

INTRODUCTION

LE PLAN COPERNIC, SES DÉCLINAISONS, SON SILLON

Marie GÖRANSSON¹ et Alexandre PIRAUX²

Dès son installation en 1999, le Gouvernement Verhofstadt I s'accordait sur la nécessité d'adopter la plus grande réforme que l'administration fédérale belge ait jamais connue. Celle-ci, dénommée le Plan Copernic, envisageait une modernisation tant de l'organisation que du fonctionnement de l'appareil étatique fédéral, à travers différents axes de changement à savoir, une nouvelle structure organisationnelle, une nouvelle culture de management, une nouvelle vision des ressources humaines ainsi qu'une nouvelle méthode de travail. Largement inspirée des principes du *New Public Management*, la réforme ambitionnait, à travers la mise en place de dispositifs variés, de restaurer la confiance, entre population et pouvoirs publics, ébranlée par un grand nombre de scandales survenus en Belgique durant les années nonante.

Dix ans après le lancement de la réforme, un numéro spécial de la revue *Pyramides* fut consacré au Plan Copernic et à sa mise en œuvre. Les auteurs avaient alors dressé un état des lieux nuancé du changement qui prit place dans l'administration fédérale belge, en s'interrogeant notamment sur les outils de gestion introduits et leur pratique ou encore sur la perception des acteurs face au changement. Une mise en perspective avec les trajectoires de réformes des systèmes administratifs aux autres niveaux de pouvoir en Belgique avait également été développée, lesquelles présentaient des convergences importantes avec le Plan Copernic qui les a en partie influencées, tout en connaissant des modalités de mise en œuvre parfois très différentes. L'heure était alors aux interrogations sur ce que nous réservait l'avenir. La grande réforme fédérale laisserait-elle des traces indélébiles qui marqueraient un tournant au sein des administrations belges ? Allait-elle, en tentant de répondre à certains problèmes, en créer d'autres ? Serait-elle suivie de nombreux autres changements au risque de créer un grand sentiment de lassitude parmi les acteurs de la fonction publique ? Ce big bang, tel qu'il se présentait alors, ne serait-il pas *in fine* considéré comme une réforme parmi d'autres, dont les dispositifs se retrouveraient

¹ M. GÖRANSSON, Professeure à l'ULB, vice-présidente du CERAP et coordinatrice de ce numéro.

² A. PIRAUX, ancien Rédacteur en chef de *Pyramides*, administrateur au CERAP et coordinateur de ce numéro.

largement contournés dans la pratique... Y aurait-il tout simplement une ère *post-New Public Management* ?

Une décennie plus tard, la réflexion mérite donc d'être prolongée. En effet, il convient de s'interroger sur ce qu'il reste aujourd'hui de celle-ci et sur ce qu'elle a permis ou non de changer. Si, par exemple, la suppression des cabinets ministériels pourtant ambitionnée, n'a jamais eu lieu, d'autres pans de la réforme, comme le système des mandats appliqué aux fonctions dirigeantes de l'administration, ou encore les processus d'évaluation des agents, ont, quant à eux, bel et bien été concrétisés et ont connu des évolutions diverses au sein de l'administration fédérale, au gré des gouvernements successifs. Au niveau des entités fédérées, les dispositifs introduits dans le sillon du Plan Copernic ont également évolué pour présenter tantôt de grandes similitudes avec les pratiques fédérales tantôt quelques différences, notamment dans le système des mandats et plus spécifiquement dans la sélection des mandataires³. En outre ces dernières années, ce sont les pouvoirs locaux qui ont vu leur mode de fonctionnement et d'organisation réformé en s'inspirant des idées déjà éprouvées aux autres niveaux de pouvoir.

L'ambition de ce numéro de *Pyramides* est tout d'abord de dresser un nouveau bilan des mesures initialement introduites par la Plan Copernic et de leurs dernières évolutions au sein de l'administration fédérale. Les enjeux émergents qui expliquent les changements voire l'abandon de certains dispositifs au profit de nouveaux doivent être analysés pour comprendre ce qui est attendu aujourd'hui des administrations, notamment dans leurs interactions avec les responsables politiques. La déclinaison de la réforme aux autres niveaux de pouvoir, en ce compris au niveau local, doit ensuite être approfondie dans une perspective comparative. Quelles sont les leçons que tirent les différents niveaux de pouvoir de leur pratique respective ? Dans quelle mesure les différentes administrations s'inspirent-elles les unes des autres ou tentent de se distinguer ? *In fine*, comment les principes du *New Public Management* ont-ils fini par percoler au cœur des services publics et guident, ou non, l'adoption de nouveaux dispositifs de gestion publique ?

Pour répondre à ces différentes questions, un croisement des regards, parfois très contrastés, sur l'évolution de l'administration publique est proposé. Ce sont donc tant des acteurs de terrain de premier plan que différents spécialistes belges de l'administration publique qui ont été invités à s'exprimer et à partager leur vécu

³ En effet, en Région wallonne et en Fédération Wallonie-Bruxelles, un certificat en management public est nécessaire pour pouvoir accéder à un poste placé sous mandat, contrairement à ce qui prend place au sein des administrations fédérales.

ou leurs recherches sur la modernisation des administrations fédérale, fédérées et locales.

Un regard sur l'évolution de l'administration fédérale

La parole est d'abord donnée à la vice-Première Ministre De Sutter en charge de la Fonction publique fédérale qui a accepté notre interview. Pour cette dernière, le Plan Copernic a permis de faire entrer les institutions fédérales dans le 21^e siècle. Toutefois de nombreuses leçons ont été tirées au fil du temps et les dispositifs se sont ajustés. C'est le cas des cycles d'évaluation, qui pour la VPM, n'offraient que peu de dynamisme et passaient à côté de l'essentiel : les bonnes discussions entre collaboratrice/collaborateur et hiérarchie, ainsi qu'une bonne culture du *feedback*. Elle précise que « *Le Statut doit s'adapter au contexte actuel et les mesures prises visent à le moderniser avec des adaptations utiles. Tout en veillant à ne pas de le dénaturer ou le fragiliser. Le recrutement statutaire doit demeurer le principe de l'engagement dans la fonction publique fédérale administrative. C'est le garant d'un service public fort et stable* ».

C'est ensuite à Annie Hondeghe & Karen Cannoot de nous livrer leur analyse du recrutement des hauts fonctionnaires fédéraux dans « La recherche de hauts fonctionnaires fédéraux. Analyse du recrutement et de la sélection des hauts fonctionnaires, 20 ans après la réforme Copernic ». En se livrant à une étude quantitative, les auteures constatent que le nombre de candidats aux postes les plus élevés, soumis au mandat, a, au fil du temps, diminué. En effet, alors qu'au début de la réforme Copernic, il y avait en moyenne 48 candidats pour un poste de direction, dans la période récente, il n'y en a plus que 17. Pour les auteures, cela semble indiquer que le gouvernement fédéral se profile moins comme un employeur attractif pour les postes de direction. Elles interrogent également la qualité des candidats et leurs classements suite aux différentes étapes de sélection qui laissent toujours une place essentielle au choix politique. Le fait d'avoir eu une expérience au sein d'un cabinet ministériel semble doter les candidats de connaissances et compétences décisives pour l'obtention d'un mandat.

Dans leur contribution « Comment les acteurs majeurs de la démocratie réceptionnent des réformes managériales : les juges face à Copernic », Nathalie Schiffino, Émilien Colaux et Stéphane Moyson ont mené une série d'entretiens auprès de juges qui font état de ce que depuis 2013, la réforme de la justice s'est principalement inscrite dans le Nouveau Management Public dont Copernic a incarné des caractéristiques : individualisation, évaluation, informatisation, création de structures. La mise en œuvre de la managérialisation se confronte toutefois, d'une part aux représentations et valeurs qu'ont les acteurs de leur métier (indépendance et autonomie de gestion) et, d'autre part à un manque

chronique de moyens financiers et humains. Les résultats que produit la réforme de la justice se situent selon les contributeurs plus près d'un État Néo-Wébérien que d'un Nouveau Management Public, ce qui s'explique par les pratiques des acteurs, elles-mêmes influencées par les conceptions qu'ils ont des réformes.

Benoît Bernard et Justine Brunet dans leur texte « 20 ans après Copernic, où en est l'évaluation des fonctionnaires fédéraux belges ? » notent que divers obstacles systémiques expliquent pourquoi l'évaluation, dans le cadre de l'ancien système des cycles d'évaluation, n'est pas un outil de gestion efficace, à impact managérial fort et pourquoi elle ne permet pas à l'évalué d'évoluer dans sa carrière (pécuniaire et administrative). Ils relèvent que ces obstacles sont ceux aussi qui peuvent expliquer que plus de 90% des agents de tous les SPF obtiennent une mention entraînant une forme de *statu quo* : la mention « répond aux attentes ». Leur analyse leur permet d'interroger le nouveau système d'évaluation des agents dénommé « Symphonie », en vigueur depuis le 1er janvier 2022. Ce dernier ne semble pas, tel qu'il a été pensé, répondre aux difficultés liées aux cycles d'évaluation. Ces analyses permettent d'apporter une réponse nuancée à l'interview de la vice-Première Ministre De Sutter.

Les responsables syndicaux apportent également une vision contrastée et complémentaire de l'évolution des dispositifs applicables aux agents de la fonction publique fédérale.

Les contributeurs de la CGSP-Ministères Amio dont son Secrétaire général Gregory Wallez, estiment dans une interview que dans l'ensemble, la réforme Copernic, au niveau barémique, a eu un impact positif pour les membres du personnel de la fonction publique administrative fédérale. Pour la CGSP, on assiste à une contractualisation de la fonction publique : possibilité de progression barémique, recours de plus en plus facile à des contractuels, mais aussi introduction de la pension mixte qui semble justifier à elle seule une régression du statut (remise en cause du principe statutaire). Pour ce syndicat, les « attaques » sur l'emploi statutaire sont toujours d'actualité, et ce quel que soit le ou la Ministre de la Fonction Publique. Il est déploré qu'au fil des années, le statut a été adapté afin d'accorder de plus en plus de pouvoirs aux « managers » sans pour autant qu'une responsabilité personnelle ne leur soit imposée. Le SLFP en la personne de son Président du SLFP-Finances Stefaan Slaghmuylder considère que de manière générale, Copernic a introduit des changements qui ont augmenté l'influence politique et diminué l'indépendance de l'administration et que cela continue. Il juge aussi que les plans stratégiques qui sont désormais conclus une fois par législature entre le département et ministre(s) de tutelle sont une forme de politisation indirecte. Tout comme les contrats de gestion. La nouvelle réforme de l'évaluation des agents, le système « Symphonie » est, à son estime,

dramatique et ne fonctionne pas. « *On a voulu instaurer une culture du feedback permanent sans changement de culture* ». La CSC s'exprime via sa Secrétaire nationale Services publics Silvana Bossio. Elle considère que les remarques et craintes formulées en 2001 se sont avérées justifiées, à savoir que la politisation des fonctions dirigeantes des SPF serait accrue et on constate effectivement qu'à chaque remplacement de managers, les partis politiques de la majorité en place mènent des tractations en coulisse pour arriver à un équilibre politique dans la répartition des mandats. Quant à l'évaluation du personnel, la Secrétaire nationale juge que « *L'administration veut instaurer une culture de feedback informelle qui n'est plus reprise dans les critères d'évaluation. Ce qui signifie que seuls les critères pointant d'éventuels dysfonctionnements dans le chef du membre du personnel sont au cœur du nouveau système d'évaluation appelé Symphonie. Raison pour laquelle notre organisation syndicale a remis un désaccord sur le projet* ».

La trace copernicienne aux autres niveaux de pouvoir

Florian Lemaire se penche sur la haute fonction publique wallonne dans « *Analyse des outils de gestion issus de la réforme fédérale dite Copernic. Politisation des hauts fonctionnaires wallons* ». Il observe que dès 2003, un régime de mandat pour les fonctionnaires dirigeants wallons a été instauré dans le sillage du pouvoir fédéral. Les outils de gestion, présentés dans cette recherche (objectifs repris dans un contrat d'administration, cycles de formation, postes à durée temporaire...) n'ont pas éradiqué une tradition de politisation formelle en Région wallonne. L'auteur toutefois mentionne qu'il est « *opportun de noter que le certificat en management public, le régime de mandat et le contrat d'administration contribuent clairement au devenir d'une haute administration wallonne performante* ».

Aurélien Tibbaut présente, pour sa part, une analyse des réformes de la gouvernance locale dans sa contribution « *Comment la réforme Copernic a-t-elle influencé le management local ? Une analyse des réformes de la gouvernance locale et de leur mise en œuvre à Bruxelles et en Wallonie* ». L'autrice analyse le système des mandats bruxellois « *qui est l'incarnation la plus évidente des ambitions de responsabilisation du législateur* ». Elle mentionne d'importants écarts dans la mise en œuvre des réformes selon la commune ou la région mais il existe aujourd'hui une culture de l'évaluation des résultats et de la planification stratégique. Elle souligne également la difficile position des fonctionnaires dirigeants qui peuvent se retrouver contraints par un collège dont ils redoutent une éventuelle sanction au moment de l'évaluation et/ou du renouvellement de mandat. Nonobstant ces difficultés, il apparaît néanmoins de manière évidente que les gestionnaires locaux ont adopté de nouvelles pratiques managériales qui font écho aux ambitions portées il y a vingt ans par la réforme Copernic

Et pour finir, quelques témoignages

Ainsi, dans la contribution « Les plans stratégiques et opérationnels dans les services du gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles », Jean-Pierre Hubin retrace les différentes périodes du processus de modernisation de l'administration communautaire. Le contributeur constate que depuis 2009, des réformes, inspirées par l'esprit de la réforme « Copernic » dans la fonction publique fédérale, ont vu le jour en FWB, d'abord avec le plan API, puis avec le premier et le deuxième contrat d'administration. Selon l'auteur, la structure de l'administration en silo et les pratiques bureaucratiques sont les éléments les plus difficiles à faire disparaître dans le cadre d'une nouvelle culture managériale. La mise en place d'objectifs transversaux, d'une feuille de route unique pour l'ensemble du Ministère, de réformes et simplification des organigrammes, de la mise en place de systèmes d'information et de communication globaux à l'égard du personnel d'encadrement et un grand nombre d'outils de gestion conduisant à un management plus participatif ont été des progrès.

Pierre-André Samyn, ancien haut fonctionnaire de la Fédération Wallonie-Bruxelles, dans « Le mandat dans les Services du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles : Histoire d'une procession d'Echternach » retrace l'évolution du système des mandats au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles et à travers elle, l'histoire du certificat de management public en tant que condition préalable pour postuler un mandat. L'auteur évoque la lourdeur et la complexité du processus et pense que : « *il est aujourd'hui difficile d'appréhender la valeur ajoutée d'une révolution dont l'impact qualitatif sur l'efficacité opérationnelle des administrations et le service rendu aux citoyens reste à démontrer* ».

Jean-Marie Mottoul qui fut dirigeant du Bureau de consultants publics (ABC) avant l'ère copernicienne témoigne de son vécu de cette époque et du fait que les acteurs politiques en charge firent peu de cas de l'existant et des personnels, afin de bousculer tout le système. Ce ressenti personnel d'un haut fonctionnaire qui a viré au ressentiment et à la déception fut aussi vécu par d'autres hauts fonctionnaires.

En guise de conclusion

Depuis cette réforme politico-administrative qui a frappé les esprits à l'époque, une génération est passée. De grands changements ont pris place, des changements qui d'après les acteurs et chercheurs restent contrastés.

Notons d'abord que ce sont les axes qui concernaient le renouvellement du management et de la GRH au cœur du Plan Copernic qui se sont diffusés et font,

aujourd'hui encore, débat. En effet, une grande partie de nos contributeurs se sont spontanément penchés sur le système des mandats fédéral, régional, communautaire et local. Les autres ont abordé l'évaluation des agents et l'avenir du statut. Ce sont donc ces deux axes-là qui semblent avoir laissé de plus grands sillons. Comme on l'a lu, le Plan Copernic, qui ne partait pas de rien, a largement inspiré les réformes administratives des autres entités fédérées, tout comme d'autres administrations provinciales ou locales avec des variations dues au contexte ou à certaines sensibilités (ou aléas) politico-administratives.

Certaines valeurs ou principes prônés par la réforme fédérale, tels que la performance, l'orientation client ou la reddition des comptes ont, il y a vingt ans, provoqué l'émoi au cœur des administrations. Il s'agissait d'imposer un changement des mentalités tout autant qu'un bouleversement des pratiques, ce qui a pu générer un certain traumatisme. Mais ce qui semblait inacceptable voire incongru hier a créé aujourd'hui de nouvelles habitudes ainsi que des méthodes et un vocabulaire renouvelés au cœur des services, acceptés par le plus grand nombre. Toutefois, dans certains secteurs publics spécifiques comme celui de la justice, on note encore des résistances en raison de la confrontation de ces principes avec les représentations qu'ont les agents de leur métier.

Enfin, il nous faut souligner les ajustements permanents des différents dispositifs au gré des législatures. Les systèmes des mandats ont d'abord imposé aux hauts fonctionnaires des plans de management individuels avant d'évoluer vers des contrats d'administration pour aujourd'hui aboutir à des plans stratégiques censés initier une relation politico-administrative axée sur le partenariat. Les systèmes d'évaluation fédéraux ont également connu des allers-retours importants entre les cercles de développement, les cycles d'évaluation et le système « Symphonie ». A tout le moins, nous soulignons que ces différentes évolutions ne sont pas systématiquement pensées pour résoudre les difficultés vécues dans les systèmes précédents. Et aujourd'hui, l'on peut s'interroger sur la définition d'une véritable vision sous-jacente à ces ajustements. Qu'attend-on réellement de l'administration d'aujourd'hui ? Et comment celle-ci doit-elle évoluer pour garder toute sa légitimité ? La complexification des enjeux de nos sociétés contemporaines, les interdépendances des différents niveaux de pouvoir, les restrictions financières, les exigences d'extension du débat public et de participation citoyenne plaident pour un service public fort, décloisonné et ouvert sur une multiplicité d'environnements, dont le fonctionnement et l'organisation doivent en permanence être questionnés pour évoluer.