managériale' et 'culture juridique' ? Puisque tel est le thème du numéro de la revue. »*

Le ministre : *« Je crois effectivement qu'il y a un problème, mais il faut le situer dans son contexte. Aujourd'hui, c'est le droit qui gère le management ; en particulier parce qu'une place trop importante a été accordée aux statuts et donc au droit. Parfois, quand je me fâche, je simplifie et je dis aux organisations syndicales : 'c'est le droit qui domine le management, et bien, dorénavant, ce sera le management qui dominera le droit' ! Évidemment, c'est un peu exagéré. Le fond de ma pensée, c'est que hormis les grands principes, le droit ne peut pas rendre impossible le management. J'estime que c'est à moi de prendre la décision d'affecter les fonctionnaires à l'emploi que j'estime le meilleur en tenant compte de leurs compétences. Je peux peut-être me tromper, à propos des qualités de la personne, mais c'est ma responsabilité et ce n'est pas le droit qui doit gérer à ma place. Maintenant, il y a trop de droit, en particulier en provenance du Conseil d'État. Il est fait par des juristes dont je ne nie pas les compétences mais qui ne comprennent rien, mais alors rien, au management. »*

Pyramides : *« Le management ne menace-t-il pas l'État de droit ? »*

Le ministre : *« Non, parce qu'il y a les grands principes qui demeurent. Les infractions seront toujours confiées aux Tribunaux, l'excès de pouvoir au Conseil d'État. Je pense, par exemple, à un article du code pénal de 1867, et concernant la protection des bonnes mœurs : cet article-là illustre ce que je veux dire par grands principes. Cet article n'a pas été changé depuis 1867. Il permettait alors de condamner une dame qui, à Ostende, montrait ses pieds et ses chevilles. Mais aujourd'hui ce même article permet de conclure à la non-culpabilité d'une dame qui jouerait au volley-ball en monokini. C'est la même disposition, mais l'évolution de la culture a été prise en considération. Il en va de même des grands principes du*

statut : la culture et l'évolution de la culture sont pris en compte, mais les principes demeurent. »

Pyramides : *« N'est-ce pas insécurisant ? Cela ne donne-t-il pas trop de pouvoir au juge ? »*

Le ministre : *« Cela donne un certain pouvoir au juge, un pouvoir d'interprétation, et il peut arriver qu'il y ait des tensions. Moi je l'ai vécu comme avocat. Lorsqu'on plaidait à l'époque des premiers monokinis, les prévenues étaient condamnées, alors que trois ans plus tard ce n'était plus le cas. Si des affaires de pornographie des années septante devaient se représenter de nos jours, tout le monde en rirait. C'est le résultat d'une société en changement. Il faut accepter un certain pouvoir d'appréciation des juges, même si cela implique à certains moments des tensions. Mais ce n'est pas le vécu de la Fonction publique. Il y a une telle profusion de règles que le choix n'existe plus. Il faut suivre les règles ou plutôt la mathématique de ces règles dans laquelle aucun espace de liberté ne subsiste. Par exemple, plus aucune marge d'appréciation pour se demander 'Qui va gérer le service ?'. »*

Pyramides : *« Et donc, ce changement suppose aussi une modification de la culture politique, qui a tendance à surcharger le paysage de normes de toutes sortes... »*

Le ministre : *« On y vient, parce que si le politique ne suit pas, des accidents se produiront. »*

Pyramides : *« Un reproche qui vous est souvent fait, je crois, c'est que la culture managériale a trouvé son origine dans le secteur privé et qu'elle n'est pas transposable dans le secteur public. Que répondez-vous à cet argument et qu'est-ce qui est spécifique au secteur public et doit être préservé absolument ? Bref, quelles sont les limites du management dans le domaine public ? »*

Le ministre : *« Tout d'abord, c'est un peu trop facile d'énoncer que mes projets s'inspirent trop du privé. Pour moi, c'est avant tout une question de méthodes et il y a des méthodes qui valent aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. Cela dit, il y a incontestablement aussi des*

différences entre le privé et le public. En particulier parce que, dans le secteur privé, le résultat de la gestion apparaît au moment du dépôt de bilan. »

Pyramides : *« L'évaluation est avant tout économique. »*

Le ministre : *« Oui, avant tout. Dans le privé, je peux éventuellement présenter mon bilan sans bénéfice : par exemple si j'explique bien pourquoi, si je dis que j'investis, que je suis en train d'explorer un nouveau terrain d'activité, mais que dans deux ou trois ans cela donnera des résultats. Si j'ai la confiance, je pourrai continuer. Mais si, après trois ans, je reviens de nouveau avec deux francs de bénéfice, je serai remercié et remplacé. Ce n'est pas la même chose au sein du secteur public où existe toujours la référence à l'intérêt général.*

« Il y a aussi une autre différence. Le secteur privé travaille pour des clients qui sont vraiment les rois, et auxquels il faut s'adapter. Dans le secteur public, le citoyen joue le rôle de client obligé. Par exemple pour la fiscalité, on pourrait dire que les citoyens sont les 'clients' du ministère des Finances, mais en fait, ils sont obligés d'en être les 'clients'.

« Il y a aussi des différences dans la définition des priorités. Dans le secteur public, à tout moment, il faut dresser et mettre à jour une liste des priorités. Je pense par exemple au ministère de la Justice. Supposons qu'un citoyen soit condamné à une peine d'emprisonnement. L'intérêt de l'État est qu'il effectue un an d'emprisonnement. C'est normal, il s'agit de l'intérêt général. Mais, si le détenu demande à voir sa petite amie tous les trois jours, sa demande peut être jugée justifiée. Cependant, des crédits budgétaires supplémentaires seront nécessaires pour construire les bâtiments 'ad hoc'. Le ministre devra faire des choix qui, par exemple, limiteront les visites à une après-midi toutes les quinzaines. Donc des priorités seront établies. Et de ce choix, le responsable politique rend compte vis-à-vis de l'opinion publique et du Parlement. C'est là l'occasion de véritables discussions politiques. La fixation de priorités constitue indiscutablement une grande différence entre le privé et le public. Même s'il y a aussi des situations où les deux secteurs se ressemblent. Le manager d'une grande entreprise privée, rencontre souvent les mêmes problèmes que celui d'un ministère important. Par exemple, si Volvo, Sidmar, Cockerill-

Sambre, etc. pratiquent l'évaluation descriptive, il n'empêche qu'elles doivent tous les jours lutter contre la bureaucratisation de cette procédure. Donc, parfois, des similitudes apparaissent. »

Pyramides : *« Mais la culture de la rentabilité, de l'efficacité, ne risque-t-elle pas d'être dure par rapport à un certain nombre de populations ou de personnes qui précisément ont besoin de l'aide de l'État. Nous pensons, par exemple, à l'engagement par les services publics de personnes qui ne sont pas 'rentables', et qui, par exemple, ne peuvent pas le devenir parce qu'elles sont handicapées ou ont un lourd passé. »*

Le ministre : *« C'est une question de choix. Ce type de choix est possible, mais alors une discussion politique s'avère indispensable. La décision doit être claire, tout comme les résultats attendus. Je vais reprendre le cas des personnes handicapées. Je trouve tout à fait normal que l'assemblée parlementaire et le gouvernement souhaitent développer une politique en faveur de cette catégorie de la population, du fait qu'une mission publique est plus complexe que les objectifs d'une entreprise privée comme Unilever. Mais il faut que tout cela soit chiffré clairement. De cette manière, la comparaison avec d'autres organisations, par exemple privées, se fera en tenant compte de l'engagement de personnes handicapées. Le coût que représente cet engagement doit être intégré dans la comparaison avec le secteur privé. A cette condition, il n'y a pas de problème et les spécificités de chacun sont prises en compte.*

« L'État fait sans cesse des choix de ce type, mais ils ne sont jamais comptabilisés. Et, en fin de compte survient toujours le moment où les performances des uns et des autres sont comparées. Alors il faut se défendre en montrant ses spécificités et en calculant préalablement les implications financières. De la sorte, le débat est clarifié. »

Pyramides : *« Vous avez parlé du Parlement. Pensez-vous qu'il serait important que le Parlement s'intéresse plus à la gestion de l'appareil de l'État, sachant qu'en Belgique il n'y a pas de débat parlementaire sur la politique de la Fonction publique ? »*

Le ministre : *« C'est vrai, il y a très peu de débats à ce sujet. Je dirais même peu d'intérêt. On considère que c'est typiquement une tâche du*

gouvernement, du pouvoir exécutif. Personnellement, je n'aurais aucun problème avec l'organisation d'un débat parlementaire. Je serai prêt à le faire. Je pense que ce serait même intéressant de discuter au Parlement des options prises et des raisons pour lesquelles elles ont été prises. Ce serait l'occasion de mieux informer, de confronter mutuellement les points de vue ; mais, soyons clairs, la responsabilité finale n'appartient pas au pouvoir législatif, c'est une responsabilité de l'exécutif. »

Pyramides : *« Certains s'interrogent parfois sur votre manière de procéder. N'êtes-vous pas parfois un peu obligé de caricaturer les choses, dans les médias, pour faire bouger les choses ? Ce n'est peut-être pas votre volonté, mais cela peut être mal perçu. De même, l'énergie avec laquelle vous vous exprimez peut être prise pour de l'agressivité... Ce qui impressionne aussi, c'est que vous êtes un des rares ministres de la Fonction publique à avoir depuis longtemps, dans ce domaine, une vision politique. Vous donnez l'impression de vous y intéresser avec passion, de savoir ce que vous voulez. Et, en plus, vous arrivez à dégager des budgets pour mener à bien vos projets. »*

Le ministre : *« J'avais fait la même chose avec l'enseignement en Flandre. Il faut se battre et y croire. »*

Pyramides : *« Si on se place maintenant du point de vue des fonctionnaires, ne pensez-vous pas que beaucoup se sentent maintenant, avec les réformes, fortement insécurisés, qu'ils s'angoissent, se disent qu'ils ne sont pas suffisamment bons ? De surcroît, ils ne savent pas ce que l'avenir leur réserve. »*

Le ministre : *« Je comprends tout cela. Mais, comme je l'ai déjà dit, nous avons suffisamment de compétences. Le problème n'est donc pas là. Je ne vois pas de différences à ce sujet par rapport au secteur privé. Ne faisons pas de complexe. Je me souviens, chez Sidmar, on me disait : 'si nous avons 7% de travailleurs qui ne valent pas grand-chose, nous sommes contents. S'il y en a plus, cela devient problématique. Mais 7%, c'est normal'. Je pense que c'est la même chose dans la Fonction publique. Le problème, ne réside pas dans les compétences, c'est la structure qui défend d'avoir l'esprit créatif et déresponsabilise. Quand vous apprenez à ne pas*

être responsable, parce qu'à chaque fois il y a un autre responsable, alors vous vous découragez. »

Pyramides : *« Dans la Fonction publique, les fonctionnaires ont peur et, peut-être que certains leur font peur aussi... par stratégie. »*

Le ministre : *« Le problème vient surtout du sommet. Il y a un fort déficit de communication. J'espère que cela va s'améliorer dans les mois qui viennent, mais actuellement les principaux canaux qui donnent de l'information ne la restituent pas correctement. Il y a d'abord le sommet. Là, le problème, c'est que c'est d'abord le sommet qui est concerné par les réformes ; c'est lui qui est mis en danger. Il est lui-même insécurisé et a tendance à propager son insécurité. Ensuite, il y a les syndicats. Et là certains syndicats ne comprennent parfois rien, ou ne veulent rien comprendre. Dès lors, ils traduisent à leur manière. Enfin, il y a le 'tam-tam' qui génère l'angoisse. Je pense que tout cela est normal. Les personnes concernées ne pourront réellement juger que lorsqu'elles disposeront d'un recul suffisant, c'est-à-dire lorsqu'elles seront dans leur nouvelle situation. »*

Pyramides : *« Peut-être qu'actuellement les fonctionnaires ne discernent pas très bien le 'win-win'. Ils se demandent ce qu'ils vont y gagner. Seront-ils mieux rémunérés par exemple ? »*

Le ministre : *« Ils le seront. »*

Pyramides : *« Que leur propose-t-on en échange du changement ? Cela n'apparaît guère dans les médias. Quand les réformes sont présentées, il est surtout question des managers et du sommet de la hiérarchie. Il nous semble donc, qu'il y a légitimement, par déficit de communication, des inquiétudes dans le chef des agents des niveaux 4, 3 et 2. Leur traitement sera-t-il revu ? Vont-ils conserver leur emploi ? »*

Le ministre : *« A la fin de l'année, tout cela va changer. Les discussions sur les carrières du personnel et les barèmes vont commencer... Tout cela va d'ailleurs coûter cher. Mais j'ai dit dès le commencement des négociations qu'il fallait payer le prix. Il n'est pas sérieux d'exiger d'un*

fonctionnaire des performances similaires au privé, si la rémunération ne va pas de pair, tout ça parce qu'il 'a l'honneur' de servir l'État. »

Propos recueillis par Jean-Louis Genard et Alexandre Piraux

RÉACTION DE LA FEB

*Niko Demeester**

1. PHILOSOPHIE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Au sein de l'Union Économique et Monétaire, les conditions générales dans lesquelles les entreprises doivent opérer, deviennent de plus en plus importantes pour leur compétitivité. Par conséquent, il est indispensable d'avoir une fonction publique performante et orientée vers le client. Les pouvoirs publics devraient dès lors être moins axés sur le contrôle, sur la base d'une position *a priori* de méfiance. Leur mission primordiale consiste en effet à fournir des services à la société et donc aux entreprises. Dans ce sens, le fonctionnaire devrait davantage faire office de « civil servant » (serviteur de la société) que d'exécutant technique d'un processus administratif auquel les citoyens et les entreprises sont « soumis ». Afin de promouvoir cette attitude de « civil servant », il serait très utile d'organiser un stage en entreprise pour tous les fonctionnaires.

Un des principaux critères de cette performance et de cette orientation vers le client est la rapidité à laquelle les décisions administratives sont prises. Dans le tout dernier rapport annuel des médiateurs fédéraux, il apparaît que les principales plaintes portent sur la lenteur de l'appareil administratif. Il convient de remédier à ce problème de toute urgence. Les citoyens et les entreprises sont en effet tenus à des délais stricts pour satisfaire aux obligations administratives. Ils sont dès lors en droit d'attendre que l'administration donne une réponse à leurs questions dans un délai raisonnable. C'est pourquoi la FEB plaide en faveur de l'introduction du principe de « l'acceptation automatique ». Ce principe veut que lorsque l'administration ne répond pas à une demande émanant d'un citoyen ou d'une entreprise dans le délai prévu, cette demande soit considérée comme acceptée.

* Niko Demeester est Conseiller au Département Économique de la Fédération des Entreprises de Belgique (FEB).

Une autre suggestion concerne l'abandon du langage administratif typique. En effet, la convivialité envers le client implique également une communication claire et compréhensible.

De l'avis de la FEB, les pouvoirs publics peuvent améliorer leur performance en s'inspirant davantage de deux évolutions qui ont marqué le secteur privé :

- Premièrement, la plupart des entreprises se sont concentrées ces dernières années sur le développement d'activités centrales dans lesquelles elles peuvent être les plus performantes. Pour les autres activités, elles recherchent des partenariats ponctuels ou permanents. Ce processus offre des avantages aux deux parties concernées, à savoir une stratégie claire et une performance accrue. Les administrations devraient, elles aussi, développer leurs missions centrales et ne pas se perdre dans des tâches périphériques : l'instrument de « collaboration public-privé » (CPP) peut offrir une solution à ce niveau. A cet égard, l'administration concernée doit garder une vue d'ensemble sur les prestations de services (afin de pouvoir tendre vers la qualité totale, comme cela se fait dans le secteur privé).
- Deuxièmement, la plupart des entreprises sont beaucoup moins sous l'emprise de la « culture juridique » : elles essaient de résoudre les conflits avant tout par la concertation et l'arbitrage. Lorsqu'on les applique à la relation pouvoirs publics-entreprises, on pourrait envisager une utilisation plus généralisée de l'instrument du « ruling », afin de remédier à l'insécurité juridique dans les entreprises. En l'espèce, l'administration et l'entreprise s'entendent sur l'interprétation de la législation plutôt que d'imposer *ex post* une certaine interprétation par voie administrative ou judiciaire.

Selon la FEB, l'aspiration à une administration publique performante et orientée vers le client n'empêche pas que deux spécificités essentielles de la gestion publique soient conservées. D'une part, les pouvoirs publics doivent être neutres vis-à-vis des citoyens et des entreprises : il faut en effet exclure l'arbitraire ou les privilèges politiques ou administratifs. D'autre part, les pouvoirs publics doivent offrir leurs services à tous. En d'autres

mots, ils ne peuvent priver personne de leurs services, ni par définition, ni de facto, en imposant des conditions impraticables.

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES DES SERVICES PUBLICS

Globalement, la FEB évalue de manière positive les réalisations « managériales » déjà mises en place au sein de la fonction publique. Ces réalisations montrent quelques lacunes ici et là mais cela est vraisemblablement dû au fait qu'elles sont effectuées séparément les unes des autres sans s'inscrire dans le cadre d'une vision plus large sur le fonctionnement des pouvoirs publics. Le grand mérite des propositions du ministre Van den Bossche réside précisément dans le fait qu'elles définissent un cadre intégré pour repenser la fonction publique. Il est bien possible qu'un certain nombre de ces réalisations doivent être adaptées lorsque ce cadre intégré sera mis en œuvre.

Les contrats de gestion des entreprises publiques offrent l'avantage que la gestion quotidienne de ces entreprises est détachée de toute intervention politique. La FEB s'oppose dès lors à certaines propositions lancées actuellement et visant à renforcer l'emprise politique sur les entreprises publiques. Plus fondamentalement, la FEB est toutefois convaincue que l'instrument que constituent les contrats de gestion va perdre de sa valeur à mesure que la tendance à la libéralisation s'imposera dans les années à venir. Dans un marché libéralisé, il n'existe en effet plus d'entreprises publiques avec lesquelles les pouvoirs publics peuvent conclure des contrats de gestion. Dans cette situation, les pouvoirs publics fixent les règles selon lesquelles ce marché doit fonctionner et nomme une instance de contrôle indépendante qui veille au respect de ces règles du jeu. La libéralisation du marché du gaz et de l'électricité pourrait constituer un bel exemple. Dans la nouvelle législation, les pouvoirs publics ont défini les lignes de force du fonctionnement de ces marchés et ont créé un organisme de contrôle indépendant, à savoir la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG). Pour l'instant, il reste toutefois à voir quelle sera la mise en œuvre concrète de ces lignes de force.

Un recours plus intensif à des consultants externes cadre avec le repositionnement sur les activités centrales décrites ci-dessus. Les administrations doivent y faire appel dans la mesure où elles ne disposent

pas elles-mêmes des compétences nécessaires et qu'elles ne doivent pas développer ces compétences lorsqu'il ne s'agit pas d'une activité centrale. La CPP ne doit donc pas se limiter aux travaux d'infrastructures mais peut également être appliquée dans les domaines des services et des conseils. La même argumentation vaut lorsqu'il s'agit d'attirer des cadres dirigeants issus du secteur privé, ce qui s'avère nécessaire lorsque l'administration doit développer une certaine compétence (activité centrale) qu'elle ne possède pas en son sein.

La réforme qui a déjà été réalisée dans l'administration de la Communauté flamande répond en grande partie à la philosophie décrite dans les paragraphes qui précèdent. Cependant, pour obtenir des résultats tangibles et durables pour les citoyens et les entreprises, il est nécessaire qu'une telle réforme soit menée dans toute la fonction publique, donc pas uniquement aux niveaux fédéral et régional mais aussi aux niveaux inférieurs ainsi que dans les intercommunales.

3. PROJETS DE RÉFORME ACTUELS

Selon la FEB, il est absolument indispensable que le statut des fonctionnaires soit simultanément adapté à la nouvelle structure organisationnelle. En effet, le statut détermine dans une large mesure la façon de travailler des fonctionnaires. Or, celle-ci devra changer lorsque la structure organisationnelle sera modifiée. A cet égard, il importe non seulement que la prise de décisions au plus haut niveau (ministre, chef de cabinet et direction de l'administration) soit adaptée mais aussi que la réforme soit réalisée dans les autres niveaux administratifs. C'est pourquoi il faut revoir non seulement le statut des hauts fonctionnaires mais aussi l'ensemble du système de fonctionnariat.

A cet égard, la question de la nomination définitive des fonctionnaires constitue un premier défi important. Cette nomination a, entre autres, pour objectif de préserver le fonctionnaire de toute pression de la part des citoyens ou des entreprises, d'une part, et des responsables politiques, d'autre part. Cet objectif est certes louable mais soulève quand même deux questions quant à savoir si la nomination définitive est le meilleur instrument pour y arriver. Premièrement, l'indépendance n'est pas totale en ce sens que le fonctionnaire dépend toujours du responsable politique pour

certaines nominations ou promotions. Deuxièmement, la nomination définitive conduit malheureusement parfois à l'inertie et à l'inefficacité du fonctionnaire concerné: il existe en effet une large marge entre faire ce qui est strictement nécessaire pour ne pas être licencié et s'investir pleinement dans sa mission.

Pour la FEB, l'augmentation du nombre de fonctionnaires engagés sous contrat temporaire ne s'explique dès lors pas uniquement par des considérations budgétaires mais aussi par un souci de corriger les aspects fonctionnels du fonctionnariat. On peut dès lors se demander si un contrat de travail à durée indéterminée pour tous les fonctionnaires ne pourrait pas constituer le juste milieu entre la nomination définitive et le statut temporaire. Pour le fonctionnaire qui s'acquitte correctement de sa mission, l'ancienneté acquise avec les années de service offrirait une sécurité d'emploi suffisante tandis que les excès de la nomination définitive et du statut temporaire pourraient être déjoués.

Un deuxième défi important réside dans la rémunération du fonctionnaire. Si nous venons à harmoniser le statut du fonctionnaire avec celui du secteur privé quant à la protection contre le licenciement, pourquoi ne le ferions nous pas également en matière de rémunération ? Ce débat ne peut être fructueux que si nous examinons également la pension du fonctionnaire et ses heures de travail.

C'est bien connu, les pensions des fonctionnaires sont en moyenne sensiblement plus élevées que les pensions légales dans le secteur privé. Pour leur défense, les syndicats arguent qu'il s'agit d'un « salaire différé ». La FEB n'est pas d'accord avec ce raisonnement mais si on le suit quand même, il implique que l'on ne peut pas discuter du salaire des fonctionnaires sans parler aussi de leur pension. Il faut alors se demander si les fonctionnaires gagnent vraiment moins que les travailleurs du secteur privé, lorsque l'on considère la somme du salaire et de la pension sur l'ensemble de la vie et que l'on tient également compte du nombre d'heures de travail effectivement prestées et des jours de vacances. Dans ce contexte, ne serait-il pas préférable d'augmenter la rémunération des fonctionnaires

et de diminuer leur pension¹ de sorte qu'ils soient plus motivés durant leur vie active et que de plus, l'on puisse attirer des collaborateurs très compétents ?

Un troisième défi important réside dans la perspective de carrière et la mobilité du fonctionnaire. La FEB soutient pleinement la proposition du ministre Van den Bossche selon laquelle les fonctionnaires experts pourraient progresser de deux manières : non seulement verticalement vers une fonction dirigeante (seule option possible aujourd'hui) mais aussi horizontalement de sorte qu'ils puissent développer et valoriser leur expertise. De plus, il faudrait que le fonctionnaire puisse passer beaucoup plus facilement qu'à l'heure actuelle d'un service public à un autre afin de développer sa carrière verticale ou horizontale. Enfin, une mobilité accrue des travailleurs entre les secteurs public et privé est souhaitable si on veut optimiser le développement et l'utilisation des compétences. L'harmonisation du statut et de la rémunération entre les fonctionnaires et les travailleurs constitue un instrument important à cet égard.

Selon la FEB, une adaptation du statut de fonctionnaire sur la base de ces trois points valoriserait davantage le fonctionnaire qui fait bien son travail et répondrait mieux aux besoins organisationnels d'une administration moderne. Le développement des compétences, leur valorisation et leur affectation à la bonne activité centrale revêtiront alors une importance cruciale.

¹ On pourrait alors envisager éventuellement d'instaurer un deuxième pilier de pensions pour le secteur public, selon des modalités spécifiques.

RÉACTION DU GERFA

L'IDÉOLOGIE MANAGÉRIALE CONTRE L'ÉTAT, OU L'ULTIME RÉFORME DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE BELGE*

*Jean-François Goosse***

INTRODUCTION

Si les projets du ministre fédéral de la Fonction publique en matière d'organisation des services publics et de statut de leur personnel ont réussi à focaliser le débat, il ne faut néanmoins pas perdre de vue qu'ils concernent moins que le dixième des agents publics en Belgique, à savoir ceux qui relèvent des ministères et des organismes d'intérêt public fédéraux de type administratif. Ni les Communautés et Régions¹, ni les provinces et communes, ni même, au niveau fédéral, les entreprises publiques autonomes et les corps spéciaux (ordre judiciaire, armée, future police fédérale) ne sont visés. Il est d'ailleurs permis de s'interroger sur l'opportunité et la pertinence de réformes qui prétendent s'attaquer aux structures mêmes, à l'heure où de nouvelles revendications institutionnelles annoncent un démembrement supplémentaire de l'État, à moins bien sûr de soupçonner le ministre de machiavélisme².

* AVERTISSEMENT : Ce texte applique les rectifications orthographiques proposées par le Conseil supérieur de la langue française et approuvées par l'Académie française.

** Jean-François GOOSSE est fonctionnaire fédéral et administrateur du Groupe d'étude et de réforme de la fonction administrative (GERFA).

¹ Nous laissons ici de côté le problème de la refonte de l'arrêté royal fixant les principes généraux...

² G. DISCRY (Centrale chrétienne des services publics) pose ouvertement la question : « *En démantibulant la fonction publique fédérale, on touche à l'État central. N'est-ce pas le but caché de certains Flamands ?* », in Journal du Mardi, 6 juin 2000, p. 5.

Avec moins de tapage publicitaire mais plus de prudence et de souci du dialogue, le Gouvernement wallon prépare une réforme bien différente, plus raisonnable mais sans doute plus prometteuse³.

1. AVANT 1999 : DES RÉALISATIONS MANAGÉRIALES ? QUELLES RÉALISATIONS ?

Le diagnostic des participants à l'atelier « Management public » du Ier Congrès de l'Association belge de science politique - Communauté française (12-13 mars 1999) est péremptoire : « *les freins majeurs à la marche de l'administration vers la modernité* » sont en premier lieu « *la politisation de l'administration, l'influence des cabinets ministériels* », mais aussi – nous y reviendrons – « *l'absence de culture administrative, le sous-développement de la science administrative* »⁴. Or, la contribution de J.-L. Genard à cet atelier⁵ montre que la « *colonisation radicale de l'appareil administratif par la classe politique* », identifiée comme le problème principal, n'a précisément pas été visée par les réformes. Au contraire, le remplacement du signalement par l'évaluation – un échec reconnu par les services de la Fonction publique eux-mêmes⁶ et sanctionné par le ministre⁷ – est « *significatif des difficultés de réformer l'administration sans procéder d'abord à une profonde dépolitisation* ». Aussi, faute de s'inscrire « *dans la perspective d'une gestion plus méritocratique des carrières* », a-t-elle été perçue « *avant tout comme un instrument de contrôle ou de pression* ». J.-L. Genard ajoute qu'« *il est également significatif que l'on ait privilégié en Belgique l'évaluation des fonctionnaires plutôt que celle des politiques publiques* », qui fait largement défaut.

³ A. DETREZ, « Ecolo et la fonction publique wallonne », *Diagnostic*, avril 2000, pp. 4-7; M.L., « Un pas dans la bonne direction ? », *ibidem*, septembre 2000, pp. 21-22.

⁴ C. de VISSCHER et C. MAGDALIJNS, « Quels changements pour l'administration publique en Belgique ? », Rapport de synthèse, in GOBIN et RIHOUX, éd. *La démocratie dans tous ses états*, Louvain-la-Neuve, Academia - Bruylant, 2000, pp. 129-135.

⁵ J.-L. GENARD, « Spécificités de l'administration publique belge et réformes administratives », *ibid.*, pp. 163-174.

⁶ M. LEGRAND, « L'évaluation en sursis », *Diagnostic*, septembre 1999, pp. 4-5.

⁷ M. LEGRAND, « Premier (?) ravalement de l'évaluation », *ibid.*, octobre 2000, pp. 4-5 ; arrêté royal du 17 septembre 2000 (*Moniteur belge*, 22 septembre 2000).

Ce qui a été surtout travaillé depuis une dizaine d'années, c'est l'amélioration des relations entre l'usager et l'administration, à la fois par des garanties juridiques (recours en suspension devant le Conseil d'État, motivation des actes administratifs, publicité de l'administration avec en corolaire une nouvelle déontologie : obligation d'informer, mais aussi liberté d'expression du fonctionnaire) et par des mesures pratiques (Charte de l'utilisateur des services publics, lisibilité des documents, amorce d'une politique de simplification des formalités), la Charte de l'assuré social, qui est une loi, participant des deux démarches. C'est évidemment essentiel, mais beaucoup reste à faire pour changer les habitudes : voir, par exemple, l'efficacité relative de la Commission d'accès aux documents administratifs. Cependant, l'importance accordée aux problèmes individuels, si elle ne s'accompagne pas d'une réflexion globale sur la conception, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques, n'exprime-t-elle pas « *une accentuation de l'image de l'administration comme prestataire de services et des citoyens comme clients ou consommateurs d'administration* », bref, l'émergence d'une « *démocratie de consommateurs parfaitement conforme à une image libérale de l'État* », plutôt qu'une volonté de relégitimation globale du service public⁸ ?

Quant aux contrats de gestion, à l'engagement de dirigeants venant du secteur privé, à l'appel à des entreprises de consultance (audits), ils relèvent d'un « *processus conduisant à soumettre, selon des modalités diverses, le service public à des impératifs marchands* » – les incessants remaniements de la loi du 21 mars 1991 sur les entreprises publiques autonomes menant d'ailleurs, par glissements progressifs, à la privatisation – et de « *la prégnance de l'imaginaire entrepreneurial sur la réforme du service public* »⁹.

2. LES RÉFORMES EN COURS

2.1. Un climat détestable

2.1.1. Le temps du mépris

⁸ J.-L. GENARD, *idid.* Cette appréciation mérite d'être nuancée, comme on le verra plus loin (3.1.).

⁹ *ibid.*

L. Van den Bossche, animé de la conviction de détenir la vérité, s'est donné pour mission d'imposer à l'administration les acquis d'une prétendue science managériale qui transcende, à l'entendre, tout débat de nature politique¹⁰.

Tous les moyens sont bons à cet égard : jouer la carte de ses relations personnelles avec le Premier ministre pour placer le Gouvernement devant des faits accomplis, la carte de l'opinion publique contre les fonctionnaires, de la base contre les organisations syndicales...

Il traite ses contradicteurs, parlementaires¹¹ ou syndicalistes¹², par le mépris ; il proclame par avance qu'il n'attache aucune importance à la « consultation populaire » (« *j'aime la démocratie, mais pas trop* »). Bref, « *le ministre de la Fonction publique semble atteint par le syndrome chinois : il a adopté le modèle de l'économie de marché comme référence, mais (avec) les procédés autoritaires* »¹³.

2.1.2. Le « marketing » de la réforme

La forme rejoint le fond : c'est en recourant à la manipulation et au conditionnement publicitaire qu'il faut « vendre » la supériorité des méthodes privées de gestion, comme nous l'avons montré ailleurs en analysant la section « Conseils pour une gestion du changement » de la note COPERNIC¹⁴ ainsi que la langue même de l'ensemble du document¹⁵ ;

¹⁰ Ainsi le ministre invoque-t-il, pour imposer le démantèlement des principes généraux, « *une demande des Communautés et des Régions* » (lire : de la Communauté flamande) « *qui souhaitent... mettre en oeuvre les conceptions et techniques modernes scientifiquement fondées, en matière de gestion et d'organisation du personnel* » : note au conseil des ministres du 22 octobre 1999, p. 8.

¹¹ « Le micro était ouvert... et VAN DEN BOSSCHE mal luné », *La libre Belgique*, 17 mars 2000, p. 3.

¹² Voir les déclarations de Guy BIAMONT (Centrale générale des services publics) au *Journal du Mardi*, 6 juin 2000, p. 7.

¹³ M. BARBEAUX, député fédéral P.S.C., cité par *La Libre Belgique* du 3 mai 2000.

¹⁴ Vers une modernisation des administrations publiques, 16 février 2000, pp. 45 à 52 ; J.-F. GOOSSE, « La note VAN DEN BOSSCHE : comment 'vendre' la réforme », *Diagnostic*, mars 2000, p. 6.

¹⁵ J.-F. GOOSSE, « La langue des maîtres du monde », *ibid.*, pp. 4-5.

le recours au vocabulaire de l'entreprise et aux anglicismes du sabir managérial ont pour fonction de mystifier le lecteur ou d'obscurcir le message, ce qui est le propre de tout discours du Pouvoir.

La prétendue « consultation populaire » imposée par l'aile libérale du gouvernement a dégénéré en farce de mauvais gout : organisée en dehors de tout cadre légal ou réglementaire, ses résultats ont été –incomplètement– dépouillés sans le moindre contrôle démocratique, et les questions posées n'offraient pas des choix clairs sur des propositions précises, mais de fausses alternatives ou des échelles de préférence dignes d'une enquête de marché pour une marque de poudre à lessiver¹⁶. En fait, Verhofstadt a offert à l'opinion une utile leçon de choses sur l'avenir qu'il nous promet ; en étendant les méthodes du secteur privé et la sous-traitance à ce qui aurait dû constituer un exercice pratique de la démocratie, il a démontré par l'absurde qu'une gestion publique efficace ne pouvait se dispenser du respect des règles de l'État de droit.

2.2. Pourquoi le statut ?

Le statut, qui est la base du système de la fonction publique de carrière, répond aux nécessités de l'État moderne :

- le principe de continuité du service requiert que les changements de direction politique inhérents au régime démocratique soient contrebalancés par la permanence des fonctions administratives ;
- le principe d'accès égal des usagers au service implique l'indépendance et l'impartialité du fonctionnaire, « *individu personnellement libre n'obéissant qu'aux devoirs de sa fonction* »¹⁷, qui n'est pas au service d'un autre individu ou d'un parti mais de la république (au sens étymologique), parachevant ainsi la séparation du Prince et de l'État.

Les règles du statut, ensemble équilibré de droits et de devoirs, ne sont pas des privilèges accordés à leurs titulaires, mais des garanties liées aux lois du service public. Dans cet ensemble, les dispositions relatives au recrutement des agents publics occupent une place centrale : parce que tous les citoyens sont tenus de contribuer aux charges publiques, ils ont une

¹⁶ Michel LEGRAND, « Mais où est donc passé COPERNIC ? », Ibid., octobre 2000, p. 3.

¹⁷ J.-L. GENARD, *op. cit.*

vocation égale aux emplois publics, et un intérêt évident à ce que leur attribution ne soit tributaire que de la compétence et des capacités, sanctionnées par la réussite d'un concours¹⁸. Les procédures de recrutement doivent donc être objectives, transparentes et organisées par l'autorité publique. À cet égard, certains devraient s'aviser que le clientélisme, comme forme d'appropriation des emplois publics par des factions ou des intérêts particuliers, est une forme de privatisation qui ne peut qu'en encourager, voire justifier d'autres, présentées comme plus efficaces et plus économiques.

2.3. La dépolitisation de l'administration

Les mesures préconisées par l'accord de gouvernement, puis par le plan de réforme du Secrétariat permanent de Recrutement (S.P.R.) et la note COPERNIC, n'offrent aucune garantie réelle de dépolitisation, au contraire.

2.3.1. Recrutement

Le plan de réforme du S.P.R.¹⁹, d'ailleurs rebaptisé illégalement SELOR (pour Sélection-Orientation), le réduit à un simple rôle de présélection, une épreuve complémentaire étant organisée par un jury « maison » au sein de chaque département. Le principe selon lequel la réussite du concours garantit au lauréat l'attribution d'un emploi en fonction de son classement, et la maîtrise d'une autorité indépendante et impartiale sur la procédure de recrutement jusqu'à l'affectation sont remis en question.

En outre, la suppression de la publication mensuelle du S.P.R. *Agenda des examens* au profit d'autres modes de publicité moins efficaces et plus coûteux pour l'État comme pour le citoyen, ainsi que le raccourcissement des délais d'inscription à dix jours ou moins²⁰, portent en fait atteinte au principe d'égalité devant l'accès aux emplois publics.

¹⁸ « Mémoire du GERFA », *Diagnostic*, mai 1999, pp. 12-13.

¹⁹ Bureau du GERFA, « S.P.R. : un plan inquiétant », *ibid.*, décembre 1999, pp. 4-9.

²⁰ *Ibid.*, septembre 2000, pp. 12 et 24, qui ajoute une comparaison édifiante avec la situation française.

L'ensemble de ces mesures crée un contexte favorable au renforcement de la politisation.

2.3.2. Contractuels

Pour les emplois courants, la note précitée sur le S.P.R. préconise le recours préalable aux réserves de recrutement ; à défaut de lauréats disponibles, le S.P.R. s'adressera à des bureaux d'intérim qui doivent présenter une liste de trois candidats parmi lesquels le département utilisateur exerce son choix. Il n'y a donc pas de volonté réelle de limiter le recours aux contractuels, facteur essentiel de la politisation du recrutement²¹, au contraire, d'autant que l'autorité publique renonce à sa prérogative de sélection et aux garanties d'impartialité et de compétence dont son exercice doit être entouré.

La note COPERNIC, de son côté, recommande le recrutement par contrat de dirigeants (v. 2.3.3.) et d'experts, éventuellement issus du secteur privé et rémunérés aux conditions du « marché ». Le manque de transparence des critères et des procédures de ces désignations, qui augmente la liberté de choix de l'autorité politique, ne contribuera pas à la dépolitisation.

2.3.3. Mandats

L'attribution des fonctions dirigeantes par mandat est également un mécanisme de politisation, si les critères et les méthodes de sélection ne sont pas établies avec rigueur : or, le ministre (pour le chef d'administration) ou une commission dont il fait partie (pour les autres fonctions dirigeantes) choisirait parmi les candidats (« short list » !) issus d'une présélection – et non d'un concours – opéré par des bureaux privés de recrutement « sous la surveillance » de SELOR.

L'appel à des candidats extérieurs à l'administration rompt avec le système de la fonction publique de carrière et peut devenir un moyen supplémentaire de politisation, notamment par le « recyclage » des candidats malheureux aux élections ou des employés et « experts » des appareils de parti.

²¹ Dans le même sens, de VISSCHER et MAGDALIJNS, *op. cit.*, pp. 130-131.

Le GERFA défend une conception bien différente des mandats :

« Pour les fonctionnaires généraux (chefs d'administration ou adjoints de chefs d'administration), le projet du GERFA a pour but essentiel de concilier compétence et choix politique. Il est le fait d'un double constat, d'une part que l'autorité politique veut choisir ses fonctionnaires généraux, d'autre part qu'il faut limiter ce choix à des agents compétents. Actuellement, les fonctionnaires généraux sont nommés politiquement, sans aucune référence explicite à leur compétence.

Il s'impose de créer une réelle carrière pour les fonctionnaires généraux basée sur 3 axes :

- *un concours ;*
- *une période de formation ;*
- *des mandats de direction.*

Tout agent de niveau 1 comptant 6 années d'ancienneté pourrait présenter un concours de capacité d'un haut niveau d'exigence.

Après ce concours, le lauréat doit suivre une année de formation organisée en Belgique par l'École d'Administration. Au terme de cette année et après réussite d'un examen, le candidat est revêtu du grade d'administrateur (barème 13B). C'est uniquement parmi les administrateurs que l'autorité politique peut choisir ses fonctionnaires généraux pour des mandats limités et renouvelables, à l'issue desquels ils retrouvent leur grade d'origine.

Avantages du système :

- *le choix est limité à des agents qui ont acquis un minimum de compétence ;*
- *par le mécanisme des mandats, les fonctions ne sont pas monopolisées pour des termes de 20 ans et plus ;*
- *une collaboration plus étroite entre les fonctionnaires dirigeants et l'autorité politique permet une réduction drastique des effectifs des cabinets ministériels »²².*

²² Mémoire, mai 1999, *ibid.*, p. 15.

2.3.4. Cabinets

Remplacer les cabinets, d'une part, par un conseil stratégique composé d'un certain nombre d'experts externes et, d'autre part, par une cellule stratégique dont les membres sont nommés par le ministre pour la durée de la législature, revient en fait à perpétuer l'existence des cabinets sous un autre nom et une autre forme, plus insidieuse, en accroissant la confusion entre la sphère politique et la sphère administrative.

La méthode de sélection paraît la même qu'en matière de mandats et ferait la part belle au secteur privé : certains groupes d'intérêt, patronaux ou autres, pourraient ainsi prendre pied au cœur même de l'appareil d'État, alors que, dans les cabinets, ils n'étaient jusqu'à présent que des collaborateurs précaires sans pouvoir formel de décision.

Enfin, chaque ministre conserve un secrétariat privé réduit : soit ! Mais on ne nous dit pas quel dispositif empêchera sa tendance probable à l'accroissement...

2.3.5. Conclusion

Nous avons toujours pensé que seuls des mécanismes juridiques rigoureux pouvaient combattre la politisation ; au contraire, la promotion de la flexibilité et la confusion du public et du privé encouragent le système à suivre sa pente naturelle, qui est celle du clientélisme partisan. La composition des conseils d'administration des entreprises publiques autonomes donne déjà des indications claires dans ce sens. Le journaliste Guy Tegenbos, propagandiste fervent et intéressé des réformes – sa fille est attachée au cabinet du ministre Van den Bossche – a d'ailleurs levé un coin du voile : « *dans l'entourage du Premier, on pense au spoil system tel qu'il est pratiqué aux États-Unis* »²³.

2.4. Les services publics « horizontaux »

²³ *De Standaard*, 18 février 2000.

Les « services publics horizontaux » existent depuis longtemps : ils correspondent à ce qu'André Molitor appelait déjà, en 1974, les « *mécanismes centraux de gouvernement et d'administration* »²⁴.

- Le service « Budget et Contrôle de gestion » correspond à l'administration générale du Budget et du Contrôle des Dépenses du ministère des Finances, qui comprend l'Inspection des Finances.
- Le service « Personnel et Organisation » correspond aux divers services regroupés en 1993 (sauf le service de santé administratif) au sein du ministère de la Fonction publique.
- De même, les tâches de « Coordination générale » sont exercées pour l'essentiel par les services du Premier ministre.
- Seul le service « Technologies de l'Infrastructure et de la Communication » n'existe qu'à l'état embryonnaire : le Bureau Conseil Informatique, malheureusement démantelé puis absorbé par le Bureau Conseil A.B.C., à la Fonction publique et le réseau FEDENET géré par le Service fédéral d'information (ex-INBEL) auprès du Premier ministre, en sont des éléments.

Les fonctions qu'ils remplissent peuvent sans doute être perfectionnées et systématisées (toutefois, en préparant la privatisation de la Régie des Bâtiments, le gouvernement ne donne pas un exemple convaincant de ses bonnes intentions !), mais le tout est de savoir quel type de relations s'instituera entre les ministères en ligne (départements verticaux) et les services d'appui (horizontaux). S'il s'agit de mieux remplir les missions actuelles de soutien, de conseil et de contrôle, pas de problème ; s'il s'agit au contraire d'instituer un système à double commande, il faut crier casse-cou ! Or, la note COPERNIC est plus qu'inquiétante à cet égard :

« Les responsables 'Personnel et Organisation' décentralisés (sic) dépendront hiérarchiquement du directeur responsable de la G.R.H. du service public fédéral du Personnel et de l'Organisation central à qui ils

²⁴ *L'administration de la Belgique*, Bruxelles, Institut belge de science politique/CRISP, pp. 187-222.

rapporteront du 'Comment'... Ils rapportent à propos du 'Quoi' au directeur responsable de leur service public fédéral »²⁵.

Outre que les auteurs méconnaissent la distinction entre l'autorité fonctionnelle et l'autorité hiérarchique – qui, elle, ne se divise pas – une telle conception est incompatible avec la responsabilisation des fonctionnaires généraux revêtus d'un mandat et surtout avec l'autorité dont chaque ministre doit disposer sur son département.

Les impératifs proclamés de bonne gestion paraissent s'effacer ici devant le souci du ministre de garder SA réforme sous contrôle, voire la volonté de domination d'un certain Bureau du ministère de la Fonction publique, qui ne se satisfait plus des mécanismes classiques de tutelle et de conseil, mais souhaite imposer de manière tangible sa direction idéologique aux départements.

3. NOTRE CONCEPTION DE LA GESTION PUBLIQUE

3.1. Spécificité du service public

« Le service public peut certes apprendre du secteur privé, mais il n'a pas de leçon à recevoir de lui », car « il doit viser cette forme supérieure de rentabilité qu'est l'efficacité sociale », disait Anicet Le Pors, ancien ministre français de la Fonction publique (1981-1984). L'exclusion de tout but de profit et le souci du long terme en sont des caractéristiques essentielles.

Ayant en vue l'intérêt général, le mode normal d'action de l'État est la loi (sensu lato) et non le contrat, mais les privilèges que lui confère sa mission éminente – exécution d'office, monopole de la contrainte légitime – ont pour contrepartie la soumission au droit qui est au principe de son action ; la formule prêtée au ministre Van den Bossche selon laquelle *« le management prime le droit »* est donc extrêmement dangereuse, car elle

²⁵ Note précitée du 16 février 2000, p. 33. Pour une critique de cette conception, voir aussi Parti socialiste (Institut Emile VANDERVELDE), « Modernisation de la Fonction publique : pistes de réflexion », 20 mars 2000, p. 4.

oppose à l'État de droit l'État managérial, qui s'accommode très bien, on le sait, de l'État de police (voyez Singapour).

Enfin, les garanties nouvelles accordées au citoyen, telles que la motivation des actes individuels et la publicité de l'administration, comme le droit d'être entendu et consulté, individuellement ou collectivement, et tout ce qui relève de ce que la doctrine et la jurisprudence récentes appellent les « principes de bonne administration », accusent aussi cette spécificité de l'action publique, au point d'ailleurs que, pour certains auteurs, les principes de motivation formelle et de publicité font partie intégrante des lois générales du service public, à côté des lois classiques de la continuité, du changement et de l'égalité ou universalité²⁶.

3.2. Le discours « entreprise-produit-client »

L'utilisateur du service public n'est pas plus un client que le citoyen n'est un « consommateur de politique ».

Le client est devenu un concept passepartout : les fonctionnaires entretiennent « *un rapport clients-fournisseurs dans les relations internes* » de l'administration ; client aussi, le demandeur d'emploi qui s'inscrit à un examen de recrutement²⁷.

Pourtant, cette notion ne peut rendre compte des diverses situations dans lesquelles l'individu entre en rapport avec l'État, notamment lorsque ce dernier agit en qualité d'autorité – le contribuable n'est pas le client du ministère des Finances – ou en tant que garant des biens collectifs ou publics – la jouissance des espaces publics et la sécurité, par exemple – qui, par nature, sont à l'usage de tous et ne peuvent être assurés que par une

²⁶ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Anvers, Kluwer, 14e éd., 1996, n^{os} 74-75.

²⁷ Exemples tirés respectivement de la note COPERNIC, p. 16, et du communiqué du Conseil des Ministres du 3 mars 2000. Une directive interne d'un service de renseignements recommande de tenir compte des besoins des « clients » destinataires de ses analyses, parmi lesquels figure le chef de l'État. Bref, si le client est roi, le Roi aussi est client. Les services de l'Office national de l'Emploi échangent des informations en se donnant du « Cher client » plutôt que du « Cher collègue »...

action continue dont les bénéficiaires ne sont pas personnellement identifiés.

Par ailleurs, le « client » paie un prix : or, beaucoup de services sont dispensés à titre gratuit ou moyennant une participation de l'utilisateur qui est bien inférieure au prix de revient ; souvent le service est un droit ouvert à tout citoyen ou même à tout habitant, qu'il soit solvable ou non. Les services sont accessibles à tous, au nom du principe d'égalité (il n'y a pas de « gros » et de « petits » usagers pour le service public), et même à des conditions préférentielles pour les plus démunis, au nom de la solidarité.

Enfin, le concept réducteur et mercantile de « client » évacue toute la dimension démocratique de la participation du citoyen à l'organisation et au contrôle du service public : l'entreprise est extérieure au client, tandis que l'État est notre affaire à tous. Ce que certains prennent pour le comble de la modernité constitue en fait une formidable régression de la pensée politique, voire sa négation pure et simple.

3.3. Pas de contradiction entre gestion et culture juridique

« Il est tentant pour les technocrates de déclarer que le droit est un empêchement d'avancer, une entrave, un frein au progrès et à l'efficacité, un facteur d'inefficacité, de lourdeur, de lenteur.

Cette analyse est inexacte : le droit est un facteur indispensable d'efficacité pour la marche d'un État moderne et, par conséquent, pour le développement économique ; elle est dangereuse dans la mesure où, à travers l'affaiblissement des règles juridiques, ce sont un certain nombre de protections des citoyens et de garanties qui risquent de disparaître »²⁸.

Il ne saurait donc y avoir de contradiction entre une gestion publique bien comprise et la culture juridique, le droit étant d'ailleurs lui-même une technique de gestion, en ce qu'il apporte aux acteurs sociaux une sécurité et une prévision suffisante des effets de leurs décisions, sans lesquelles toute initiative serait paralysée.

²⁸ G. BRAIBANT et G. STIRN, *Le droit administratif français*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques et Dalloz, 4e éd., 1997, p. 18.

Il va sans dire que la gestion publique doit aussi être soucieuse d'efficacité, c'est-à-dire notamment du coût et du rendement des moyens mis en œuvre, et ouverte aux progrès techniques d'où qu'ils viennent, mais cela n'est ni neuf, ni incompatible avec le respect du droit.

La « gestion managériale » n'est qu'un pléonasme (la « gestion gestionnaire ») significativement réducteur.

4. EN GUISE DE CONCLUSION

Nous voudrions, pour clore notre propos, revenir aux travaux du Congrès de l'Association belge de science politique que nous évoquions au début : les freins à la marche de l'administration vers la modernité sont, à côté de la politisation et de l'influence des cabinets ministériels, l'absence de culture administrative et le sous-développement de la science administrative.

4.1. Absence de culture administrative ?

Toute formation sociale développe sa propre culture de groupe ; au nom de quoi la fonction publique devrait-elle emprunter à autrui la sienne ? Cessons donc, pour commencer, de parler de « culture d'entreprise » et osons parler de « culture de service public ». Cette culture n'est pas donnée, mais à construire : la fonction publique ne peut développer ses propres valeurs et son éthique professionnelle qu'en fortifiant son esprit de corps, d'où l'importance des mécanismes spécifiques de recrutement et de promotion, d'une part, de formation initiale et continuée, d'autre part, et de l'articulation des uns et des autres dans un système de carrière. C'est pourquoi le GERFA ne cesse de réclamer la création d'une école d'administration indépendante des milieux tant économiques qu'académiques (ce qui n'exclut pas, bien sûr, des collaborations fructueuses) et qui devrait relever, en l'état, de la Communauté française.

4.2. Sous-développement de la science administrative ?

Qu'on la décline au singulier ou au pluriel, comment fonder une discipline si elle n'est pas d'abord assurée de la spécificité de son objet ? Ne s'est-elle libérée des études de droit que pour tomber sous la coupe des experts

multifonctionnels en « management » ? Au risque de déplaire à certains, il faut affirmer avec force que pas plus la formation que la recherche en matière d'administration publique ne sont l'affaire des écoles de commerce.

« Les sciences de l'administration doivent s'émanciper afin d'apporter aux problèmes spécifiques de l'activité administratives des réponses originales. Dans ce contexte se pose bien évidemment la question de la légitimité et de l'opportunité du recours à des méthodes et des techniques empruntées au secteur privé (...). Un impératif s'impose... : l'adaptation des outils et techniques aux réalités du domaine auxquelles ils sont appelés à s'appliquer, d'où l'intérêt d'une science administrative autonome au plan de son objet mais pluridisciplinaire dans sa démarche »²⁹.

L'administration publique a pour fin l'intérêt général, elle a un droit et des institutions qui lui sont propres, elle se caractérise à la fois par son autonomie relative et sa subordination au pouvoir politique : telles sont, à notre avis, les principales spécificités à prendre en compte.

La science administrative ne peut céder à la tentation prescriptive des « sciences » du management privé, qui ne sont elles-mêmes qu'une technique appliquée de l'économie libérale, dont elles partagent la psychologie élémentaire, l'épistémologie réductionniste, déductive et individualiste³⁰ ainsi que la propension à ramener la complexité humaine à des équations, véritable scolastique de notre temps. Comme la science politique, sa sœur aînée, doit se garder des dérives de l'école américaine du « rational choice »³¹, la science administrative doit éviter les *a priori* pour revenir aux méthodes de l'observation et de l'expérimentation sociales et à la sociologie comme étude des phénomènes collectifs.

²⁹ de VISSCHER et MAGDALIJNS, *op. cit.*, pp. 134-135.

³⁰ Dans ce sens notamment, Benjamin R. BARBER, *Démocratie forte* (1984), éd. française : Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

³¹ Voir « La science politique américaine, science 'dure' », en particulier Jonathan COHN, « 'Le choix rationnel', nouvel évangile » dans *Le Monde des Débats*, mai 2000, p. 24. Cette école prétend réduire le comportement politique à un ordre de priorités déterminé par l'espoir d'un gain personnel et formalisable en modèles mathématiques, en négligeant l'Histoire, les pratiques culturelles et les systèmes de valeurs.

Enfin, il faut bannir l'esprit de système au profit de la pensée systémique : avant de copier sans réflexion des modèles étrangers, il y a lieu de se rappeler que les institutions et les pratiques administratives ne peuvent être isolées de traditions, de valeurs et de préférences qui, ensemble, forment ce que l'on appelle une civilisation. Notre avenir ne peut dépendre d'une vérité révélée venue du Nord ou de l'Ouest ; portons aussi nos regards vers le Sud...

**ACTUALITÉ DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

.....
RENCONTRE AVEC GRÉGOIRE BROUHNS*

Pyramides : *« Monsieur Brouhns, vous êtes Secrétaire général du ministère des Finances et également auteur de l'État budgétaire (1984) ainsi que de nombreuses autres publications.*

« Le ministère des Finances, qui compte pas moins de 30.000 agents, est en restructuration continue depuis 1991. Comme le reprend le rapport annuel 1998, « le changement constitue la seule constante au sein des administrations fiscales ». N'est-ce pas là un processus trop long, voire fastidieux, qui risque de perturber le personnel, du simple préposé jusqu'au directeur général ?

« La réforme de 1991 à peine finalisée, ne va-t-on pas entreprendre un autre processus de restructuration globale, dont la compatibilité avec ce qui a été accompli doit être établie ? »

G. Brouhns : *« 1. Deux observations liminaires tirées de l'observation des organisations, à commencer par les entreprises :*

- *elles sont, pour la plupart, en processus de permanente adaptation organique/institutionnelle pour répondre au mieux à leur environnement « sociétal », lui-même en permanente évolution. C'est là une donnée contemporaine de la vie des organisations ;*
- *certaines d'entre elles sont même engagées dans un processus de restructuration, dès lors qu'il s'agit d'assurer leur survie au sein de cet environnement « sociétal ». L'expérience montre que de tels processus de restructuration sont longs (la dizaine d'années n'est pas rare), dans la mesure où il s'agit, à travers eux, d'intégrer des cultures d'entreprise différentes à l'origine et où leur enjeu est de créer une nouvelle culture d'entreprise.*

* Grégoire Brouhns est Secrétaire général du ministère des Finances depuis février 1998.

« Les administrations publiques n'échappent pas à ce double mouvement. Habituees à une très grande stabilité organisationnelle (immobilisme, diront d'aucuns), les administrations publiques ne vivent pas facilement cette situation. Loin s'en faut ! Il en va en particulier ainsi des administrations dites d'autorité, telles que celles en charge des Finances, de la Justice ou de la régulation dans tel ou tel secteur de la vie sociale et économique. Leur principal défi est d'ailleurs tout autant de gérer ces processus d'adaptation permanente et, le cas échéant, de restructuration que de procéder aux adaptations et restructurations proprement dites. Nous y reviendrons.

« Le ministère fédéral des Finances n'échappe évidemment pas à ce diagnostic (voyez l'annexe 1).

2. *Ceci dit, le vaste mouvement de restructuration des administrations fiscales lancé au début des années '90 a déjà atteint bon nombre de ces objectifs initiaux (voyez l'annexe 2). Le principal objectif encore à réaliser est celui de la réorganisation des services extérieurs. Cette réorganisation passe principalement :*

- *par une homogénéisation des circonscriptions administratives, fondée sur les arrondissements judiciaires ;*
- *par une standardisation de leur organisation administrative. Avec le souci de conserver un service de proximité auprès des citoyens-contribuables qui soit de qualité. Il ne s'agit certainement pas de tout sacrifier sur l'autel d'une rationalisation technocratique.*

3. *Pour être complet, il faut aussi mentionner le succès qu'a été la restructuration de cette autre grande administration du ministère des Finances qu'est l'Administration de la Trésorerie (1990-1996), restructuration largement centrée sur la modernisation radicale de la gestion de la dette publique (avec notamment la création, au sein de cette administration, de l'Agence de la Dette).*

4. *Le projet, dit COPERNIC, de modernisation de l'Administration fédérale devrait, à propos du ministère des Finances, s'inscrire dans cette restructuration. L'objectif principal de ce projet est en effet de moderniser les modes de gestion, notamment celui des ressources Humaines, dans l'Administration fédérale. »*

Pyramides : *« La restructuration au ministère des finances a pour caractéristique majeure d'être « internalisée », dans le sens où les différents services sont les principaux acteurs de leur restructuration. Tout cela a été conduit de façon collégiale. Par ailleurs, il a paru nécessaire de procéder en deux temps : une étape de regroupement des services et une étape d'intégration. Quelle est votre appréciation sur la méthode qui a été utilisée et sur les résultats ? »*

G. Brouhns : *« Quand j'ai pris mes fonctions de secrétaire général (février 1998), j'ai pris le temps de dialoguer avec les responsables des administrations fiscales, pour aboutir à la conclusion qu'il convenait de revoir le mode même de la gestion de ce processus de restructuration. Trois concepts-clés ont alors émergé :*

- *internalisation : plutôt que de créer les nouvelles administrations en marge des anciennes, on fait de ces dernières les acteurs de leur propre rénovation ;*
- *collégialisation : en confiant au comité directeur des administrations fiscales le pilotage stratégique de la restructuration ;*
- *et phasage : en procédant d'abord au regroupement fonctionnel des services dans les nouvelles administrations fiscales pour passer ensuite à leur progressive intégration en leur sein¹.*

¹ La phase de regroupement fonctionnel a pour but de faire travailler ensemble et pour la réalisation d'objectifs communs des services qui jusqu'alors opéraient dans des administrations distinctes. Ainsi, par exemple, la nouvelle Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus (A.F.E.R.) regroupe les services de taxation des contributions directes et ceux de la TVA, services qui auparavant opéraient respectivement dans l'ancienne Administration des contributions (avec, d'ailleurs, les services du recouvrement) et dans l'ancienne Administration de la TVA, de l'Enregistrement et des domaines. La phase

Même s'il ne m'appartient pas de porter un jugement définitif sur cette nouvelle approche, j'ai néanmoins la conviction qu'elle a été positive. Elle a en effet contribué à impliquer profondément la hiérarchie dans la conduite du processus, et ceci en jouant la carte de la nécessaire transparence sur les difficultés de l'entreprise et sur les solutions à apporter aux nombreux problèmes posés. N'aurait-elle déjà conduit qu'à rendre les fonctionnaires davantage acteurs du changement, cette méthode aurait ainsi déjà atteint son principal objectif. Ceci dit, je ne cache pas le fait qu'au quotidien, cette méthode soit exigeante et requière une très forte mobilisation des énergies. Mais, avec d'autres, je crois que la modernisation en profondeur de l'Administration passe aussi – et, à mes yeux, d'abord – par là. »

Pyramides : *« Le démarrage de nouveaux services ne s'est pas toujours fait dans des conditions matérielles idéales (cf. la mise en place de 48 centres de contrôle au sein de l'Administration Fiscale des Entreprises et des Revenus). Traditionnellement, et un peu partout dans les services publics, l'organisation logistique est, en caricaturant, le « chaînon manquant ». Quelles solutions préconisez-vous pour remédier à cette problématique ? »*

G. Brouhns : *« Il est tout à fait exact d'observer que trop souvent, l'organisation de la logistique est le « chaînon manquant » de la gestion administrative. Or, à bien des égards, c'est « le nerf de la guerre » ! Mon diagnostic est simple à ce propos : qui dit logistique, dit mobilisation de ressources. Or, la mobilisation des ressources (budgétaires, humaines, informatiques, de bâtiments, etc.) pose au moins deux problèmes. D'abord celui d'une gestion par projets, qui ne commence à pénétrer que progressivement la gestion administrative encore trop souvent excessivement hiérarchisée et (donc) bureaucratifiée. Or, la gestion par projets est essentielle pour conduire à bon port l'indispensable mobilisation de la logistique. Des expériences – réussies – comme le passage à l'an 2000 ou l'introduction de l'Euro, menées au ministère des Finances sous l'égide de la gestion de projet, indiquent très clairement les voies de*

d'intégration proprement dite consiste principalement à fusionner la gestion du personnel (cadre commun du personnel, harmonisation des systèmes d'allocations et d'indemnités, etc).

l'avenir. Il convient d'accélérer ce mouvement. On s'y attache activement ! Ensuite, trop de contrôles bureaucratiques – surtout « externes » – entravent inutilement l'organisation de la logistique à un point tel que trop souvent on ne sait plus qui est responsable de quoi ! Comme d'ailleurs tend à le suggérer le projet COPERNIC, il convient de recentrer les responsabilités sur les gestionnaires eux-mêmes. En un mot, davantage d'autonomie, et donc de responsabilisation, dans le cadre de projets clairs et précis. Cette option impliquera de développer activement les techniques du contrôle interne au sein de chaque administration. En effet, les nombreux contrôles « externes » a priori ont eu pour fâcheuse conséquence de faire souvent l'impasse sur le développement du contrôle interne. L'avenir des actuels organes de contrôle externe – à commencer par le contrôle du Budget et de la Fonction publique – est, dans ce cadre, d'évoluer vers une fonction d'audit interne veillant à la bonne qualité des contrôles internes au sein de nos administrations. C'est l'option qui, dans le cadre du projet COPERNIC, est en train d'être prise. »

Pyramides : *« Les réformes de structures ne sont pas automatiquement une garantie absolue de bonne gestion. D'autres principes entrent en considération comme l'identification des critères de mesure de performances qualitatives et quantitatives. Une cellule de votre secrétariat a élaboré une méthode de mesure qui vise notamment « à augmenter la qualité de l'information et la transformer en connaissance ». Pourriez-vous nous en dire plus quant à la méthode et aux résultats obtenus, à ce jour ? »*

G. Brouhns : *« Les réformes de structures – la restructuration – ne sont en effet qu'un des volets de la modernisation. Les réformes des méthodes de gestion en constituent un autre volet essentiel. Une réponse à la question précédente balise déjà cet autre axe de la modernisation. Je crois en effet que l'introduction du contrôle interne constitue peut-être le premier concept-clé des réformes de méthodes de gestion. Comme on le sait, au cœur du contrôle interne prend place la vérification d'un processus clair et permanent de détermination d'objectifs de gestion et d'évaluation de leur respect. Aussi notre projet « mesure de la performance des services » – et non des agents comme tels –, lancé en août 1998, est-il crucial pour réussir la modernisation des méthodes de gestion. Jusqu'à présent, ce projet s'est concentré sur le « core business » de chacune des administrations fiscales, celui réalisé par leurs services extérieurs respectifs, où travaillent plus de*

80 % du personnel. A l'instar de la restructuration, la méthodologie suivie a délibérément privilégié une approche « internalisée » faisant de chacune des administrations l'acteur-clé de la réalisation du projet avec l'assistance technique d'une cellule ad hoc installée au Secrétariat général et transformée, depuis lors, en une nouvelle direction du Management de la Performance. Au départ d'une analyse des principaux processus d'activités de chaque administration fiscale, une batterie d'indicateurs de gestion a été établie et, ensuite, des objectifs de gestion ont été sélectionnés, dont la mesure repose sur un ou plusieurs de ces indicateurs de gestion. Ces objectifs ont été validés non seulement au niveau des responsables de chacune des administrations fiscales mais aussi au sein du Comité directeur des administrations fiscales, qui est en charge du pilotage stratégique de la modernisation de ces administrations. C'est enfin au sein de ce Comité que s'est déroulé un exercice « horizontal » tendant à clarifier les valeurs fondamentales qui inspirent l'action des administrations fiscales et dont les objectifs de gestion donnent une traduction concrète « sur le terrain ». On en est à présent à préparer la mise au point des tableaux de bord et des bases de données propres à constituer un vrai système d'information de gestion. L'aide d'une assistance technique externe est prévue pour cette phase des travaux. On en est aussi à organiser la prochaine communication – en particulier interne – sur ces valeurs, objectifs et indicateurs. A ce propos, on a veillé à informer, dès le début, les organisations syndicales sur la portée de ce projet, sur sa méthodologie et sur son développement. A cette occasion, l'on a mis l'accent sur le fait que ce « benchmarking » ne visait que les services – et non pas les agents comme tels – et qu'une de ses finalités premières était de permettre l'analyse objective des différences de performance constatées entre services aux compétences similaires. Sur base de cette analyse, des décisions de meilleure allocation des ressources et/ou de meilleure organisation du travail pourraient plus aisément être prises. Par ailleurs, comme déjà indiqué, ce « benchmarking » est appelé à être un des facteurs-clés du développement du nécessaire contrôle interne².

« Voilà, en très résumé, pour la méthode.

² Par benchmarking, on vise ici l'utilisation de critères qualitatifs et/ou quantitatifs pour se situer entre services d'un même secteur d'activités.

« Quant aux résultats, le projet, comme on l'a vu, est toujours en phase de développement. Néanmoins, je pense que cet exercice a déjà livré des contributions fort positives sur trois plans au moins : (1) il promeut en effet une approche de la gestion par les objectifs (2) en intégrant l'action de toutes les administrations fiscales et (3) en s'inscrivant dans une véritable perspective stratégique. D'avoir privilégié une analyse fondée sur les processus d'activités constitue, en outre, une réelle innovation dans des administrations traditionnellement portées à privilégier la structure administrative de leurs services. J'ai le sentiment très net que les autorités des différentes administrations fiscales sont à présent progressivement acquises à cette nouvelle approche de la gestion et que le temps des « grandes citadelles » appartient désormais de plus en plus à un certain passé. Il faut cependant poursuivre dans cette voie pour que ces « vieux démons » du passé ne reviennent plus. Il n'en demeure pas moins vrai que la finalisation de ce projet requiert toujours beaucoup d'énergie et de force de conviction. »

Pyramides : « Quels sont les objectifs actuels de gestion ? Comment peut-on concilier des objectifs parfois contradictoires, comme diminuer le nombre d'erreurs et accélérer les délais de traitement des dossiers. Quels sont les facteurs critiques de succès pour les objectifs de gestion ? »

G. Brouhns : « Au terme de ce processus, chacune des administrations fiscales se sera dotée d'objectifs de gestion très concrets et mesurables pour chacun de ses processus d'activités. La progression vers la réalisation de ces objectifs traduit une préoccupation, celle de la qualité optimale. Ce concept d'optimum de qualité est important, car il souligne que le véritable enjeu est moins de maximiser certains objectifs au détriment d'autres, mais bien plutôt de calibrer le contenu de chacun des objectifs de manière à harmonieusement progresser sur tous les fronts. C'est ainsi qu'à mes yeux, on peut – et on doit – surmonter les possibles contradictions entre objectifs dès lors qu'ils sont pris chacun comme un absolu. Ceci passe évidemment par la détermination d'un « bon équilibre » qui est précisément l'optimum dont je parlais il y a un instant. Cet exercice passe dès lors par une analyse de risques³ qui est encore trop peu pratiquée dans les administrations et

³ Dans la gestion de tout service ou entreprise, on ne peut jamais tout faire en même temps, surtout s'il s'agit de services de contrôle comme dans le cas, par exemple, d'administrations

qui, pourtant, est essentielle à toute gestion réellement efficace. Ces prochaines années, des efforts accrus devront cependant y être consacrés au sein de chacune des administrations. »

Pyramides : *« Votre entité comporte un nombre important d'instances : Comité de direction, Comité de direction des administrations fiscales, Collège des Chefs de service, Comité de gestion par administration. N'y a-t-il pas trop d'organes concurrentiels ? Qu'en est-il de la coordination entre ces organes ? »*

G. Brouhns : *« Cette complexité est en vérité plus apparente que réelle. La structure est assez simple puisque à côté du Conseil de direction, qui coiffe tout le département, chaque administration dispose d'un organe de direction (sous la forme d'un comité de gestion dans les nouvelles administrations fiscales et d'un collège des chefs de services dans les autres administrations). Le « bloc » des administrations fiscales dispose d'une structure intermédiaire constituée du Comité directeur des administrations fiscales, le COMDIR. En gros, la répartition des compétences est la suivante :*

- *au Conseil de direction, (outre ses compétences administratives classiques), la gestion stratégique des ressources du département (budget, personnel et informatique) et, demain avec son développement attendu, celle du contrôle interne ;*
- *aux Comités de gestion et Collèges des chefs de services (outre leurs compétences administratives classiques), la gestion microéconomique de chaque administration et celle de son contrôle interne ;*
- *au COMDIR, la gestion stratégique du processus de modernisation de l'ensemble des administrations fiscales.*

fiscales. Il faut donc ordonnancer ses actions en fonction de public-cibles, des objectifs qu'on se donne *hic et nunc* et du contexte légal et réglementaire en vigueur. Un tel ordonnancement passe par une analyse fine des risques que l'on peut et ne peut pas prendre. Cet ordonnancement doit d'ailleurs être revu périodiquement (annuellement, par exemple). A vouloir tout faire à tout moment, on prend en effet sans doute le risque majeur : celui de tout rater !

« On y ajoutera, s'agissant de l'Administration de la Trésorerie, le Comité stratégique de la dette publique.

« Telle est la colonne vertébrale des organes de gestion. En raison de cette répartition des tâches, cette structure fonctionne, à mes yeux, plutôt bien. Lorsque des questions inévitables de coordination se posent, c'est un des rôles-clés du Secrétaire général que de les traiter. »

Pyramides : *« Y a-t-il toujours un intérêt fonctionnel et une cohérence à maintenir un grand ministère des Finances unitaire (un « mammoth ») ? Certains experts semblent prôner une scission en fonction des missions principales... »*

G. Brouhns : *« Sur la base de mon expérience tant nationale qu'euro-péenne et internationale, ma réponse est : oui, même si des ajustements peuvent être opérés de ci de là. Permettez-moi d'en donner, en bref, la principale motivation. Le regroupement, au sein d'une même organisation, des fonctions financières majeures de l'État présente le double avantage principal de considérablement faciliter (1) la cohérence dans l'exercice de ces fonctions vitales et (2) la défense des intérêts financiers du Pays tant vis-à-vis des autres États et, en particulier, de l'Union Européenne, qu'auprès d'institutions internationales telles que le FMI et l'OCDE, et des marchés financiers. Un éclatement de ces fonctions entre plusieurs organisations compliquerait inutilement, à mes yeux, un travail déjà suffisamment difficile et délicat, voire en hypothéquerait l'efficacité. Il en résulterait, à mes yeux, un risque d'affaiblissement dangereux de l'État fédéral. Dans le cadre du projet COPERNIC, le Gouvernement vient d'ailleurs de confirmer l'unicité du ministère des Finances. Le vrai défi consiste dès lors à gérer au mieux cette organisation et à lui donner à cette fin les moyens nécessaires pour lui permettre d'exercer au mieux ses missions sous l'autorité politique du ministre des Finances et en conformité avec les priorités financières de l'accord de Gouvernement. »*

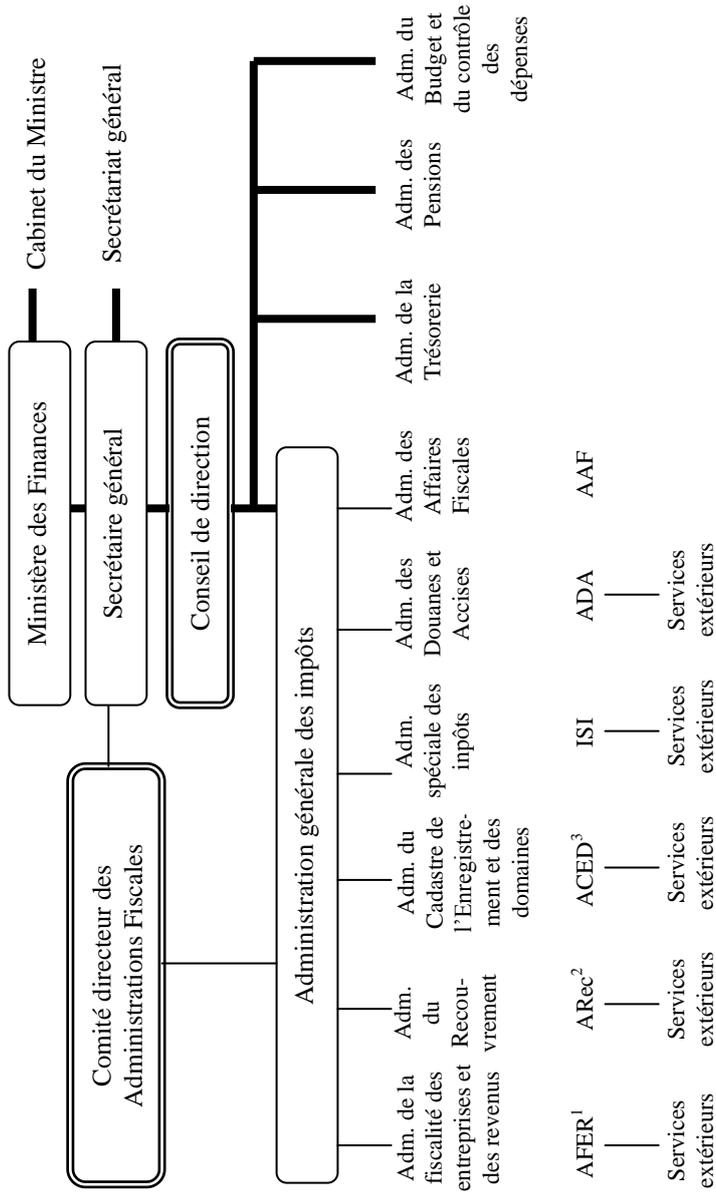
Pyramides : *« Que signifie concrètement une plus grande efficacité, d'une part dans l'optique du ministère des Finances, d'autre part dans le chef du citoyen ? »*

G. Brouhns : *« Question vaste s'il en est ! Pour aller à l'essentiel, je dirai qu'il s'agit, pour le ministère des Finances, d'assumer, au meilleur coût et avec un souci permanent de qualité, l'exercice des missions que lui assignent les lois et leurs règlements d'exécution. S'agissant plus précisément des administrations fiscales, comme j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer, nous nous sommes attachés à définir la charte des valeurs fondamentales de leurs activités. Cette charte fera, ces prochains mois, l'objet d'une vaste campagne de communication interne et externe.*

« Ces valeurs tracent, en quelque sorte, les contours du concept d' 'efficacité' de l'Administration fiscale dans l'accomplissement de ses missions. »

Propos recueillis par Alexandre Piraux

ANNEXE 1 : MINISTÈRE FÉDÉRAL DES FINANCES
Organigramme simplifié



1. Regroupement CD-TVA, Taxation
2. Recouvrement CD-TVA, Recouvrement
3. Recouvrement Cadastre, Enregistrement et Domaines

ANNEXE 2 : PLANS DE RESTRUCTURATIONS DES ADMINISTRATIONS FISCALES

État d'exécution (mi-2000)

1) Plan quinquennal 1991-1995

- a) regroupement fonctionnel des services de contrôle des Contributions Directes et de la TVA (taxation) : création de 48 centres polyvalents (1997-1998) ;
- b) automatisation des services de recouvrement des Contributions Directes : à partir de 1993 et actuellement très largement opérationnel (ICPC) ;
- c) création d'une administration du recouvrement : fin 1998 ;
- d) harmonisation de la procédure fiscale : première étape en 1999 ;
- e) harmonisation des circonscriptions de l'Enregistrement et du Cadastre : non encore réalisée ;
- f) restructuration de l'ISI : 1993 ;
- g) réorganisation des Douanes et Accises (suite à l'achèvement du marché intérieur européen au 1 janvier 1993) : très largement réalisée ;
- h) création d'un audit interne : 1992 ;
- i) création d'une base de données documentaire fiscale (CD-ROM) : en cours depuis 1998 (docufisc et codifisc).

2) Plan-bis 1996-2000

Phase 1 : création de l'Administration des Affaires Fiscales et du dispositif de lutte contre la fraude fiscale : 1996 ;

Phase 2 : création de 48 centres polyvalents de contrôle (taxation CD et TVA) au sein d'une nouvelle administration, l'Administration de la Fiscalité des entreprises et des Revenus (AFER) : 1997-1998 ;

Phase 3 :

- création de centres polyvalents de gestion (taxation CD et TVA) au sein de l'AFER : non encore réalisé ; étude en cours ;

- création de l'Administration du Recouvrement (Arec) et de ses services extérieurs : à partir de fin 1998
- nouveaux services extérieurs : non encore réalisé ; étude en cours ;

Phase 4 :

- création de l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines (ACED) : à partir de fin 1998
- nouveaux services extérieurs : non encore réalisé ; étude en cours ;
- extension du nombre des centres de contrôle de l'AFER : à l'étude.

.....
LES VICES DE LA COMMUNICATION JURIDIQUE

*Michel Leys**

Résumé

Le citoyen est, plus qu'avant, confronté à des textes juridiques dans chacune de ses activités, même de la vie courante. Autrefois, on pouvait considérer que le législateur s'adressait à un public restreint de connaisseurs. C'est de moins en moins le cas. En quoi cela influence-t-il la communication du législateur vers le citoyen ? Le message passe-t-il correctement ?

A partir du schéma de communication classique :

émetteur → (message) → destinataire

l'article se penche sur les problèmes qui peuvent obscurcir chacun des stades de la communication juridique : les difficultés rencontrées par l'émetteur (en particulier le passage du concept au mot), la nécessité de tenir compte du destinataire, les problèmes causés par la transmission du message, et enfin l'ambiguïté du message lui-même.

INTRODUCTION

Les pouvoirs publics interviennent dans des domaines toujours plus étendus, et tous les spécialistes ne peuvent que constater – déplorer souvent – l'inflation législative. Le citoyen est donc, plus qu'avant, confronté à des textes juridiques dans chacune de ses activités, même de la vie courante. Autrefois, on pouvait considérer que le législateur s'adressait à un public restreint de connaisseurs. C'est de moins en moins le cas.

De plus, l'administration a maintenant l'obligation de motiver explicitement chacune de ses décisions. Cette obligation répond certes à un souci très

* Michel Leys est directeur du Bureau de conseil en lisibilité (ministère fédéral de la Fonction publique) et collaborateur scientifique de la Faculté de Droit de l'Université de Liège.

louable de transparence, mais elle a des effets pervers, car elle oblige à ajouter, plus que par le passé, des considérations juridiques extrêmement lourdes, qui risquent de rebuter le destinataire.

Il est donc légitime de s'interroger sur les conséquences pratiques de ces évolutions. En particulier, en quoi cela influence-t-il la communication du législateur vers le citoyen ? Le message passe-t-il correctement ?

Analyser cette communication est surtout important lorsque le message passe mal. Si ce que le récepteur reçoit n'est pas exactement ce que l'émetteur désirait faire passer, cela a toujours des inconvénients. C'est vrai dans toute relation sociale, dans tout contact professionnel, dans toute vie de couple. C'est vrai aussi si le texte impose des obligations – ce qui est le propre des textes juridiques.

Certes, la langue juridique doit satisfaire à des critères sévères. Mais j'essaierai de montrer que le souci de clarté n'est en rien un obstacle à la précision juridique – qui reste bien évidemment l'exigence prioritaire de tout texte normatif.

Je partirai du schéma de communication classique :

émetteur → (message) → destinataire

Je m'attacherai surtout aux problèmes de communication engendrés à chacune des étapes, c'est-à-dire les vices qui peuvent intervenir aux divers stades de la communication juridique¹ : les difficultés rencontrées par l'émetteur (en particulier le passage du concept au mot), la nécessité de tenir compte du destinataire, les problèmes causés par la transmission du message, et enfin l'ambiguïté du message lui-même.

¹ La paternité de l'idée de cet article revient au professeur Delnoy, qui organise le séminaire « *Méthodologie de la création du droit écrit* » à l'Université de Liège. Puisque cet article ne s'adresse pas spécifiquement à des juristes, je ne donne pas la référence des textes juridiques, pour ne pas alourdir inutilement la présentation.

1. DIFFICULTÉ POUR L'ÉMETTEUR : PASSER DU CONCEPT AU MOT

L'émetteur est l'auteur du texte, c'est-à-dire le « législateur » au sens le plus large : toute autorité qui peut m'imposer quelque chose.

Ce « législateur » est en position de force, il a le droit d'imposer sa volonté. Et parfois il estime suffisant d'avoir rempli ses propres obligations juridiques. Le récepteur – l'« assujetti » ! – n'a qu'à se débrouiller pour comprendre, et pour obéir. Cette attitude se rencontre heureusement moins qu'avant.

Cependant, il arrive que le « législateur » ne prenne pas toutes les précautions nécessaires pour s'assurer que son message passe bien. A quoi doit-il veiller ? Il doit surtout s'assurer que le concept qu'il avait dans la tête se traduise exactement dans les mots qu'il emploie.

Il a tout intérêt pour cela à **donner un nom à chaque notion**. Si chaque notion reçoit un nom, l'esprit peut plus facilement la saisir. Par exemple, le Code TVA belge cite fréquemment un groupe d'assujettis particuliers :

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, ne sont pas soumises à la taxe les acquisitions intra-communautaires de biens autres que celles visées sous 1^o ou portant sur des biens autres que des moyens de transport neufs au sens de l'article 8bis, § 2, et autres que des produits soumis à accise en Belgique en vertu de la directive 92/12/cee, effectuées

a) par un assujetti qui bénéficie du régime de franchise prévu à l'article 56, § 2, ou du régime forfaitaire prévu à l'article 57, par un assujetti qui ne réalise que les livraisons de biens ou des prestations de services ne lui ouvrant aucun droit à déduction, ou par une personne morale non assujettie ; etc.

Ce texte est très difficile à comprendre pour un non-spécialiste. L'auteur du texte a tout intérêt à en faciliter la compréhension. En France, le texte correspondant donne d'ailleurs à ce groupe le nom de : « personnes bénéficiant d'un régime dérogatoire ». Le fait de les regrouper sous un terme commun facilite la compréhension, n'oblige pas le lecteur à rechercher à chaque fois le sens d'un article compliqué.

Un autre exemple :

Art. 3. Le conseil communal désigne un fonctionnaire chargé de la conception et de la réalisation de l'information etc.

Toute la littérature à ce sujet parle du « fonctionnaire visé à l'art. 3 ». Pourtant, « à la lecture de cette disposition, la tentation est grande de baptiser le fonctionnaire en question, fonctionnaire d'information »². Il aurait été plus simple en effet de donner directement un nom à cette fonction, par exemple : *désigne un fonctionnaire d'information. Ce fonctionnaire est chargé de etc.*

Il est extrêmement important aussi que l'auteur d'un texte normatif emploie toujours **le même mot** pour désigner le même concept. Trop d'auteurs se souviennent des conseils de leur professeur de français, qui leur reprochait sans doute de répéter le même mot dans leurs rédactions. Mais si, dans un simple but esthétique, un texte emploie deux termes différents pour désigner une même réalité, le danger est grand que le lecteur s'imagine avoir affaire à deux réalités différentes. Le Conseil d'État écrit d'ailleurs avec un brin d'ironie (peu fréquente dans ses avis !) : « les interprètes de la loi auront tendance à distinguer des notions qui sont visées par des termes différents ».

Les exemples de termes différents pour une même réalité sont légion dans les textes juridiques.

² Note de la Fédération des secrétaires communaux de Bruxelles-capitale, 8 juin 1998.

- Un projet de décret sur l'enseignement parle parfois des « élèves », parfois des « jeunes » ; un autre, parfois « des étudiants », parfois « des étudiant(e)s ». A chaque fois, le Conseil d'État demande d'uniformiser les termes.
- Un règlement de chambre de recours précise : *L'avis motivé est rédigé en séance et mentionne le résultat du vote. L'avis de la Chambre est signé par le président et le greffier.* Les deux termes que je souligne désignent la même réalité ; pour éviter toute confusion, il vaudrait mieux employer le même terme.
- Un psychologue non universitaire qui avait déjà une expérience professionnelle pouvait, pendant un certain temps, demander à porter le titre de psychologue ; pour cela il devait introduire ce que certains articles de la loi appelaient une « requête », d'autres une « demande ».
- Une directive de l'Union européenne évoque tantôt les « pratiques nationales », tantôt les « pratiques en vigueur dans chaque État membre ».

Bien sûr, dans la plupart des cas, cela n'entraîne pas d'erreur d'interprétation. Mais l'idéal est de faciliter autant que possible la tâche du lecteur, qui se trouve déjà confronté à des textes qu'il a du mal à comprendre.

Et inversement, il est important aussi de **toujours donner le même sens à un mot**. Un texte emploie parfois le mot « communautaire » au sens de Communauté française, flamande ou germanophone, et parfois au sens des Communautés européennes, ce qui peut être source d'ambiguïté. Un autre exemple : une loi sur les télécommunications définit l'« utilisateur final » comme « la personne qui utilise ou demande un service de télécommunication pour ses besoins propres » ; un projet d'arrêté d'application le définit comme « la personne qui a conclu un contrat », ce qui n'est pas exactement la même chose. Le Conseil d'État demande d'uniformiser les définitions pour éviter les problèmes.

2. TENIR COMPTE DU DESTINATAIRE

La question fondamentale qui vient immédiatement à l'esprit : qui est le destinataire des textes juridiques ? Sans aucun doute, dans certains cas les juristes, les spécialistes. Par exemple, les dispositions concernant la transmission du patrimoine s'adressent principalement à des notaires. Les points de procédure du Code judiciaire s'adressent principalement aux magistrats et avocats. Mais même si on limite le destinataire à un public spécialisé, on ne peut qu'être frappé par le nombre d'interprétations inexactes de certains textes – juridiques ou judiciaires. Et pourtant il s'agit dans mes exemples de juristes éminents.

Ainsi un ministre estime que le Conseil d'État a mal compris une disposition : *Son observation selon laquelle etc., révèle une incompréhension fondamentale, dans le chef du Conseil d'État, de la portée de l'article etc.* Dans un autre cas, c'est le parquet de la Cour de Cassation qui accuse de mauvaise compréhension une cour du travail, un ministre et les membres d'une commission parlementaire : *la Cour du travail n'a manifestement pas compris l'arrêt du etc. Et à la Commission de la Chambre, le ministre a cité un extrait de ma conclusion, mais il n'a visiblement pas remarqué – et les membres de la commission non plus – que etc.* Ou la Cour d'Arbitrage qui s'interroge sur le sens d'une question préjudicielle : *Déplorant le manque de lisibilité de la question préjudicielle, sur le sens de laquelle des hésitations sont permises, le Conseil des ministres comprend que etc.* Ou encore un ministre qui estime qu'une commission spécialisée comprend mal certaines dispositions de son propre domaine : *les traitements (etc) ne coïncident pas avec (etc), contrairement aux affirmations de la Commission de protection de la vie privée.*

Devant toutes ces difficultés de compréhension de juristes brillants, comment le non-spécialiste ne serait-il pas saisi d'angoisse ? En effet, **si incontestablement certains textes ont pour destinataires les spécialistes, d'autres s'adressent directement à vous et moi, sans intermédiaires.** C'est le cas par exemple de la loi sur la protection de la vie privée : toute personne qui dispose de fichiers automatisés comportant des données personnelles est obligée de les déclarer. Et les sanctions possibles sont loin d'être négligeables. Je me suis demandé quand cette disposition entrait en

vigueur : j'ai dû me livrer à un long jeu de piste, et consulter successivement huit lois ou arrêtés (quatre textes de base et quatre textes modificatifs). Il est significatif d'ailleurs que les spécialistes ne sont pas d'accord sur la date d'entrée en vigueur de cette disposition ! Il s'agit pourtant bien d'un domaine qui ne s'adresse absolument pas à des spécialistes.

Savoir qui est le destinataire d'un texte juridique n'est pas une question purement académique. Voici un exemple où la presse s'est lourdement trompée sur le destinataire d'un texte. Le code de la route a été modifié en 1997 en ce qui concerne la priorité aux ronds-points. Une partie de la presse (écrite et parlée) a parlé explicitement de « changement de priorité », ce qui a entraîné de nombreuses hésitations chez des conducteurs, avec tous les risques que cela comporte pour la sécurité des autres usagers. Comme l'a indiqué clairement le journal *Touring*, il n'y avait en réalité aucune modification pour les usagers, la perte de priorité reste signalée par le triangle sur pointe, exactement comme par le passé. La modification concerne les gestionnaires de voirie, qui sont chargés de modifier la signalisation des ronds-points³.

Il est important que l'auteur d'un texte s'interroge sur son destinataire, car il doit adapter son texte s'il souhaite que son message passe.

A qui s'adresse par exemple un jugement : uniquement aux spécialistes, ou à un public plus large ? Ici aussi, il faut tenir compte des circonstances particulières. J'ai sous les yeux un jugement concernant une médiation de dettes ; à qui s'adresse-t-il ? Certainement aux professionnels, en particulier les mentions de procédure. Certainement aussi aux parties, ici la personne surendettée et ses créanciers. L'idéal serait que les parties puissent savoir exactement ce qu'elles peuvent ou doivent faire, sans devoir pour cela consulter un avocat. Certains créanciers sont des banques ou des institutions, qui demanderont à leurs juristes de déchiffrer le jugement. (Et encore, l'expérience de services sociaux montre que, parfois, des organismes confient des affaires peu importantes à des employés sans grandes connaissances juridiques). Mais certains créanciers sont des

³ *Touring*, magazine mensuel du Touring Club et de Touring Secours, n° 51, octobre 1997, rubrique juridique.

voisins, des membres de la famille. Et tous ces gens ont eux aussi le droit de comprendre, car pour de petites sommes ils n'iront pas consulter un avocat. Qu'on me comprenne bien : je ne prétends absolument pas que tout citoyen doit comprendre tout le jugement. Si j'envisage d'aller en appel, par exemple, un avocat me sera indispensable. Mais si je suis un petit créancier, ou le surendetté, je dois savoir ce que je peux – ou dois – faire. Or ne pas tenir compte de ces destinataires risque d'avoir des effets pervers. Ainsi, je lis dans ce jugement que « en matière de médiation de dettes, il n'y a pas d'opposition possible ». C'est incontestablement une indication destinée aux spécialistes, qui savent que l'opposition est une forme de recours très spécifique, réservée au cas où la personne condamnée ne se présente pas. Cependant, un lecteur non averti (le surendetté, ou un petit créancier) risque d'interpréter cela comme : « Je n'ai pas le droit de m'opposer au jugement, donc ce n'est pas la peine de consulter un avocat ». Pour éliminer ce risque de compréhension erronée par les non-spécialistes, il aurait donc été possible d'ajouter que l'opposition n'est pas possible, mais que les autres formes d'appel restent évidemment ouvertes.

Si l'auteur connaît son destinataire, il pourra s'adapter à ses attentes. Voici un texte qui n'est pas rédigé en fonction des questions que se pose le lecteur. La législation fiscale énumère un certain nombre de valeurs qui sont imposées à 33 %, puis celles qui sont imposées à 10 %, enfin à 16,5 %. Or jamais personne ne se demandera : « Quelles sont toutes les valeurs qui sont taxées à tel pourcentage ? » La question que se poseront tous ceux qui consulteront le texte est : « J'ai telle valeur, à combien est-elle taxée ? ». Donc il aurait été plus logique de rédiger le texte selon le schéma : « telle valeur est taxée à tel pourcentage », et donc regrouper par type de valeur, et non par pourcentage de taxation.

Un exemple semblable : un arrêté qui fixe les délais de préavis :

(...)le délai de préavis (...) est fixé à :

- vingt-huit jours lorsque le congé est donné par l'employeur et à quatorze jours lorsque le congé est donné par le travailleur, quand il s'agit d'ouvriers

demeurés sans interruption au service de la même entreprise pendant moins de cinq ans ;

- quarante-deux jours lorsque le congé est donné par l'employeur et à quatorze jours lorsque le congé est donné par le travailleur, quand il s'agit d'ouvriers demeurés sans interruption au service de la même entreprise entre cinq et moins de dix ans ;

- quatre-vingt-quatre jours lorsque etc.

Le lecteur est obligé de lire tout pour obtenir la réponse à la question qu'il se pose. Il aurait mieux valu commencer par décrire le cas, et placer le « résultat », c'est-à-dire le nombre de jours, à la fin.

La Fondation Roi Baudouin a fait des propositions pour simplifier la formulation d'un exploit d'huissier de justice. Elle s'est par exemple penchée sur un article du Code judiciaire :

Toutefois, lorsque le délai se compte en mois, à défaut de quantième correspondant, le délai expire le dernier jour du mois.

La Fondation a estimé que le Code judiciaire s'adresse principalement à des spécialistes, donc que la formulation « à défaut de quantième correspondant » ne devait pas être modifiée. Par contre, cette même formulation se retrouve dans certains exploits d'huissiers de justice, qui, eux, ont pour destinataire un public extrêmement large. La Fondation suggère, dans ce cas, d'expliquer aussi simplement que possible, même au moyen d'un exemple :

Si le délai se compte en mois, faites particulièrement attention lorsque la signification est présentée en fin de mois et que le jour de la présentation de la signification n'a pas de correspondant dans le mois où le délai se termine, alors le délai se termine le dernier jour de ce mois. Ainsi, par exemple, si la signification

est présentée le 31 mars, le délai commencera le 1er avril et se terminera le 30 avril.

Il est donc important de rédiger autant que possible du point de vue du lecteur, et non du point de vue de l'auteur.

3. PROBLÈMES CAUSÉS PAR LA TRANSMISSION DU MESSAGE

Lorsqu'un juge évoque la « lisibilité », il s'agit généralement de problèmes dus aux petits caractères (conditions générales au verso des factures, etc.), donc de problèmes dus à la transmission matérielle du message.

Mais une erreur dans la transmission peut parfois avoir des conséquences plus importantes, et porter atteinte à la compréhension. Ainsi, les Éditions Marabout ont été un vecteur extrêmement important pour une diffusion populaire de textes juridiques de grande qualité. Pourtant, dans l'édition 1978 du code civil s'était glissée une erreur de ponctuation :

1312. Lorsque les mineurs ou les interdits sont admis en ces qualités à se faire restituer contre les engagements le remboursement de ce qui aurait été, en conséquence de ces engagements, payé pendant la minorité ou l'interdiction, ne peut en être exigé, à moins qu'il ne soit prouvé que ce qui a été payé a tourné à leur profit.

Il manque la virgule après « contre les engagements ». Cette erreur est minime, mais elle rend l'article totalement incompréhensible. Le verbe « se faire restituer » n'a pas de complément (aujourd'hui on dirait plutôt « se faire rembourser »), et « le remboursement » est en réalité non pas le complément de « se faire restituer », mais le sujet de « ne peut en être exigé ». Le texte signifie donc que le remboursement est soumis à une condition.

4. PROBLÈMES LIÉS AU MESSAGE LUI-MÊME

Le problème le plus grave dans la transmission est un **risque d'ambiguïté**. Même si l'auteur a trouvé les termes qui correspondent exactement à la notion qu'il avait en tête, il se peut que certains destinataires interprètent différemment.

Un texte précisait : *Si le chômeur est dans l'impossibilité de se présenter, les allocations peuvent être payées à la personne qu'il désigne*. Quelle est la valeur de ce verbe « pouvoir » : est-ce un choix laissé à l'organisme payeur, qui peut à sa meilleure convenance accepter ou refuser ? Ou le choix est-il laissé au citoyen, qui aurait donc le droit d'envoyer quelqu'un à sa place ? L'ambiguïté est telle que le litige a été soumis aux tribunaux. Pour éviter l'ambiguïté, il aurait fallu écrire soit dans un sens : *Si le chômeur etc., il peut désigner etc.* soit dans l'autre, ajouter : *le service payeur peut refuser etc.*

Le texte d'un projet : *Tout abonné qui le souhaite a le droit d'obtenir (etc.)*
Le Conseil d'État a estimé : *La portée des mots « qui le souhaite » est imprécise. Il n'apparaît en effet pas à la lecture de ces mots si l'utilisateur doit en avoir fait la demande*. Et le texte est devenu : *Tout abonné a le droit d'obtenir sur demande (etc.)*

Les ambiguïtés sont extrêmement fréquentes dès que la phrase contient une *négation*.

Par exemple, que doit contenir un dossier pour obtenir l'agrément d'une organisation de producteurs ? *Le projet ne doit pas porter sur les quantités produites par les membres en dehors de la Communauté*. Est-il interdit ou facultatif de mentionner ces quantités ?

Et surtout dans les **doubles négations** , qui entraînent souvent des erreurs de construction, où l'auteur dit exactement le contraire de ce qu'il voulait dire.

Ainsi, lapsus malheureux, le Gouvernement a publié dans un communiqué concernant les enlèvements d'enfants : *Le Gouvernement, le Parlement, les autorités judiciaires et la population devront tout mettre en œuvre afin*

d'éviter que de tels faits ne se reproduisent plus. Il aurait évidemment fallu écrire : *éviter que de tels faits ne se reproduisent.*

Toute la Belgique se souvient aussi de la triste crise de la dioxine. Une décision fameuse de la Commission européenne interdisait *la mise sur le marché de tous les produits etc., à moins que les produits ne soient pas dérivés d'animaux élevés dans des exploitations placées sous contrôle etc. , et la mise sur le marché de produits porcins, à moins qu'ils n'aient été élevés ou produits dans des exploitations placées sous contrôle.* Donc, si je comprends bien, les entreprises suspectes peuvent vendre les dérivés et non les animaux, les entreprises non suspectes peuvent vendre les animaux et non les dérivés. Sans doute s'agit-il d'une erreur de formulation, entraînée par l'accumulation de négations et une confusion avec le « ne » explétif.

L'ambiguïté peut provenir aussi de la **complexité de la phrase.**

Personne n'est capable de comprendre cet article, sans relire à plusieurs reprises et imaginer la formule mathématique sous-entendue⁴ : *Porteront le chiffre 2 les œufs dont la chambre à air présente une profondeur supérieure à 6 millimètres. Cette dimension équivaut, pour l'application du présent arrêté, à la moitié de la somme des hauteurs des perpendiculaires élevées des points de jonction opposés les plus éloignés des deux membranes qui délimitent la chambre à air sur un plan passant par le sommet extérieur du dôme formé au-dessus de cette chambre par la coquille.*

Voici une phrase presque aussi complexe, épinglée par *le Soir* du 10 février 1996 : *Si, dans l'hypothèse d'études réparties sur plus d'un cycle, le premier cycle comprend deux années d'études, la première année d'études du deuxième cycle est considérée comme la troisième année d'études, la deuxième année d'études du deuxième cycle comme la quatrième année d'études et la troisième année d'études du deuxième cycle comme la cinquième année d'études.* Le quotidien ajoute ce commentaire ironique : *Si un candidat à la première année d'un premier cycle saisit ce passage du premier coup, notre avis est qu'il peut, d'office, passer à la dernière case du deuxième cycle.*

⁴ Cité par Maurice PIRON, « Français parallèles de Belgique », *Bulletin de la société belge des professeurs de français*, 1955, n° 4.

Un autre exemple : le Conseil d'État lui-même déconseille explicitement d'employer la préposition *sans préjudice de*. Le motif invoqué est qu'elle rend beaucoup de phrases difficiles à comprendre, même pour des juristes⁵ : *L'expression « sans préjudice de » est non dénuée d'ambiguïté. Il est à conseiller d'éviter cette expression dans la mesure du possible.*

CONCLUSION : CES VICES DU SCHEMA DE COMMUNICATION PEUVENT-ILS ÊTRE SANCTIONNÉS EN DROIT ?

Si j'estime que la communication d'un texte juridique ne s'est pas passée correctement, ai-je le droit de demander à la justice de sanctionner ce vice ?

Par exemple, si le juge estime qu'une clause ne peut pas être comprise par la personne qui a signé le contrat, soit parce que le style est difficile à comprendre, soit parce que la matière est trop compliquée, peut-il en refuser l'exécution ? Certains auteurs⁶ estiment que oui, à la double condition suivante : le dommage qui en résulte est anormalement lourd, et la partie lésée s'est suffisamment renseignée avant de signer. Un cas de la jurisprudence, où une clause de procédure judiciaire inhabituelle avait été introduite dans un contrat⁷ : *Untel, agriculteur, pas habitué à conclure de tels contrats, n'a certainement pas compris la portée de cette clause. Celle-ci doit donc être considérée comme inexistante.* La lisibilité peut donc être considérée comme une condition de validité de certains contrats, et le juge peut vérifier s'il n'y a pas d'excès (ce que les juristes appellent le « contrôle marginal »).

Un arrêt du Conseil d'État estime lui aussi que le manque de clarté est un moyen suffisant pour annuler une décision administrative : *Considérant que le terme X est inconnu de la langue française ; que les parties lui prêtent des significations peu concordantes, et recouvrant un ensemble particulièrement diffus de caractéristiques de comportement (etc.) ; que le*

⁵ *Légistique formelle*, 1^{er} décembre 1998, n° 5.4, p. 24.

⁶ Par exemple W. VAN GERVEN, *Verbindenissenrecht*, Louvain, Acco, 1992, p. 48.

⁷ 26 juin 1975, tribunal civil d'Anvers, *Rechtskundig Weekblad*, 1975-6, n° 21, 1311, cité par R. KRUYTHOF, « Overzicht van de rechtspraak », *Tijdschrift voor Privaat Recht*, 1983.

requérant a pu ne pas comprendre (etc.) ? qu'il n'a pas été en mesure de s'en défendre utilement ; que le moyen est fondé⁸.

Il arrive donc parfois qu'un vice dans le schéma de la communication soit sanctionné par le juge : la lisibilité peut être considérée comme une des conditions de validité d'un texte juridique.

⁸ Arrêt n° 44.271, 29 septembre 1993. En l'occurrence, il s'agissait du mot « assertivité ».

LES PREMIERS AUDITS DE LA BONNE GESTION RÉALISÉS PAR LA COUR DES COMPTES

*Alain Trosch**

Dans le premier numéro de la revue Pyramides, publié au printemps 2000, M. William Dumazy et moi-même évoquions la nouvelle compétence confiée par le législateur à la Cour des comptes en matière de bon usage des deniers publics¹. Deux premiers rapports d'audit, portant sur des matières fédérales, ont depuis lors été transmis à la Chambre des représentants². Ils concernent le recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales par les services des Domaines (ministère des Finances) et l'aide financière de l'État aux victimes d'actes intentionnels de violence (ministère de la Justice). Les conclusions et recommandations principales de ces audits, évoquées ici, sont parfois sévères et assez représentatives du fonctionnement de l'administration belge.

La loi du 10 mars 1998 charge la Cour des comptes d'examiner le bon usage des deniers publics, en particulier au regard des critères d'économie, d'efficience et d'efficacité. Ces contrôles, qui s'exercent a posteriori, sont réalisés d'initiative par la Cour des comptes, comme les deux audits évoqués ici, ou à la demande de la Chambre des représentants.

1. LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES NON FISCALES ET DES AMENDES PÉNALES

Réalisé dans le courant de 1998 et 1999, cet audit a examiné comment les services des domaines, du ministère des Finances, effectuent leur mission de recouvrement des amendes pénales prononcées par les Cours et tribunaux ainsi que de diverses créances non fiscales au profit de l'autorité fédérale et, dans certains cas, des Communautés et Régions. Les montants

* Alain Trosch est Premier Auditeur Directeur à la Cour des Comptes

¹ W. DUMAZY et A. TROSCH, « La nouvelle compétence de la Cour des comptes en matière de bon usage des deniers publics », *Pyramides*, CERAP-ULB, mai 2000, pp. 39-48.

² Le texte intégral de ces rapports d'audit peut être consulté sur le site internet de la Cour des comptes : www.courdescomptes.be.

recouvrés chaque année par ces services sont de l'ordre d'une douzaine de milliards de francs, dont près de 60% pour les amendes pénales.

Les principaux résultats de cet audit sont synthétisés par la Cour des comptes dans le rapport adressé à la Chambre des représentants le 19 avril 2000. Je me permets de les reproduire ci-dessous.

En principe, l'audit d'un service de recouvrement de recettes vise, en premier lieu, à en évaluer la performance, principalement mesurée par le taux de récupération de chaque grande catégorie de créances qui lui est confiée. Cette démarche n'a cependant pas pu être adoptée par la Cour des comptes dans le cas des Domaines, en raison des lacunes et des faiblesses graves qui affectent l'organisation comptable, particulièrement archaïque, de ces services. Plus précisément, la Cour a constaté que les états financiers produits ne permettaient en aucune manière de mesurer le taux de récupération obtenu. Cette circonstance, comme telle, constitue une première et sévère constatation d'audit, que la Cour développe ci-après dans son rapport.

Dans ce contexte, la Cour des comptes a consacré l'essentiel du contrôle de ces services à leur comptabilité, leurs procédures et leur organisation.

Les activités de recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales au profit du Trésor sont assurées par les Domaines de façon fort déconcentrée. Trente-cinq bureaux de recettes régionaux, répartis dans l'ensemble du pays, assurent ces tâches de recouvrement, parfois à côté d'autres missions, avec une autonomie importante. L'administration centrale intervient très peu dans la gestion des dossiers, et plutôt comme un conseiller technique, et limite son rôle, pour ce qui est de la

coordination générale des bureaux régionaux, à un soutien technique et logistique.

L'audit de la Cour ne permet pas de conclure que cette organisation, qui laisse une grande autonomie aux receveurs régionaux, est un obstacle à un bon recouvrement des créances. Ce mode d'organisation, dont l'origine historique remonte à l'Ancien Régime, n'est donc pas critiqué.

La Cour estime, cependant, que cette déconcentration administrative doit inévitablement s'accompagner de modalités d'organisation de trois ordres : d'une part, l'obligation, pour chaque entité administrative, de rendre compte de sa gestion, par la présentation d'états financiers reflétant fidèlement la réalité et permettant de mesurer la performance de cette entité ; d'autre part, la mise en place de procédures minimales d'encadrement normatif des activités, en particulier en matière comptable, dans les relations avec les tiers et dans le contrôle interne des bureaux de recettes ; enfin, l'existence de vérifications internes périodiques des activités des entités autonomes par et au profit de l'administration centrale.

Sans obligation de rendre compte, sans encadrement normatif minimal, sans vérification interne, l'autonomie conférée à une structure administrative risque de conduire à des performances médiocres et à un manque de transparence, voire même à des détournements de fonds.

Partant de ce principe et considérant la large autonomie des bureaux de recettes régionaux des Domaines, l'audit de la Cour des comptes a prioritairement vérifié si ces garde-fous indispensables y existaient. Les conclusions de l'audit sont, à cet égard, préoccupantes.

Les lacunes et les faiblesses des enregistrements comptables et des états financiers des bureaux de recettes, largement liées à la vétusté du système pratiqué, et déjà évoquées plus haut à propos de la mesure de la performance, sont telles que les états financiers produits par les receveurs ne leur permettent pas de véritablement rendre compte de leur gestion. De même, l'encadrement normatif général des bureaux en matière comptable, mais aussi dans les relations avec les tiers (les débiteurs eux-mêmes, les huissiers de justice, ...) et dans les procédures de contrôle interne devrait être revu. Enfin, les activités de vérification interne au profit de l'administration centrale sont insuffisantes.

La Cour des comptes évoque ensuite le contenu des différents chapitres de son rapport d'audit (les états financiers et comptables, la procédure de recouvrement, les moyens mis à la disposition des bureaux, le contrôle interne et, enfin, le rôle de l'administration centrale).

Elle conclut sa présentation en précisant qu'au-delà des recommandations précises et concrètes qui sont formulées sur ces différents aspects, et des modalités de mises en œuvre très variées qui peuvent en résulter,

la Cour tient à souligner d'ores et déjà que, dans ce domaine, une obligation de résultat, à atteindre dans les deux ans, devrait être fixée : à savoir, produire, au départ des enregistrements comptables des bureaux de recettes des Domaines, des états financiers reflétant fidèlement les sommes récupérées par chaque bureau au cours de l'année, comparées aux créances qui leur ont été confiées, pour les grandes catégories de créances non fiscales et pour les amendes pénales.

Le rapport d'audit ainsi adressé au Parlement avait été préalablement communiqué au ministre des Finances le 29 septembre 1999. Ce dernier a

fait savoir, le 17 mars 2000³, qu'il estimait urgent de remédier aux lacunes préoccupantes mises en évidence par l'audit et qu'il avait chargé son administration d'élaborer un plan décrivant les mesures concrètes à mettre en œuvre afin de rencontrer les diverses recommandations de la Cour. Le ministre annonce également qu'il informera le Parlement dès que possible des mesures proposées afin d'assurer en la matière le bon emploi des deniers publics.

Mme J. Schauvliege, membre de la Chambre des représentants, a interrogé le ministre des Finances sur les suites données à ce rapport lors d'une séance de la Commission des Finances et du Budget. Le 16 mai 2000, M. D. Reynders, ministre des Finances, a annoncé qu'un plan comportant des mesures concrètes tenant compte des recommandations de la Cour des comptes avait été élaboré par l'administration et que certaines mesures simples avaient déjà été mises en œuvre. Le ministre a mis en particulier l'accent sur le volet informatique de la réforme de la comptabilité.

A cette occasion, M. J. Tavernier, Président d'une Sous-commission de la Commission des Finances et du Budget, a annoncé que la discussion serait poursuivie dans le cadre des travaux de cette Sous-commission. Affaire à suivre.

L'AIDE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT AUX VICTIMES D'ACTES INTENTIONNELS DE VIOLENCE

La loi du 1^{er} août 1985⁴ prévoit qu'une commission, installée au sein du ministère de la Justice, peut octroyer une aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence commis en Belgique. L'État couvre ainsi forfaitairement le dommage subi par la victime lorsque celle-ci n'a pu bénéficier d'une réparation effective, par exemple parce que l'auteur des faits de violence est inconnu ou insolvable. Cette « Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence » dispose d'un pouvoir

³ Cette lettre est reproduite dans le rapport d'audit.

⁴ Articles 28 à 41 de la loi du 1^{er} août 1985, portant des mesures fiscales et autres, modifiés par les lois du 23 juillet 1991, du 24 décembre 1993, des 17 et 18 février 1997 et du 8 juin 1998.

d'appréciation sur l'opportunité de l'octroi de l'aide et sur son montant fixé en équité et aujourd'hui plafonné à 2,5 millions de francs.

Dans un premier temps, la mise en œuvre de cette politique ne paraît pas avoir été optimale : les premières décisions n'ont été prises qu'en 1988 et un arriéré considérable de demandes en attente de décision s'est rapidement constitué. Cette situation a préoccupé le Parlement dès 1993 et, en 1997, des réformes importantes ont été apportées au système légal : accroissement du nombre des chambres de la Commission, ainsi que de ses moyens en personnel, mais aussi assouplissement de certaines conditions de recevabilité, notamment. Par ailleurs, la relative méconnaissance de l'existence de cette Commission, relevée par le Parlement dès 1993, a justifié l'organisation d'une campagne de sensibilisation du public.

La Cour des comptes, dans le rapport d'audit adressé à la Chambre des représentants le 18 octobre 2000, dont des extraits sont cités ci-dessous, a tout d'abord examiné les effets de la réforme introduite par les lois des 17 et 18 février 1997.

Elle relève que le nombre de demandes en attente de décision a continué à croître sans interruption de manière importante jusqu'à la fin de 1999. A ce moment, plus de 1850 dossiers sont dans ce cas (comparé aux 528 décisions qui ont été prises au cours de l'année 1999, l'arriéré représente un volume considérable).

Elle constate que l'accroissement du nombre de chambres de la Commission de deux à six, décidé lors de la réforme de 1997, n'a été concrétisé dans la réglementation qu'en mai 1998 et que les quatre chambres supplémentaires n'ont été opérationnelles que dans le courant de l'année 1999. Elle ajoute que,

même si actuellement, grâce à la réforme de 1997, la Commission possède les moyens de traiter davantage de dossiers, il n'est pas exclu que la résorption du stock des dossiers en attente impose d'autres mesures.

La Cour précise sur ce point que, dans l'état actuel, la Commission estime disposer de moyens permettant de prendre une décision définitive dans

environ 650 dossiers par an, alors que, pour l'année 1999, le nombre de requêtes introduites a dépassé les 700 dossiers. Elle conclut qu'

à système d'aide et procédure inchangés, il y a donc lieu de craindre, à tout le moins, une stagnation du nombre de dossiers en attente, voire une nouvelle dégradation de la situation.

La Cour des comptes a recommandé, dès lors, de fixer la fréquence des réunions des chambres, en tenant compte de l'évolution de l'arriéré des dossiers et de l'entrée de nouvelles requêtes et d'intégrer dans le règlement d'ordre intérieur de la Commission des objectifs en termes de décisions à prendre par année et de résorption de l'arriéré sur une base pluriannuelle.

La Cour des comptes a, ensuite, approché la question des dossiers en attente par le biais d'un examen circonstancié de la procédure, fixée par le Roi, pour l'instruction des requêtes visant à obtenir une aide financière à titre principal (par opposition à l'aide d'urgence, évoquée ci-après). Pour ce faire, la Cour des comptes a, dans un premier temps, entrepris

d'évaluer le délai théorique du traitement d'un dossier et estimé celui-ci à environ 16 ou 17 mois(...), dans un contexte où (la Commission) dispose de moyens adéquats et où les intervenants externes font preuve d'une diligence normale. Même dans cette hypothèse d'un fonctionnement optimal de la Commission et de son secrétariat, la Cour des comptes considère que ce délai est long.

L'institution de contrôle a, dans un deuxième temps, examiné un échantillon de dossiers réels de demande d'aide. Cet examen révèle que le délai moyen de traitement des requêtes s'élève en réalité à 32 mois, à partir de l'introduction de la demande d'aide, pour les dossiers sanctionnés par une décision accordant une aide à titre principal en 1998. Ce délai réel, ajoute le rapport, contraste avec l'objectif d'une intervention rapide en faveur des victimes, soutenu par le législateur et souhaité par le ministre de la Justice.

Sur cette base, la Cour des comptes a émis plusieurs recommandations pour accélérer certaines étapes de la procédure.

Dans un troisième temps, la Cour des comptes relève que le délai moyen écoulé entre l'acte intentionnel de violence et le paiement effectif de l'aide à la victime était de l'ordre de 5 ans et demi. A ce propos, la Cour des comptes précise :

Cette autre réalité suscite une réflexion plus fondamentale. En fait, le législateur a, en 1985, instauré un système d'aide intervenant à titre subsidiaire et soucieux des intérêts du Trésor, puisqu'une aide à titre principal n'est octroyée qu'après qu'un jugement, passé en force de chose jugée, a statué sur l'action publique à l'égard de l'agresseur, lorsque celui-ci est connu, et pour autant que les enquêtes sur les ressources de ce dernier aient donné toutes les assurances de son insolvabilité. Dans ce système, le traitement d'une demande d'aide est donc tributaire d'abord du temps nécessaire au procès pénal et ensuite de la procédure devant la Commission.

Ajoutons que si l'auteur de l'acte de violence demeure inconnu à l'expiration d'un délai d'un an à partir de la constitution de partie civile, la requête peut être présentée.

La Cour des comptes relève à ce propos que la Convention européenne du 24 novembre 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes ouvre la possibilité aux États de contribuer au dédommagement de la victime avant l'aboutissement de la procédure judiciaire relative à l'indemnisation. La Cour des comptes suggère

d'examiner la nécessité de maintenir l'exigence prévue par la loi, sans équivalent d'ailleurs dans les systèmes organisant des régimes d'aide comparables en France, aux Pays-Bas ou en Suisse.

L'audit de la Cour des comptes a également examiné si les longs délais constatés pour la procédure d'aide à titre principal n'étaient pas compensés par une réelle procédure d'urgence ou par l'octroi de provisions. Sur ces points, les conclusions du rapport sont assez accablantes.

Les aides d'urgence prévues par la législation actuelle sont soumises à une procédure qui n'est pas significativement plus courte que celle prévue pour l'aide à titre principal. Dans près d'un cas sur deux, d'ailleurs, cette aide d'urgence n'est pas accordée, le dossier devenant, au fil du temps, en état d'être débattu pour l'attribution de l'aide principale. D'une manière générale, les délais pour ces aides d'urgence sont inconciliables avec la notion même d'urgence. Il est dès lors recommandé d'envisager soit l'octroi de provisions, soit la mise en place d'un véritable système d'aide d'urgence, dans le cadre d'une procédure radicalement simplifiée, s'inspirant du référé et permettant l'attribution d'une aide en quelques semaines.

Le rapport de la Cour des comptes a été préalablement soumis à l'administration concernée, puis, le 1^{er} mars 2000, au ministre de la Justice. Celui-ci a fait savoir à la Cour des comptes qu'en effet, l'objectif d'une intervention rapide au profit des victimes ne semble pas atteint, mais que le fonctionnement de la Commission paraît meilleur depuis 1998. Les autres constatations et recommandations de la Cour des comptes ne sont pas commentées par le ministre. Le rapport de la Cour des comptes a été transmis à la Chambre des représentants le 18 octobre 2000. A la signature de cet article, les réactions de l'assemblée parlementaire ne sont pas encore connues.

CONCLUSIONS

Ces deux rapports d'audit mettent bien en évidence, me semble-t-il, des défauts trop souvent répandus dans l'administration belge.

D'une part, la nécessité de rendre compte de son action, même au travers de la comptabilité, qui en est l'instrument le plus classique, est peu présente. Le cas des services des Domaines, chargés de tâches de recouvrement, est particulièrement éloquent sur ce point. Son organisation reste fondée sur le nécessaire respect des règles et des procédures, mais ne prend guère en

considération l'obligation de rendre compte et l'indispensable contrôle interne.

Cette situation est encore aggravée par l'autonomie, inhabituelle dans notre administration, reconnue à ces services pour des raisons largement historiques. Il n'est pas indifférent, sur ce point, de noter que la Cour des comptes ne critique pas cette autonomie en tant que telle, mais souligne de quelles conditions minimales elle doit être assortie : obligation de rendre compte périodiquement, encadrement normatif, vérification interne. A défaut, l'autonomie conduit, selon la Cour des comptes, à des performances médiocres, un manque de transparence, voire des détournements de fonds.

D'autre part, et l'exemple de la politique d'assistance financière aux victimes d'actes de violence l'illustre bien, le temps de réaction de l'administration reste fort long, même lorsqu'il existe une réelle volonté politique. La première mise en œuvre de la loi de 1985 a requis près de trois ans et est marquée par une sorte de lourdeur qui provoque, dès l'origine et en dépit de la relative méconnaissance du système légal auprès du public, l'accumulation d'un arriéré important de demandes non traitées. Pourtant, la loi de 1985 répondait à un projet politique clair et prioritaire du gouvernement de l'époque. Par la suite, lorsqu'en 1993, le Parlement s'inquiète de cette situation et charge le gouvernement de préparer une réforme, en votant une résolution précise et argumentée, près de quatre ans seront nécessaires pour la préparation des projets de lois. La mise en route de cette dernière réforme, intervenue en 1997, alors pourtant que l'administration de la justice est devenue à ce moment une question politique centrale, est à nouveau tardive.

VARIA

.....
**LE MANAGEMENT, UN « ANTI-WEBER » ?
AUTOUR DE FRANÇOISE DREYFUS**

*Fabrizio Cantelli**

A l'instar de l'État moderne, la bureaucratie résulte d'un processus complexe, lent et rapide, fait de luttes et compromis, balisé par des crises, cristallisant des représentations polysémiques. Ce faisant, nul ne peut le nier, la grille d'interprétation qui tend à s'imposer dans le champ scientifique propre à l'administration publique accorde beaucoup plus d'attention – à tort ou à raison – à son instantanéité. Cependant, des initiatives se développent et des chantiers s'ouvrent, proches de l'axiologie socio-historique¹ de Pierre Bourdieu, Olivier Christin et Pierre-Etienne Will pour qui « ...la bureaucratie ne peut pas être pensée comme un collectif unifié et réifié que l'on pourrait concevoir comme un quasi-sujet doté d'intentions et de volontés... »². Publié cette année, le livre de Françoise Dreyfus³ s'inscrit dans ce courant intellectuel et même, le prolonge.

L'auteur tend, d'une part, à renouveler l'analyse comparée en traitant des bureaucraties de la France, de la Grande-Bretagne et des États-Unis et, d'autre part, à faire un retour sur leur construction historique à partir des révolutions du XVIII^e siècle jusqu'à aujourd'hui. Certes, Stein Rokkan, Charles Tilly, Barrington Moore ou Theda Skocpol incarnent autant de perspectives ayant déjà marqué de leurs nobles empreintes la littérature comparatiste des sciences politiques. Toutefois, Françoise Dreyfus examine un objet bien particulier : la bureaucratie.

* Fabrizio Cantelli est assistant au CERAP (ULB).

¹ De manière à clarifier d'emblée le propos, cette axiologie particulière utilise en osmose l'histoire et la sociologie comme les deux disciplines centrales pour l'étude des phénomènes sociaux et politiques.

² P. BOURDIEU, O. CHRISTIN, P-E. WILL, « Sur la science de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Seuil, Juin 2000, p.8.

³ F. DREYFUS, *L'invention de la bureaucratie : servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)*, Paris, La Découverte, 2000.

Aussi peu portée vers l'empirisme dénué d'outils conceptuels que vers l'idée selon laquelle « ... la réalité historique se laisse 'emprisonner' dans le schéma conceptuel »⁴, elle opte pour une analyse tridimensionnelle – s'inspirant du canevas théorique de Theda Skocpol⁵ – mettant en perspective l'importance des doctrines politiques, des luttes sociales et des institutions par rapport à la genèse des trois systèmes administratifs étudiés.

Trois parties encadrent son propos : la première partie (« Le temps des révolutions ») met en exergue la portée des révolutions sur la chose administrative au XVIII^e siècle, la deuxième partie (« Penser le fonctionnariat ») examine surtout l'influence des auteurs du XIX^e siècle sur l'autonomisation et la consolidation des appareils administratifs et enfin, la troisième partie, qui nous intéresse plus spécifiquement, (« Bureaucratie versus politique »), vise à éclairer les tenants et aboutissants des discours et pratiques managérialistes.

1. L'ADMINISTRATION ET LES RÉVOLUTIONS DU XVIII^e SIÈCLE : ENTRE RUPTURE ET CONTINUITÉ

Bien qu'appartenant toutes à un contexte spécifique, les révolutions se caractérisent par une transformation substantielle affectant beaucoup de domaines ; elles incarnent la césure, synonymes à la fois de la mort d'un temps révolu et de la création d'une nouvelle ère. La question que pose ici Françoise Dreyfus permet de transcender les fausses évidences : dans quelle mesure les dynamiques révolutionnaires issues du XVIII^e siècle ont-elles participé, dans un sens ou un autre, à l'édification de bureaucraties ?

Les effets de la Révolution française sur le corps administratif ne sont pas à minorer. Le principe de l'égalité en tant que fondateur du nouvel ordre social voit sa concrétisation sur deux niveaux : l'admission formelle de tous les citoyens aux emplois civils et militaires et la suppression de la vénalité des charges. Il faut signaler aussi à quel point « égalité signifie d'abord,

⁴ M. WEBER, *Économie et société*, (trad. franç), Paris, Plon, 1971, p. 222 cité par F. DREYFUS, *op.cit.*, p.14.

⁵ T. SKOCPOL, « Bringing the State Back in : Strategies of Analysis in Current Research », in P.B, EVANS, D. RUESCHEMEYER, T. SKOCPOL, *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

comme le montre en particulier les cahiers de doléances, qu'aucune fonction publique n'est susceptible de devenir propriété ou de donner droit à des privilèges quelconques »⁶. Un élément encore plus symptomatique de la rupture introduite par la Révolution française est à relever : le Trésor devient le rémunérateur des agents publics. Cela met fin à toute notion de patrimonialité des emplois et éradique le pouvoir discrétionnaire des ministres qui payaient leurs commis sur la dotation royale qui leur était affectée⁷. En dépit de la suppression des intendants et de la réorganisation des finances, Françoise Dreyfus pose le paradoxe suivant : « Alors même que l'administration royale est honnie parce qu'elle apparaît aussi comme l'un des symboles de l'absolutisme, la réorganisation de l'administration centrale s'accomplit de manière moins brutale que ne s'est opérée la transformation politique »⁸.

Cette dialectique faite de discontinuité et de continuité n'empêche pas l'auteur du livre de considérer qu'à travers la Révolution française, on assiste bel et bien à la première pierre de structuration (assise sur les principes d'égalité, mérite, ...) d'un système administratif.

La Révolution américaine de 1776 offre une toute autre configuration. Même si la volonté radicale de ne plus reproduire le système de patronage (distribution des emplois) introduit par les anglais était centrale, on observe une continuité qui va s'avérer prépondérante dans la compréhension de l'évolution de la bureaucratie américaine aux XIX^e et XX^e siècles. Au grand dam de la théorisation pré-wébérienne de la bureaucratie développée par Hamilton (permanence, impersonnalité, non cumul), le Congrès adopte l'orientation contraire : le Président gère seul les nominations et les révocations dans l'administration. L'absence de statut, l'extrême politisation, la précarité économique ainsi que l'insécurité de l'emploi expliquent en partie le discrédit et la dévalorisation véhiculés autour de la fonction publique américaine dès le XIX^e siècle.

Innervée par Edmund Burke, la réforme économique anglaise de 1780 modifie considérablement les représentations et conceptions de

⁶ F. DREYFUS, *op.cit.*, p.86.

⁷ *Ibid.*, p.94.

⁸ *Ibid.*, p.93.

l'administration. Basée sur le bilan entre entrées et sorties, la rentabilité et la suppression – ou la réunion – d'emplois inutiles, la réforme va instaurer des procédures budgétaires et des changements institutionnels. Elle est centrée essentiellement sur les administrations financières et n'amorce pas une réflexion d'ensemble sur les agents publics⁹.

2. CONTRIBUTION DES INTELLECTUELS DU XIX^e SIÈCLE A LA CONSTRUCTION DE LA SPHÈRE ADMINISTRATIVE

Les contradictions et les conflits, donnant ainsi naissance à des clivages, ont une part considérable sur les formes institutionnelles que l'État moderne a prises – les modèles théoriques développés par Seiler et Rokkan constituent des références incontournables en la matière¹⁰. Il eût été difficile pour Françoise Dreyfus de contourner les répercussions substantielles engagées par la démocratisation politique (la question électorale) et la démocratisation sociale (la question scolaire) sur l'État et partant, l'accroissement des fonctions octroyées à l'administration.

L'autonomisation de l'administration française et anglaise est en marche alors que les États-Unis, eux, officialisent les principes du patronage et de rotation qui consolident l'instabilité et l'instrumentalisation de leur administration¹¹.

Le bouleversement des paysages administratifs ne peut être entièrement compris sans mettre en perspective le poids de plusieurs intellectuels ; Françoise Dreyfus épingle surtout deux auteurs : Bentham et Saint-Simon. Le premier élabore une théorisation embryonnaire du service public et prône la centralisation, la création de ministères, l'organisation d'exams ainsi qu'une certaine « éthique » professionnelle en accord avec la

⁹ *Ibid.*, p.109.

¹⁰ S. ROKKAN, S.M. LIPSET, « Cleavages structures, party systems and voter alignments », in *Party systems and voter alignments : cross-national perspectives*, New York, Free Press, 1967, pp. 1-64. ; D-L. SEILER, *Partis et familles politiques*, Paris, PUF, 1980.

¹¹ On ne peut ici s'abstenir de rappeler la formule du Président Jackson en 1829 : « *Récompenser ses amis, punir ses ennemis* » cité par F. DREYFUS, *op.cit.*, p.143.

responsabilité propre aux agents publics¹². Le deuxième pose la capacité et le mérite comme fondements légitimes de tout pouvoir sur les hommes et les choses. Bref, les deux penseurs, irriguant leurs idées au travers de nombreux cercles ou associations suffisamment influents pour infléchir – en France ou en Grande-Bretagne – les processus décisionnels, s'entendent pour déclasser l'aristocratie.

3. LES BUREAUCRATIES MODERNES : DE LEUR INVENTION A LEUR DÉCONSTRUCTION

La troisième et dernière partie du livre s'axe autour de deux gonds : le mouvement de finalisation de la bureaucratie dont l'idéal type de Max Weber constitue l'acmé et le mouvement de déconstruction de la bureaucratie s'incarnant dans les discours et pratiques managérialistes en vogue depuis plusieurs décennies¹³.

Il est important de noter que Françoise Dreyfus prend soin de ne pas « lisser » les trajectoires différenciées des trois bureaucraties examinées car, dit-elle, « ... par-delà les principes généraux communs à l'organisation des bureaucraties, chacune d'entre elles reflète la société dont elle est issue, les luttes dont celle-ci est le théâtre et les valeurs qui la cimentent »¹⁴.

Après les deux guerres mondiales¹⁵, on observe un tournant dans la conception du service public. Une grammaire homogène de droits et devoirs entourant la masse des fonctionnaires se substitue à une organisation anémique et parcellisée en ministères. C'est d'abord en France, en 1946, qu'un statut spécifique sera octroyé communément à tous les agents du service public. La Grande-Bretagne connaîtra un double

¹² *Ibid.*, pp. 165-166. Notons qu'il sera aussi le zélé défenseur du « système de caution » selon lequel tout candidat s'engage à verser une caution, immédiatement perdue s'il n'accomplit pas les devoirs de sa charge.

¹³ Voir L. BOLTANSKI, E. CHIAPPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

¹⁴ F. DREYFUS, *op.cit.*, p. 204.

¹⁵ Certes, le livre de Françoise Dreyfus mentionne le rôle des guerres mais c'est vers Charles Tilly qu'il faudra se tourner pour comprendre leurs implications décisives dans la longue marche de l'État. C. TILLY, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

phénomène concourant à l'érosion de ce « no man's land » bureaucratique ; d'une part, la Trésorerie, dès les années 1920, devient la seule autorité compétente en matière de réglementation et de la politique du personnel et, d'autre part, l'instauration du National Withley Council, organisme paritaire et lieu de négociation des salaires, conditions de travail dont les décisions sont applicables à l'ensemble de la fonction publique. Par contre, aux États-Unis, l'uniformisation des règles sera plus tardive, alors que le rapport Feldman (1931) n'hésite pas à dire que «... la législation applicable à la fonction publique est un patchwork présentant de larges trous ... »¹⁶.

Françoise Dreyfus parvient à ramasser en quelques pages le rôle joué par la neutralisation politique des fonctionnaires dans le processus instable de différenciation et d'autonomisation entre les sphères politiques et administratives. La France – via le principe du détachement¹⁷ – est l'État où les frontières entre les deux sphères sont les plus perméables. La Grande-Bretagne en 1953 a assoupli les restrictions des droits politiques des fonctionnaires (divisés en trois classes) tandis que les États-Unis ont retenu jusqu'en 1993 le Hatch Act décrétant la stérilisation politique de tout fonctionnaire fédéral.

Si le principe est à géométrie variable selon les sociétés, l'impartialité de l'appareil administratif n'en est pas moins une étape constitutive vers une bureaucratie hiérarchisée dotée de règles formelles et impersonnelles. L'auteur du livre restitue bien ce processus long et complexe qui s'étend sur plus de trois siècles, réfutant ainsi « ...l'interprétation téléologique qui porte à décrire l'émergence de l'État comme un processus ininterrompu de 'modernisation', c'est-à-dire, pour préciser l'obscur par le plus obscur, le vague par le plus vague, de 'rationalisation' et de 'sécularisation', obéissant à une sorte d'impetus naturel et non aux choix historiquement déterminés d'agents historiques précis »¹⁸.

Dernier élément à prendre en considération, selon Dreyfus, dans le façonnement des bureaucraties : les valeurs et représentations fondatrices

¹⁶ F. DREYFUS, *op.cit.*, p.209.

¹⁷ Ce principe permet au fonctionnaire ayant été élu dans une assemblée législative de réintégrer un emploi dans la fonction publique au terme de son mandat électif.

¹⁸ P. BOURDIEU, O. CHRISTIN, P-E. WILL, *op.cit.*, p.3.

de la fonction publique. Une certaine culture, une éthique de la responsabilité et les principes égalitaristes forment la référence matricielle indissociable du fonctionnariat, condensée dans cette formule fédératrice : l'intérêt général¹⁹. Toutefois, un *distinguo* s'impose : « Alors qu'ailleurs l'intérêt général constitue, d'une certaine manière, le ciment idéologique qui agrège les serviteurs de l'État, cette valeur intégrative fait défaut aux États-Unis »²⁰.

Le mouvement de finalisation de la bureaucratie doit beaucoup (à l'exception des États-Unis) à la sécurité professionnelle, à la mobilité ascensionnelle et au prestige²¹.

Traduire les implications et les contradictions de l'introduction du management dans le champ de la fonction publique, tel est le cap que Françoise Dreyfus suit dans le dernier chapitre. Elle résume succinctement sa thèse en ces termes : « Derrière l'habillage idéologique dont se pare un discours invoquant pêle-mêle les principes de l'utilitarisme revisité, du nouveau 'management' rationnel et de la démocratie, se découvre en fait la volonté des gouvernements de rétablir leur contrôle sur les fonctionnaires dont l'institutionnalisation de la bureaucratie les a largement privés »²².

Postulant une égalité entre l'entreprise privée et les organismes publics, le néo-management veut « exporter » le modèle du marché vers l'organisation politico-administrative : gérer l'administration publique comme une entreprise. Relayé par l'École de Chicago, adopté par les institutions économiques de Bretton Woods (FMI, BM, ...), le discours managérial, à géométrie variable, teinté de scientisme, se dissémine un peu partout, presque porté par un don d'ubiquité.

¹⁹ Pour une critique de droite de l'intérêt général, vue comme « *a-démocratique et élitiste* », voir T. PFISTER, *La république des fonctionnaires*, Paris, Albin Michel, 1988 ; pour une critique de gauche de l'intérêt général, vue comme un processus de technicisation et de naturalisation des échanges du débat, voir R. MILIBAND, *L'État capitaliste*, Paris, Maspero, 1979.

²⁰ F. DREYFUS, *op.cit.*, p. 221.

²¹ Voir P. BOURDIEU, *La Noblesse d'État*, Paris, Minuit, 1989.

²² F. DREYFUS, *op.cit.*, p. 201.

Michel Rocard s'en inspire, en partie, lorsqu'il lance, en 1986, le Renouveau du Service Public mais dans une moindre mesure que la Rationalisation des Choix Budgétaires de 1968 ; Margaret Thatcher et Ronald Reagan, chantres de la Nouvelle Droite, en radicaliseront la portée et favoriseront la contractualisation, la précarisation statutaire et la désyndicalisation du personnel de la fonction publique ; les États-Unis, en 1965, installent le Planning Programming Budgeting System (PPBS) qui en est largement inspiré. Les résultats dynamiques escomptés furent, à tout le moins, médiocres²³.

Françoise Dreyfus pointe les implications et effets pervers de cette privatisation – dans l'esprit et la lettre – de la fonction publique dont le spectre effleure de nombreux États, en particulier la Belgique (Plan Copernic). Je vais m'atteler à restituer son discours sur les tenants et aboutissants de l'introduction du management ; il pivote autour de six critiques.

La première critique soulève la précarisation patente du double principe de neutralité, «... celle politique qui doit présider au recrutement fondé sur le seul mérite, celle que doit manifester le fonctionnaire à l'égard des citoyens ayant tous droit à un égal traitement...»²⁴. S'appuyant sur l'expérience du programme britannique Next Steps (1989), Dreyfus craint le retour de l'arbitraire et le démantèlement du statut de fonctionnaire, avec ses droits et ses devoirs. La deuxième critique se fonde sur les inductions produites par l'implémentation d'une vision darwinienne au niveau des emplois et carrières : les personnels seraient susceptibles de développer des stratégies inspirées par leurs intérêts particuliers (clientélisme, favoritisme ou sur-représentation des intérêts de groupes privés, ...).

La troisième critique porte sur ce que Max Weber a appelé « le savoir du service » ; Dreyfus redoute la diffusion d'une bipolarisation culturelle entre ceux qui connaissent la sphère administrative dans le prosaïsme de la vie de tous les jours et ceux qui l'ignorent. Consubstantielle à la troisième, la quatrième critique vise essentiellement le transfert du discours légitimant

²³ G. PETERS, « L'échec du 'managérialisme' dans une société managériale », *Revue française d'administration publique*, n°70, 1994, cité par F. DREYFUS, *op.cit.*, p.248.

²⁴ F. DREYFUS, *op.cit.*, p.257.

qui, par la managérialisation, deviendra plus exogène (les non fonctionnaires) et son corollaire, les crises ou dysfonctionnements entre des principes opposés guidant l'action publique. On peut aisément imaginer un accroissement éventuel de la conflictualité entre des discours issus d'éthiques et de corps différents²⁵, tendant vers un « polythéisme des valeurs »²⁶ et donc, un pluralisme morcelé à l'extrême.

La cinquième critique met en avant les dérives de l'assimilation du public au privé : l'amalgame, propre à la rhétorique managériale, – qui outre sa dimension sémantique relève aussi d'un certain glissement de sens plus fondamental – entre le client et le citoyen, en est l'illustration la plus éloquente. De surcroît, comme le note Luc Rouban, un simple import-export de normes et pratiques ne résout rien car « on ne transforme pas les cadres supérieurs en managers en les incitant seulement à se lancer dans des projets de services ou des centres de responsabilité. Le management implique la conversion à l'idée d'un monde professionnel instable, provisoire, reposant sur une contractualisation précaire »²⁷. La sixième et dernière critique est formulée à l'égard de la « régression » que représenterait la déconstruction de la bureaucratie qui s'est construite sur un temps historique long et après de nombreuses phases de luttes et compromis instables. Une sorte de nouveau Moyen Age administratif en découlerait : « les principes de la 'nouvelle gestion publique' ramènent à un système proche de celui qui était en vigueur, il y a environ 200 ans, à l'époque où l'administration britannique était constituée d'un grand nombre d'organes relativement autonomes, avec une diversité de systèmes de rémunérations et de conditions d'emploi, et où les postes de responsabilité

²⁵ Le thème du conflit entre les logiques des sphères politique, économique et politique à l'intérieur du système capitaliste a été étudié, il y a vingt ans, par Daniel Bell. D. BELL, *Les contradictions culturelles du capitalisme*, Paris, Puf, 1979. Pour disposer d'un panorama actuel sur le plan de la théorie politique, voir J. TORFING, *New theories of discourse : Laclau, Mouffe and Zizek*, Londres, Blackwell Publishers, 1999.

²⁶ C'est à Max Weber (1864-1920), sociologue et philosophe allemand, que l'on attribue cette formule utilisée au demeurant dans un tout autre contexte.

²⁷ L. ROUBAN, *Le Pouvoir anonyme*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994, p. 161, in F. DREYFUS, *op.cit.*, p. 252.

étaient pourvus par recrutement externe plutôt que parmi les fonctionnaires de carrière »²⁸.

Concourant à l'enrichissement des débats contemporains ainsi qu'à la revivification d'une tradition intellectuelle comparatiste, critique et pluridisciplinaire, le livre de Françoise Dreyfus éclaire avec force les processus menant à l'« invention » de la bureaucratie et met en exergue les innombrables vices et dommages liés à l'introduction de l'esprit du management en son sein.

COMMUNIQUÉ

.....

LE NUMÉRO 3 DE « PYRAMIDES » : LA POLITISATION DE L'ADMINISTRATION

(Sortie : printemps 2001)

Que la gestion des affaires publiques fasse l'objet de choix politiques, n'est pas répréhensible en soi. Il appartient en effet aux hommes politiques, ministres, bourgmestres... d'opérer de tels choix. Ils sont mandatés à cette fin. Ce qui est illégitime, c'est l'intervention du monde politique dans la gestion d'un dossier en vue de favoriser une personne en particulier – personne physique ou société – ou pour récolter un profit, en nature, financier, personnel ou en faveur d'un parti politique par exemple. Des procès récents ont mis en lumière ces procédés et leur aspect pénal.

La politisation de l'administration déborde largement les seuls intérêts de carrière des fonctionnaires et touche au fonctionnement même des services publics, au respect de la légalité et plus spécialement du principe d'égalité, valeur éthique fondamentale dans notre société.

Une décision publique ne se prend qu'à l'issue d'une procédure formalisée qui assure, en principe, le contrôle démocratique de l'action publique (jeu des questions et réponses au sein des assemblées délibératives, publicité des

²⁸ C. HOOD, « L'évolution de la gestion publique au Royaume-Uni et la suppression des privilèges de la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n°70, 1994, p. 308. Cité par F. DREYFUS, *op.cit.*, p. 263.

marchés publics, avis de l'inspection des finances...). La violation de ces procédures sera parfois le seul élément qui permettra de déceler et de révéler une manipulation politique. Un autre élément qui peut mettre en évidence ce phénomène est la rupture de l'égalité de traitement entre citoyens. Celle-ci et a fortiori l'intention politique ne sont cependant pas toujours faciles à établir ; le plus souvent, elles seront simplement soupçonnées.

Le souci de dépolitiser l'administration est pratiquement aussi vieux que celle-ci. La réforme entreprise dans les années 30 et qui a abouti au statut des agents de l'État avait cet objectif. Les réformes annoncées par l'actuel ministre de la fonction publique ont aussi cette ambition.

Beaucoup de ces réformes ont pour objet les nominations dans les services publics. D'autres sont plus originales telle la législation de la Communauté française sur la dépolitisation des structures des organismes culturels. Mais d'une manière générale, peu d'efforts sont consacrés à préciser les rôles et responsabilités respectifs des fonctionnaires et des hommes politiques. Ainsi récemment, de hauts fonctionnaires et des ministres ne se sont-ils pas renvoyé la balle lorsque des anomalies de gestion apparaissaient au grand jour (affaires « Gladio », « KB Lux. »...) ? Peu d'efforts également sont faits pour imaginer des structures et des processus d'élaboration de décision de nature à rendre l'action publique plus transparente et donc moins perméable à la politisation.

La politisation de l'administration suscite ainsi beaucoup de questions :

- la politisation prend sans doute des formes et des intensités différentes selon le secteur public concerné : administrations centrales fédérales, régionales ou communautaires, parastataux, enseignement, magistrature... services communaux ;
- les réformes en vue de « manager » prennent-elles suffisamment en compte les risques de politisation ?
- les contrôles organisés sont-ils efficaces ?
- le dépôt de propositions de dépolitisation procède-t-il du pur rituel ?

- comment évaluer l'action des mécanismes officieux de politisation comme la commission Deletrée, puis Dekens... ?
- plus philosophiquement, ne faut-il pas s'interroger sur les limites à donner à la dépolitisation ? A la supposer possible, l'institution d'une fonction publique « professionnelle » selon les conceptions wébériennes ou d'une technocratie est-elle souhaitable d'un point de vue démocratique ? Le monde politique mais aussi administratif peut-il se désintéresser complètement des tendances antidémocratiques que manifesterait un candidat à une fonction publique ?

COMMUNIQUÉ

LE NUMÉRO 4 DE « PYRAMIDES » : LA MOTIVATION DANS L'ADMINISTRATION

(Sortie : automne 2001)

Qu'est-ce qui motive les individus, qu'est-ce qui les pousse à agir ou au contraire à rester indifférent ? Comment expliquer la fréquence des attitudes de démotivation ?

Si la motivation est un processus qui mène à un état psychologique de satisfaction, la démotivation est un processus destructeur non seulement dans la relation au travail mais qui affecte même l'homme dans son estime de soi (l'image qu'il a de lui-même).

La motivation ne se décrète toutefois pas.

La plupart d'entre nous ressent le besoin d'agir et de s'impliquer dans son travail, d'exercer sa propre créativité et de se sentir utile. Et pourtant, dans la réalité, « il y a loin de la coupe aux lèvres » et, une certaine morosité générale règne même si chaque organisation demeure un extraordinaire réservoir d'énergie.

Le thème des motivations au travail a été choisi, parce qu'il est déterminant pour l'avenir des administrations publiques et très ouvert. C'est en effet l'occasion d'aborder des sujets comme les conditions de travail, l'organisation du travail, les comportements relationnels, les sanctions, la personnalisation des stimulants matériels, la formation, la gestion du stress, le harcèlement moral, l'appréciation du personnel, etc.

COMMUNIQUÉ

.....

LE NUMÉRO 5 DE « PYRAMIDES » : LA MAÎTRISE DE LA QUALITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC

(Sortie : printemps 2002)

On parle de plus en plus de la « qualité » de et dans nos administrations. Le terme est souvent associé au mot « assurance » : « l'assurance qualité ».

Ce qui engendre des confusions : le mot « assurance » étant compris dans le sens d'une « couverture de risques » alors qu'il faut le comprendre dans le sens d'une promesse de garantie et d'un processus d'amélioration continue impliquant une auto-évaluation.

La recherche de la « qualité » doit-elle être envisagée par le secteur public de la même manière que dans le secteur privé ?

Cette démarche se fonde essentiellement sur la certification « ISO ». D'origine industrielle, elle a d'abord touché le secteur de la production avant le secteur des services. Le langage peu familier de la norme ISO 9001 reflète fortement ses origines industrielles. En outre, la notion de qualité sur laquelle se fondent les normes ISO n'est-elle pas erronée ? En assimilant la qualité au contrôle, les normes ISO incitent les entreprises à concentrer toute leur attention sur les procédures internes et peut-être à négliger la notion active des relations avec leurs clients.

Convient-il d'intégrer cette démarche au sein des administrations ou plutôt de favoriser celle-ci chez ses partenaires ?

C'est autour de ces questions que s'articulera le numéro 5 de *Pyramides*.

Le numéro comprendra également des informations pratiques sur le mode d'emploi de la certification « qualité » (où s'informer, comment démarrer la démarche de qualité, définitions, coût ...) et évoquera l'évolution des normes ISO.

La revue *Pyramides* espère que diverses administrations et entreprises publiques feront part de leurs expériences respectives.

La qualité pourrait aussi être évoquée concrètement dans des secteurs « test » tels les marchés publics, la sécurité, l'environnement.

Il s'agira en fin de compte de dresser un bilan des avantages (remise à plat des méthodes de travail, gains en matière de productivité, de flexibilité, de traçabilité... ?) et des inconvénients (lourdeur des procédures ?, assimilation de la qualité au contrôle ?, coût excessif ? ...) de la démarche.

***Adressez vos articles, propositions d'articles ou commentaires à
Muriel Vandebrouck, Secrétaire de Rédaction « Pyramides »,
CERAP-ULB, Avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135 à 1050 Bruxelles.***

Recommandations aux auteurs

Les textes destinés à être publiés dans la revue *Pyramides* doivent impérativement être accompagnés d'une version informatique adressée, de préférence par courrier électronique, au CERAP (cerap@ulb.ac.be) ou sur disquette. La disquette et le tirage papier seront adressés au CERAP - Muriel Vandembrouck - Secrétaire de rédaction - Avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135 , 1050 Bruxelles. Les textes seront soumis à un Comité de lecture. Ni les manuscrits ni les disquettes ne seront renvoyés aux auteurs.

Les textes seront saisis avec un interligne simple, en continu, alignés à gauche, sans retrait de paragraphe et avec un formatage minimum. Les intertitres peuvent être numérotés avec une succession de chiffres arabes (1.1. 1.1.1. 1.1.2) toujours suivis d'un point.

La numérotation des pages ne doit pas être prévue. Elle se fera automatiquement lors de la composition finale (ne rien prévoir dans les zones en-tête et pied de page).

Les notes sont à insérer au bas des pages correspondantes, en utilisant obligatoirement la numérotation automatique en continu, avec départ au chiffre 1.

Les références bibliographiques seront présentées comme ceci :
NOM DE L'AUTEUR, précédé des initiales du prénom, « titre de l'article entre guillemets », *titre de l'ouvrage ou de la revue en italique*, lieu d'édition, nom de l'éditeur, date de parution, renvois aux pages : p. ou pp.

Exemples :

M. ROCARD, *Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Seuil, 1987, pp. 247-252.

B. IFRAH, « Genèse de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, Bastia, 1994, p. 20.

Une éventuelle bibliographie complémentaire aux notes de bas de pages peut être ajoutée en fin d'article. Dans ce cas, les références bibliographiques seront classées par ordre alphabétique des noms d'auteurs et présentées comme les notes de bas de page.

Les articles destinés à *Pyramides* doivent être accompagnés d'un résumé d'une quinzaine de lignes au maximum.

L'auteur précisera sa fonction et/ou formation en note au bas de la première page de l'article