

Thijs, N., & Van de Walle, S. (2005, forthcoming). De Ducpétiaux a Copernic: 150 années de réformes administratives en Belgique. Administration publique: revue du droit public et des sciences administratives, (1), 33-50.

De Ducpétiaux à Copernic :
150 ans de réformes administratives en Belgique.

Nick Thijs & Dr Steven Van de Walle

Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven

Instituut voor de Overheid
Faculteit Sociale Wetenschappen
K.U. Leuven
E. Van Evenstraat 2 A
3000 Leuven
Tél. : 016/32.36.01
Fax : 016/32.32.67
E-mail : nick.thijs@soc.kuleuven.be

Introduction

Bien que, avec ses 175 années d'existence, la Belgique ne puisse pas se prévaloir d'une tradition administrative aussi longue que celle, par exemple, de la France ou de l'Angleterre, nous y retrouvons néanmoins des tentatives de réformer les services publics. Ces tentatives remontent jusqu'au milieu du XIX^e siècle. Quoique l'effet de la plupart de ces réformes soit resté limité, on ne peut pas dire qu'il se soit agi de simples coups d'épée dans l'eau. Elles ont indubitablement jeté les bases d'une approche en profondeur.

En Belgique et dans des pays dotés, comme la France et l'Italie, d'une culture juridico-administrative classique et mettant fortement l'accent sur les droits et les devoirs du citoyen, on relève un mouvement frappant dans le processus de réforme administrative. Ce processus a longtemps été très formel et axé sur des problèmes internes de productivité et d'économies, et bien souvent, il a été confié à des commissions externes chargées de mener des « expéditions punitives ». L'initiative en émanait en règle générale du pouvoir exécutif et, exceptionnellement, du législateur aussi. C'est dans les années 1980 que la tendance s'est inversée, y compris en Belgique, l'administration elle-même s'engageant dans une approche plus interne.¹

Il a fallu attendre les années 1990 pour que l'opinion publique puisse exercer une influence croissante sur la formulation des problèmes. La place du citoyen est devenue de plus en plus prépondérante et les réformes ont été envisagées non seulement d'un point de vue interne, mais elles ont pris aussi une dimension externe. Les réformes de l'administration ont été couplées au comblement du fossé la séparant du citoyen et à la restauration de la confiance dans les autorités et les services publics.² C'est aussi cette crise de la légitimité qui en 1999, donnera naissance à la réforme Copernic. Bon nombre des éléments abordés au cours de l'histoire de l'administration belge, se sont retrouvés à l'ordre du jour à l'occasion de cette réforme.

¹ Van Hooland, B. (2003). *Nieuw publiek management: van bestuurskunde tot copernicus*, Gent: Academia Press, p. 268.

² van Dooren, W., Thijs, N., & Bouckaert, G., (2004). Quality management and management of quality in the European public administrations. In: Löffler, E., & Vintar, M. (Eds.). *Improving the quality of East and Western European public services*. Hampshire: Ashgate. pp. 91-106.

Cet article parcourt l'histoire administrative belge du milieu du XIX^e siècle à la récente réforme Copernic. Les diverses commissions d'étude qui ont été créées au fil des ans en vue de s'attaquer aux problèmes, seront décrites et leur incidence sur l'évolution des réformes administratives belges sera mise en lumière. L'examen des accents jalonnant cette histoire permet de situer les réformes d'aujourd'hui dans une perspective historique.

La réforme administrative peut être définie d'une façon très limitée comme un mouvement occasionnel et formel. Selon cette définition, une réforme administrative se caractérise par un projet, une recherche, une commission ayant pour but de formuler des propositions pour améliorer le fonctionnement du secteur public.

Dans le contexte de cet article, les réformes administratives sont donc appréhendées de manière assez large et contiennent toute initiative qui vise à améliorer l'organisation ou le fonctionnement du secteur public. L'objet de ces initiatives peut donc porter aussi bien sur des aspects assez techniques et internes à l'administration, comme la GRH, les structures, les processus et les finances, que sur des aspects plus généraux comme les relations politico-administratives ou le rôle des cabinets.

1. Premières étapes des réformes administratives

Edouard Ducpétiaux : Étude sur la réforme administrative (1859)

Les lointaines prémices des réformes administratives doivent être cherchées dans la Belgique libérale du milieu du XIX^e siècle. Le premier à mettre la fonction publique sur la sellette fut Edouard Ducpétiaux, en 1859, avec son « *Étude sur la réforme administrative* ».

La vision générale et la problématique dont est parti Ducpétiaux, étaient la place centrale de l'administration dans la communauté et l'existence de lacunes dans le système administratif.³ Le passage de gouvernements unionistes à des gouvernements dominés par un ou des partis s'était accompagné de débats et de conflits tumultueux sur la position et le rôle du fonctionnaire. Dans les années qui avaient suivi l'indépendance (1830), les partis étaient demeurés cantonnés à l'arrière de la scène politique. Pendant cette période

³ Van Hooland, B.(2003). *Nieuw publiek management: van bestuurskunde tot copernicus*. Gent: Academia Press, p. 301.

placée sous le sceau de l'Unionisme, on ne s'était guère préoccupé de la séparation entre fonctionnaire et politique. Beaucoup de (hauts) fonctionnaires (et en particulier, de magistrats) siégeaient aussi au Parlement. A la fin des années 1840, avec la montée des conflits entre partis politiques, on assista à l'émergence du problème de l'indépendance et de la neutralité du fonctionnaire. Le 27 avril 1848, le gouvernement Rogier (1847-1852) déposa un projet de loi sur la réforme du Parlement, mieux connu sous le nom de projet sur les incompatibilités. Le 26 mai 1848, la Loi sur les incompatibilités était adoptée : désormais, il était impossible de cumuler un mandat de parlementaire et une fonction salariée au sein de l'appareil d'Etat.⁴

C'est à la lumière de ce contexte qu'il convient d'analyser l'étude de Ducpétiaux. Il est dès lors compréhensible aussi que ce travail sur la réforme de l'administration ait trait aussi bien au fonctionnement de cette dernière qu'au fonctionnement du parlement.

Les principales carences de l'administration belge pointées par l'auteur sont multiples et le tableau esquissé est pour le moins peu flatteur : « *Centralisation excessive, lenteur, manque d'unité, incertitude quant à la juridiction, manque de garanties pour les fonctionnaires et par conséquent, manque de zèle des fonctionnaires, toute-puissance des ministres allant de pair avec un arbitraire dangereux, imbrication du politique et de l'administration, favoritisme, manque d'initiatives et de progrès.* »⁵

Les critiques et propositions de réforme portent par conséquent sur trois aspects. En premier lieu, la sélection du personnel administratif devait être orientée sur l'engagement de personnes compétentes et en même temps, il fallait éviter toute intervention politique dans ce processus. Une deuxième proposition concernait la restructuration des ministères existants afin de parvenir à une meilleure coordination. Enfin, Ducpétiaux pointait le fait qu'une législation trop détaillée et complexe à l'extrême entravait le bon fonctionnement de l'appareil administratif.⁶

⁴ Depré, R. (1973). *De topambtenaren van de ministeries in België*. Leuven: K.U.Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen, pp. 74-85.

⁵ Ibid., p.87.

⁶ Van de Walle, S. (2004). *Perceptions of administrative performance: the key to trust in government?* K.U.Leuven : Faculteit sociale wetenschappen, Departement Politieke Wetenschappen. p.59.

Les solutions avancées vont toutes dans le sens d'un corps de fonctionnaires capables, compétents et indépendants qui doit se mettre exclusivement au service de l'intérêt général. Du travail de Ducpétiaux, il ressort une défiance à l'égard des partis politiques. Partisan d'un cloisonnement étanche entre administration et politique, il estimait que la fonction publique devait pouvoir fonctionner de manière indépendante. Ainsi qu'on l'a déjà évoqué, la Loi sur l'incompatibilité excluait les fonctionnaires des chambres législatives. Certes, le Parlement risquait de la sorte d'être privé de l'expérience en la matière et du savoir technique. Mais selon Ducpétiaux, cette lacune devait être comblée par la création d'un Conseil central de la législation (un Conseil d'Etat avant la lettre).⁷

Emile Greyson (1890)

Dans son étude – « *L'administration, son action, ses interprètes, leur physionomie, leur silhouette par un ancien rond-de-cuir* » (1890) –, Emile Greyson épingle à nouveau un certain nombre des points déjà soulevés par Ducpétiaux. Il dénonce les méthodes de sélection en usage et, ainsi que Ducpétiaux l'a déjà suggéré, il réclame la dépolitisation des nominations et des promotions. Les apports neufs de ce travail résident dans le témoignage sur l'influence des cabinets et dans l'inquiétude manifestée par l'auteur face à la croissance du corps des fonctionnaires. Les solutions formulées par Greyson concernent le rehaussement du prestige des fonctionnaires, le durcissement des conditions d'admission à la fonction publique, la fixation du cadre, la réduction des effectifs du personnel des administrations et l'amélioration de la rémunération.⁸

Louis Wodon : Mémoire sur la Réforme administrative (1915)

Pour Louis Wodon, Secrétaire général du Ministère des Affaires économiques, la solution de la réforme administrative passait par une scission, d'une part, en 'départements de contrôle' et, d'autre part, en 'départements de gestion'. Après quoi, les seconds pourraient être dirigés de la même manière qu'une entreprise industrielle ou commerciale. En revanche, les départements de contrôle reposeraient sur la compétence

⁷ Depré, R. (1973). o.c., p.89.

⁸ Ibid., pp.91-93.

des fonctionnaires.⁹ Wodon a étendu cette vision à la réforme de la politique du personnel. Il était en faveur de l'instauration d'un système d'examens de recrutement, le but de ces épreuves étant non pas d'évaluer les aptitudes professionnelles des candidats, mais de jauger leurs capacités individuelles. Sa proposition de faire porter les examens sur la culture générale et les programmes scolaires est un moment important de l'histoire de notre administration. Wodon suggère de mettre en place un jury permanent qui serait chargé de faire passer ces examens et qui ne compterait aucun fonctionnaire dans ses rangs, mais se composerait de gens issus de l'enseignement et du monde scientifique (une sorte de préfiguration du Secrétariat Permanent de Recrutement). D'après lui, les promotions aussi devaient être soumises à des examens d'admission. Plus tard, Camu reprendra dans une large mesure les propositions de Wodon.¹⁰

Comme chez Ducpétiaux et Greyson, la défiance à l'encontre de la politique partisane se lit en filigrane dans le travail de Wodon. Les nominations comme les promotions doivent être débarrassées de toute ingérence du politique. Il plaide par ailleurs pour la (re)valorisation de la fonction de Secrétaire général qui doit devenir un poste stratégique et donc ne plus être coincée entre les chefs de service et le chef de cabinet du ministre. Wodon propose dès lors de supprimer les cabinets. A l'en croire, les cabinets ministériels constituent « *un rouage aussi inutile que dangereux* ». ¹¹ C'est un point délicat qui reviendra encore plusieurs fois dans l'histoire de l'administration belge.

Max-Léo Gérard (1922)

Le travail de Max-Léo Gérard est à l'évidence sous l'influence de l'organisation scientifique du travail, le '*scientific management*' de Fayol. A preuve, le titre du premier chapitre : « *Structure de l'administration, hiérarchie, départements administratifs et*

⁹ Crabbe, V. (1986). Chronique d'histoire de l'administration : le mémoire de Louis Wodon sur la réforme administrative ou l'intérêt qu'il y a de replacer cette oeuvre en son temps. *Administration Publique : Revue du Droit Public et des Sciences Administratives* (4) : 269-294.

¹⁰ Depré, R. (1973). *O.c.*, pp.95-98.

¹¹ Crabbe, V. (1986). *O.c.*: 286.

division du travail». ¹² Gérard part à la recherche de la manière dont un service administratif donné doit être organisé pour atteindre un rendement maximal à moindres frais. ¹³ Selon lui, une structure rigoureusement pyramidale est la seule qui convienne pour structurer les départements exécutifs. Les départements investis de nouvelles tâches doivent être structurés et organisés autrement. Une double structure organisationnelle, ainsi que Wodon l'avait aussi proposé, est donc à conseiller.

2. Premières grandes commissions (1922 - 1928)

Commission de Haene (1922-1925)

Dans son étude de 1915, Wodon préconisait déjà la mise en chantier d'une prompte réforme administrative une fois la guerre terminée. Mais il fallut attendre la déclaration du gouvernement du Premier ministre G. Theunis (1921-1925) pour que cette idée trouve un écho officiel : « *Tout le monde conviendra que le fonctionnement actuel est inefficace, que le rendement de certaines administrations ne correspond pas au nombre de leurs fonctionnaires et que des procédures modernes rendraient leur fonctionnement plus économique et plus efficace* ». ¹⁴ En 1922, ce gouvernement décide d'instituer une « Commission technique d'étude des services administratifs de l'Etat ». ¹⁵ Sa mission était d'analyser les méthodes de travail de toutes les administrations de l'Etat et de formuler des propositions en vue d'améliorer « le travail fourni », de réaliser des économies et de simplifier les rouages administratifs. ¹⁶ L'une des premières conclusions de cette commission fut qu'il n'était pas indiqué de procéder à une refonte radicale de l'organisation des services publics. Comme à cette époque, la plupart des problèmes

¹² Gérard, M.-L., (1922). *L'organisation interne : le gout et le rendement des administrations publiques*, Bruxelles : Goemaere, 21 p.

¹³ Van Hooland, B. (2003). *O.c.*, Gent: Academia Press, p. 302.

¹⁴ Gérard, M.-L., Cattoir, F. & Henin, Z. (1935). *Etudes sur la réforme des services administratifs de l'Etat*. Bruxelles: Editions du Comité Central Industriel de Belgique.

¹⁵ Arrêté royal du 10 mars 1922 instaurant une commission technique pour l'étude des services administratifs de l'Etat, M.B. 13-14/03/1922, pp. 2217-18.

¹⁶ Arrêté royal du 10 mars 1922 instaurant une commission technique pour l'étude des services administratifs de l'Etat, M.B. 13-14/03/1922, pp. 2217-18.

administratifs étaient de nature politique, il n'est pas surprenant que les travaux de cette commission n'aient eu que peu d'impact.¹⁷

Commission Halleux (1926-1928)

Après la valse des gouvernements qui marqua les années 1925-1926¹⁸, l'exécutif décida de donner une suite à la Commission de Haene et créa la « Commission chargée d'étudier le fonctionnement des services de l'Etat ».¹⁹ Les missions de celle-ci s'inscrivaient dans le droit fil de celles de sa devancière, même si l'accent y était mis plus résolument sur la question des économies : « *Des économies devaient être réalisées en réduisant ou en améliorant l'organisation des services et en étudiant les frais de fonctionnement et les subventions* ».²⁰ A l'instar d'études antérieures, la commission ne manqua pas de relever la pléthore de fonctionnaires. Dissoute en 1928, elle n'en livra pas moins une centaine de rapports proposant d'améliorer les méthodes et processus de travail ou de restructurer certains ministères ou services.²¹

Après la Seconde Guerre mondiale, deux grandes commissions verront encore le jour (voir point 4). Dans l'intervalle, entre 1928 et la création de la commission suivante en 1949, un Commissaire royal à la réorganisation administrative sera nommé. Il occupera une place à part dans l'histoire de l'administration du Pays.

3. Louis Camu, Commissaire royal (1936-1940)

¹⁷ François, A. (1998). *Histoire de la réforme administrative avant 1937*. Louvain-la-Neuve : AURA.

¹⁸ Gouvernement Theunis (16 décembre 1921-5 avril 1925), Gouvernement vande Vyvere (13 mai 1925-22 mai 1925), Regering Poulllet-Vandervelde (17 juin 1925-8 mai 1926)

¹⁹ Arrêté royal du 23 février 1926 instaurant une commission chargée de l'étude du fonctionnement des services de l'Etat, M.B. 24/02/1926, pp. 875-879

²⁰ Van Hooland, B. (2003). *O.c.*, Gent: Academia Press, p. 303.

²¹ Commission chargée d'étudier le fonctionnement des services de l'état, *Rapport Final*. Moniteur belge, 6-7 août 1928, pp.3464-3470.

La désignation du Commissaire royal Louis Camu intervint dans une atmosphère de crise politico-économique. Les « répliques » économiques du krach boursier de 1929 se faisaient encore sentir. Le premier gouvernement van Zeeland avait recouru à l'arme de la dévaluation pour relancer l'activité économique. Sur le plan politique, les mouvements de l'Ordre Nouveau donnaient de la voix et l'on constatait une polarisation entre l'extrême droite et l'extrême gauche. Soucieux de rétablir la confiance, le gouvernement van Zeeland II entendait réformer les institutions et il nomma à cet effet des Commissaires royaux – neuf au total – affectés à divers domaines (pensions, assurances, armement, etc.).²² C'est ainsi que le 10 octobre 1936, Louis Camu fut désigné Commissaire royal à la réorganisation administrative par le deuxième exécutif dirigé par Van Zeeland.²³ La nomination de Commissaires royaux était une formule inédite en Belgique et c'était la première fois qu'une mission était confiée à une seule personne.

Le Commissaire royal reçut mandat pour présenter des propositions concernant les compétences des départements, les méthodes de travail, les moyens matériels, l'organisation interne et enfin, le statut du personnel (recrutement, promotion, compétences, discipline et obligations).²⁴ Les commissions des années 1920 n'avaient pas encore pu donner de réponses satisfaisantes à ces problèmes. L'administration demeurait un appareil lourd et d'une grande inertie.²⁵ La discussion portait aussi sur l'ampleur et, partant, sur le coût de l'administration publique. Le gonflement incessant de ses effectifs n'était pas seulement la conséquence de nominations politiques, mais aussi la résultante de la politique interventionniste qui avait été menée pendant la Première Guerre mondiale et qui avait conduit à une extension de la législation fiscale et sociale, ainsi que des tâches qui en découlaient pour les pouvoirs publics ; le même phénomène était aussi perceptible dans l'enseignement.²⁶

²² Hondeghem, A. (1990). *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*, Leuven, VCOB, pp. 152-153.

²³ Arrêté royal du 10 octobre 1936 relatif à la nomination des commissaires royaux. M.B. 11/10/1936, pp. 6446-47.

²⁴ Depré, R. (1973). *O.c.*, p.105.

²⁵ Gérard, M.-L., Cattoir, F. & Henin, Z. (1935). *Etudes sur la réforme des services administratifs de l'Etat*. Bruxelles: Editions du Comité Central Industriel de Belgique, p.11.

²⁶ Molitor, A. (1974). *L'administration en Belgique*. Bruxelles: Institut belge de Science Politique & CRISP, p.22.

Le travail de Camu est regardé comme particulièrement important. En premier lieu, il brosse une synthèse des problèmes administratifs du moment. Ensuite, il a livré des résultats toujours actuels, en l'occurrence le statut du personnel, lequel constitue de nos jours encore le fondement de la bonne marche de la fonction publique. Le premier rapport de Camu se limitait à une partie seulement de sa mission, le statut du personnel précisément. « *La réforme administrative est avant tout un problème d'hommes. L'amélioration des services publics dépend essentiellement de la qualité et du caractère de ceux qui les constituent* ». ²⁷ Jusque là, il n'y avait jamais eu aucun plan cohérent régissant la carrière des fonctionnaires. Il existait bien des prescriptions et des règlements, mais ils différaient souvent d'un département à l'autre et leur application dépendait du bon vouloir des ministres. ²⁸ D'où l'importance que Camu a accordée en premier lieu à la création d'un tout homogène définissant les conditions de recrutement, la hiérarchie, les droits et devoirs du fonctionnaire ou la protection juridique de leur carrière. ²⁹ Camu a tiré parti des propositions et remarques émises dans des études précédentes. De plus, il s'est inspiré entre autres du 'Civil Service' anglais. Les exemples empruntés à l'étranger ne furent pas transposés tels quels, mais adaptés à la situation belge et incorporés à certaines réglementations existantes. ³⁰

Le statut Camu est davantage qu'un instrument juridique. Il s'agit pour commencer d'une nouvelle conception de la fonction publique. Les grands principes du statut sont l'uniformité et la globalité, autrement dit un statut englobant tous les aspects de la carrière de tous les fonctionnaires de tous les ministères. Le *principe du mérite* est le critère appliqué aussi bien à la sélection qu'au recrutement et à l'avancement. Enfin, la capacité intellectuelle de l'administration doit être renforcée. ³¹

Camu a voulu rationaliser le processus de recrutement et de sélection et le soustraire à l'influence politique. Il a cherché à le rationaliser en le centralisant par le biais d'une sélection débarrassée de la mainmise des départements. Quant à la dépolitisation, il s'est efforcé d'y arriver en créant une sorte de 'Civil Service Commission' à la belge, en

²⁷ Camu, L. (1937). *Le statut des agents de l'Etat: premier rapport sur la réforme administrative*. Bruxelles: IMIFI, p.116.

²⁸ Molitor, A. (1974). *O.c.*

²⁹ Depré, R. (1973). *O.c.*, p.106.

³⁰ *Ibid.*, pp.115-116.

³¹ Hondeghem, A. (1990). *O.c.*, Leuven, VCOB, p. 154.

l'espèce le Secrétariat Permanent de Recrutement.³² Il a opté pour un système de carrière compartimenté, une distinction étant établie par catégories administratives sur la base de l'enseignement existant. Ainsi, des examens distincts étaient organisés pour chaque catégorie administrative. Le jeune fonctionnaire débutait donc sa carrière dans une catégorie donnée et il ne pouvait accéder à la catégorie supérieure qu'en réussissant les examens ad hoc. Un diplôme universitaire donnait directement accès à la catégorie dirigeante.

Concernant l'avancement, il était prévu qu'un fonctionnaire pouvait, d'une part, accéder au grade supérieur et, d'autre part, recevoir une hausse de traitement tout en conservant son grade. Parallèlement, le signalement (évaluation) était érigé en critère majeur de l'avancement.

Le statut Camu est introduit par un arrêté royal du 2 octobre 1937. Quelques semaines plus tard, le gouvernement tombe. Sous le nouvel exécutif, Camu devient chef de cabinet du Premier ministre Janson et il est étroitement associé à la mise sur pied du Secrétariat Permanent de Recrutement (AR du 20 janvier 1939). En juin 1938, Janson cède sa place à Spaak. Camu redevient Commissaire royal et sa mission consiste cette fois à veiller à l'exécution de la réforme administrative et à préparer les arrêtés royaux complémentaires. C'est ainsi que l'AR du 30 mars 1939 fixe la répartition des fonctionnaires en différentes catégories (les futurs niveaux) tandis que le signalement et la promotion du personnel administratif sont entérinés par l'AR du 7 août 1939. Camu assume sa mission jusqu'à la Seconde Guerre mondiale.³³

Le but ultime de Camu était de constituer un corps administratif performant dans une période marquée par une grande instabilité politique (crise des années 1930). « *Avec le Statut Camu (AR du 2 octobre 1937), les arrêtés de 1939 forment une sorte de couronnement d'un siècle d'évolution et visent à créer un corps de fonctionnaires professionnels, compétents, neutres et apolitiques. Le hic, c'est qu'en réalité, ces arrêtés n'ont jamais été appliqués dans leur intégralité* ». ³⁴ Il n'empêche que le travail de Camu

³² Depré, R. (1973). *O.c.*, p.112.

³³ Hondeghem, A. (1990). *O.c.*, p.158.

³⁴ Traduction de Depré, R. (1973). *O.c.*, pp.112-113.

soutient la comparaison avec le rapport ‘*Northcote-Trevelyan*’ de 1854 en Grande-Bretagne et le ‘*Pendleton Act*’ de 1883 aux U.S.A.³⁵

4. Après la Seconde Guerre mondiale

Commission Phillipart (puis Maton) (1949-1952)

Après la Seconde Guerre mondiale, de nombreuses autres commissions ont été créées afin de traiter des aspects très spécifiques de l’organisation administrative. Van Hooland cite par exemple les commissions Seeldrayers qui se sont penchées, respectivement, sur le statut pécuniaire des fonctionnaires et sur les cadres des ministères.³⁶ En 1949, le Parlement prit la décision de créer une commission par voie de loi plutôt que d’arrêté royal.³⁷ C’était la première fois qu’une telle commission était instituée de cette façon. On peut avancer plusieurs explications à cela.³⁸ Tout d’abord, ce choix a une portée politique. Le fait qu’une commission soit créée par voie de loi, dénote son importance politique. Ensuite, il s’agit d’une commission appelée à s’occuper aussi des institutions parastatales. La création d’organismes de ce genre est une matière relevant du pouvoir législatif et pas du pouvoir exécutif, même si le projet de loi portait sur la création de la commission et non sur le remodelage des structures des parastataux. Enfin, cette décision aurait pu avoir une incidence budgétaire et c’était une manière comme une autre d’amorcer le débat sur ce thème. La tâche de cette « commission mixte d’enquête sur le fonctionnement des services de l’état et des institutions parétatiques » était très vaste, « *en l’occurrence l’étude ou l’étude critique du fonctionnement, de la structure, des compétences, des méthodes de travail, de la législation et de la réglementation des services publics et des institutions parastatales et la formulation de propositions en matière de réorganisations en vue d’accroître le rendement et de réaliser des économies budgétaires* ». ³⁹ Cette commission ne fut pas pour rien baptisée aussi « commission des

³⁵ Hondeghem, A. (1990). *O.c.*, p. 152.

³⁶ Traduction de Van Hooland, B. (2003). *Nieuw publiek management: van bestuurskunde tot copernicus*, Gent: Academia Press, p. 305.

³⁷ Loi de 01.06.1949, Moniteur belge 6 -7.07.1949

³⁸ Van de Walle, S. (2004). *O.c.*, p. 64.

³⁹ Van Hooland, B. (2003). *O.c.*, p. 304.

économies ». Deux principes en forment la pierre angulaire. D'une part, la réintroduction de la responsabilité politique personnelle du ministre devant le Parlement. Tout contrôle administratif sur l'opportunité des dépenses est supprimé ; ne subsiste donc plus que le contrôle sur la régularité et la légalité de la décision ministérielle. D'autre part, le maintien d'une solidarité au sein du gouvernement dans l'optique du respect de l'enveloppe budgétaire. L'application de ces principes implique un remaniement poussé de l'Inspection des Finances, du service de l'administration générale et du service de contrôle des dépenses.⁴⁰

Commission Gérard (1953-1954)

La commission appelée à succéder à celle dite des économies a été installée en 1953.⁴¹ « La commission d'étude pour la réforme des administrations de l'état » a reçu la mission d'examiner le statut du personnel et d'étudier la structure et les compétences des départements, ainsi que les techniques de gestion, de coordination et de contrôle. La diminution du nombre des fonctionnaires était de nouveau à l'ordre du jour aussi. Mais cette commission n'a pas fait long feu. Elle recommanda la stabilisation du nombre et des structures des départements ministériels qui dans le passé, étaient souvent modifiés pour toutes sortes de raisons politiques.⁴²

Les deux commissions n'ont livré qu'une maigre moisson de résultats concrets dont une grande partie est considérée comme de la poudre aux yeux. La période qui a suivi directement le second guerre mondial, est caractérisée par une attention accrue pour les économies, par la recherche de l'efficience au travail et par une inquiétude persistante face à la taille du secteur public.⁴³

⁴⁰ Depré, R. (1973). *O.c.*, pp.123-124.

⁴¹ Arrêté Royal de 25.03.1953, Moniteur belge 27.03.1953

⁴² Depré, R. (1973). *O.c.*, p.127.

⁴³ François, A. (1987b). La modernisation de l'administration de l'Etat en Belgique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 53 (3): 358-399.

Un ministre de l'administration générale et de la réforme administrative

Ce fut au gouvernement G. Eyskens III (novembre 1958-mars 1961) qu'il revint de charger un ministre bien précis de la réforme de l'administration. Jusqu'alors, chaque ministre était responsable de son propre ministère et le Premier ministre, de l'ensemble. A. Lilar fut le premier à qui ce portefeuille échut. Le diagnostic qu'il posa en 1959, était celui qui avait été émis par Ducpétiaux 100 ans auparavant et qu'il fit sien presque mot pour mot.⁴⁴

Le 13 février 1961, le « groupe de restauration de la fonction publique », composé de fonctionnaires, de politiques et de professeurs, publia un manifeste dans lequel il dénonçait « la maladie de l'administration belge ». Ce manifeste commençait par rappeler que la plupart des problèmes, épinglés dès avant 1900, n'avaient pas encore été résolus. En substance, ces auteurs réclamaient une organisation performante de l'administration, servie loyalement par un corps indépendant de fonctionnaire neutres et compétents au service des ministres. Ce qui était neuf en revanche, c'est qu'il n'était plus seulement question de dépolitiser l'administration, mais aussi de la désyndicaliser.⁴⁵

Van Hooland mentionne pour cette période des Commissions départementales et un Groupe de travail interdépartemental pour l'organisation et les économies (1960), ainsi qu'une Commission permanente de la réforme administrative. Ces organes, ainsi qu'un ministre (R. Vreven) et un Comité ministériel, se virent confier la coordination des réformes institutionnelles (1961).⁴⁶ L'arrivée d'un nouveau ministre, Gilson, permit aux réformes administratives d'enregistrer de nouveaux progrès.

⁴⁴ Van Hooland B. (2003). *O.c.*, p. 305.

⁴⁵ Depré, R. (1973). *O.c.*, p.132.

⁴⁶ Van Hooland, B. (2003). *O.c.*, p. 305.

A. Gilson : réformes et statut (1961)

Sous le gouvernement Lefèvre-Spaak (avril 1961-mai 1965), Arthur Gilson obtint le maroquin du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique. Il se basa sur l'analyse de Camu et il n'est donc pas étonnant que le statut ait été au cœur de ses préoccupations (AR du 16/03/1964). En gros, on peut dire que les lignes de force de la réforme impulsée par Gilson constituent un renforcement du statut Camu. C'est ainsi que le champ d'application de l'art. 18 fut restreint, que les grades furent classés en 25 rangs hiérarchiques, que l'avancement fut lié à des conditions en rapport avec l'ancienneté, que la structure des carrières fut rendue plus rigide, que le système des examens à l'avancement fut généralisé et que le mécanisme de la carrière plane fut étendu.⁴⁷ Malgré la mise en œuvre limitée de ces propositions, la création de l'Institut Administration-Université (1962-1963) engendra un surcroît d'attention pour la formation permanente des fonctionnaires et leur initiation au management. Il est intéressant de remarquer que l'on a choisi la voie de la collaboration avec le monde universitaire plutôt que celle de la construction d'une *école nationale*, comme cela s'est fait dans d'autres pays. Les idées de Gilson n'ayant été mises en pratique que dans une mesure restreinte, on évoque le Statut Gilson bien plus que l'on ne parle de ses réformes.⁴⁸

5. Subordination des réformes administratives aux réformes institutionnelles

Après les tentatives manquées d'introduire le PPBS (*Planning Programming Budgeting System*) à la fin des années 1960 au ministère de l'Agriculture et au ministère de la Santé publique, l'attention se focalisa, entre la fin des années 1960 et le début des années 1980, sur les préparatifs de la réforme de l'Etat. Les premiers gouvernements Martens se succédèrent à une cadence soutenue si bien que la réforme fut pour ainsi dire mise entre parenthèses. Bien que la nécessité d'adaptations structurelles se soit faite de plus en plus pressante dans les années 1980 en raison du poids grandissant de la dette publique et de

⁴⁷ Hondégheem, A. (1990). *O.c.*, p. 162-189.

⁴⁸ François, A. (1998). *Histoire de la réforme administrative avant 1937*. Louvain-la-Neuve: AURA.

l'hypertrophie persistante du corps des fonctionnaires, la réforme des pouvoirs publics paraissait accessoire comparée à l'assainissement des finances publiques et à la transformation de la Belgique en un Etat fédéral.⁴⁹

Dès lors, entre les années 1970 et la moitié des années 1980, le service public, qui reposait encore sur la réforme en profondeur engagée par Camu en 1937, a subi l'influence de deux phénomènes. Premièrement, l'unité du pays s'est trouvée compromise par les conflits culturels et linguistiques. Deuxièmement, l'appareil administratif a été touché par la politique d'économies et son efficacité et sa productivité ont été mises en question.⁵⁰

Après la réforme de l'Etat de 1970, les organes exécutifs des communautés et régions relevaient encore en première instance du pouvoir central. Le transfert des compétences, des services et du personnel ne s'est fait que progressivement, à partir de 1980. Les ministères créés par l'AR du 17 avril 1979, sont devenus opérationnels en 1984 seulement. « *Cette opération demandera plus de trois ans, à cause de l'instabilité gouvernementale mais surtout à cause des réticences des administrations nationales. Elle sera officiellement [t]erminée le 1^{er} janvier 1983. En fait, à la fin de 1984, elle était réalisée à peu près à 90% et le point final n'y est pas encore mis* ». ⁵¹ C'est cette année-là aussi que l'on met la dernière main à la formation du personnel et que la mutation des fonctionnaires devient réalité (voir infra). Il va de soi que la création de ces nouveaux ministères a conduit à une restructuration des treize ministères centraux.⁵²

Lorsqu'en décembre 1981, le gouvernement social-chrétien et libéral Martens V entre en fonction, la situation générale du pays est délicate. L'économie devait être stimulée sur les plans tant conjoncturel que structurel. Les services publics comptaient un effectif record de 885.000 personnes, soit une hausse de 30 % par rapport à 1971, qui n'était pas contrebalancée par une progression de la qualité des services prestés. Cela tenait au fait que la Belgique, à l'instar de tant d'autres pays, considérait les pouvoirs publics comme

⁴⁹ Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie (2003), *Nota aan de regeringsonderhandelaars en de nieuwe regering*, Brussel, 22 mei 2003, pp.5-6.

⁵⁰ François, A. (1987a). Hervorming van de staatsinstellingen en de rijksdienst in België, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Bruxelles, vol.58, n°3: 16.

⁵¹ François, A., & Molitor, A. (1987), L'administration belge de 1970 à ce jour, *Administration Publique* : 101-102.

⁵² François, A. (1987a). O.c.: 19.

un moyen de remédier au chômage.⁵³ Le service public, qui venait de subir l'impact des réformes institutionnelles, fut vertement critiqué pour l'apathie et le manque de flexibilité avec lesquels il répondait, d'une part, aux exigences de l'appareil politique et, d'autre part, aux besoins accrus des citoyens.

Entre 1981 et 1985, le gouvernement privilégie le rétablissement de l'économie du Royaume, la sauvegarde de la sécurité sociale, la poursuite de la réforme de l'Etat et l'assainissement des finances publiques. « *Sans doute, la période de 1981 à 1985 est riche en décisions gouvernementales concernant la fonction publique. Mais les mesures prises, comme dans la plupart des pays occidentaux d'ailleurs, dévoilent une approche radicalement différente des années antérieures dans la mesure où l'on est passé d'une politique expansionniste de fonction publique propre aux années '60 et '70, à une politique de limitation des effectifs et d'économies à tout prix* ». ⁵⁴ Le programme annoncé par le gouvernement le 18 décembre 1981 se caractérise dès lors par des mesures dans ce sens. Modestes par leur portée, les mesures visant à améliorer le fonctionnement des services publics sont placées dans leur écrasante majorité sous le signe de la mise en œuvre de l'assainissement des finances publiques par le biais d'un dégraissage du secteur public. Durant cette période, quelques mesures sont cependant prises pour améliorer l'efficacité du fonctionnement du service public. Plusieurs initiatives voient notamment le jour dans le domaine de la politique du personnel : refonte de la formation, réglementation de la mobilité, constitution d'une base de données sur le personnel et nomination de directeurs de la formation dans tous les ministères.

En 1984, il est décidé de séparer trois services de la fonction publique qui jusque là, ressortissait au Premier ministre. La Direction générale de la Sélection et de la Formation et le Service de l'Administration générale fusionnent avec les services de l'Intérieur tandis que le Secrétariat Permanent de Recrutement demeure sous le contrôle du Premier ministre.

Le 23 novembre 1982, la délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'Etat est fondée. Cette délégation reçoit la mission d'analyser les dépassements récurrents des budgets ministériels et de dresser un plan de réorganisation budgétaire et comptable. Au

⁵³ François, A. (1987a). O.c.: 20.

⁵⁴ François, A., & Molitor, A. (1987), O.c., *Administration Publique*, 110.

bout de trois années de travail, la délégation estima avoir mené sa tâche à bien. Il en résulta l'introduction du budget-programme. François appelle cela un bel exemple de pragmatisme à la belge : « *Avant l'introduction de cette mesure, il ne fallait ni modification de la législation, ni modification des structures existantes* ». ⁵⁵

6. Relance des réformes (deuxième moitié des années 1980)

Guy Lutgen : plan stratégique de modernisation (1985)

Comme une politique d'économies ne résout pas tous les problèmes, les partis réunis au sein du nouveau gouvernement Martens, le sixième du nom, prennent en 1985 deux mesures destinées à améliorer le fonctionnement de la fonction publique. Un chapitre de la déclaration gouvernementale est spécifiquement consacré à l'Etat de droit moderne. De plus, outre un secrétaire d'Etat à la fonction publique (L. Bril), on désigne également un secrétaire d'Etat à la modernisation et à l'informatisation des services publics (Guy Lutgen) relevant directement du Premier ministre. ⁵⁶ Le Secrétaire d'Etat n'était pas à la tête d'une administration bien précise et n'assumait donc pas de responsabilités quant à l'organisation ou à la gestion d'un département déterminé. En sa qualité d'organisme d'état-major, le Secrétariat d'Etat ne pouvait s'occuper que de l'élaboration d'une vision à long terme de la modernisation de la fonction publique. ⁵⁷ Dans l'accord de gouvernement, les deux missions du secrétaire d'Etat étaient décrites comme visant à obtenir : ⁵⁸

- un plus grand dynamisme des services et une plus grande motivation des fonctionnaires par une décentralisation accrue, une responsabilisation renforcée et l'usage de critères objectifs lors de la sélection du personnel et l'amélioration des chances de promotion ;

⁵⁵ François, A. (1987a). O.c.: 25.

⁵⁶ Ibid.: 25-26.

⁵⁷ Bouckaert, G., & Wauters, A. (1999). *Moderniseringsinitiatieven binnen de federale overheid: organisatie*, Brussel: DWTC, p.6.

⁵⁸ François, A. (1987a). O.c.: 26.

- une plus grande productivité des services au moyen de méthodes de gestion plus modernes et du recours à l'informatique et une politique du personnel objective.

En 1986, Lutgen propose son plan au gouvernement. Il se compose de 11 actions stratégiques prioritaires pour moderniser les services publics, dont des actions opérationnelles et logistiques.⁵⁹

Les cinq actions opérationnelles avaient pour finalité de contribuer directement à la réalisation des objectifs de l'accord de gouvernement : établissement de cahiers des charges pour les services d'étude et création d'une base de données, poursuite de l'introduction du budget-programme, conclusion d'accords de gestion, établissement d'un plan directeur pour l'informatisation et établissement d'un inventaire des pratiques d'accueil. A la demande du Parlement, le concept de budget-programme a été repris dans la loi sur la comptabilité de l'Etat en 1989.

Pour permettre l'exécution de ces actions opérationnelles, six actions logistiques ont été élaborées : création de cellules de modernisation dans chaque ministère, création de la délégation générale à l'informatique, création d'un système national de transmission de données pour le secteur public, école d'administration et amélioration de la formation du personnel aux technologies de l'information et enfin, valorisation des systèmes Bistel et Videotex. Mais ce programme n'a guère été mis en pratique.⁶⁰ Il est toutefois intéressant de relever la mise en place de cellules de modernisation. *« En 1985, débute une réflexion-action stratégique sur la modernisation de la Fonction publique nationale. Les cellules de modernisation apparaîtront dans un premier temps comme le principal élément tangible de cette stratégie ».*⁶¹ Ces cellules ont été constituées dans tous les ministères, mais sans les imposer. Ce sont de simples instances consultatives qui doivent assister les hauts fonctionnaires dans leurs tâches afin de mener à bien la modernisation générale et l'application des nouveaux instruments de gestion. *« Il est clair que la responsabilité de la gestion et de la modernisation reste du ressort de la hiérarchie (...) Elle n'est pas un nouvel organe de gestion, ni un service d'études, ni une équipe de consultants internes, ni*

⁵⁹ Bouckaert, G., & Wauters, A. (1999). *O.c.*, p.7.

⁶⁰ Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie (2003), *O.c.*, pp.5-6.

⁶¹ Legrand, J.-J. (1990), L'approche belge de la modernisation des administrations publiques : les cellules de modernisation comme outil stratégique de changement, *Administration Publique*, Bruxelles, 2-3: 169.

un groupe d'experts en gestion. Son rôle, orienté vers l'action, n'est pas de « faire », mais de « faire faire » (...).⁶² Après une première année de travail, on se demanda si les cellules étaient bien à même de remplir ce rôle. A titre de recommandation, il fut proposé de former les fonctionnaires au management et de leur donner le pouvoir et les compétences dont ils avaient besoin pour piloter et stimuler les réformes. On trouve là les prémices de la création d'un corps de fonctionnaires généraux (voir infra).

Raymond Langendries (1988)

Au sein de l'équipe Martens VIII (mai 1988-septembre 1991), deux ministres sont compétents pour la modernisation : celui de l'Intérieur et de la Modernisation des services publics (L. Tobback) et celui de la Fonction publique (M. Hansenne et à partir de mars 1989, M. Langendries). Le projet des cellules de modernisation relève dorénavant de la compétence du ministre de la Fonction publique. Langendries décida de poursuivre la mise en œuvre du projet des cellules de modernisation. A compter de ce moment, tous les ministères furent incités à créer une cellule (AR du 3 mars 1989 et circulaire ministérielle du 17 mars 1989). Parallèlement, Langendries lança plusieurs autres initiatives.⁶³

- Le Collège des Secrétaires généraux fut officiellement reconnu (AR du 4 janvier 1989). En plus de lui conférer une assise juridique, cette reconnaissance l'investit d'une tâche consultative formelle en rapport avec chaque question touchant au personnel et au fonctionnement de l'administration générale de l'Etat. Le Collège des Secrétaires généraux avait déjà été associé auparavant aux actions stratégiques entreprises par le Secrétaire d'Etat Lutgen. Par la suite, l'AR du 6 septembre 1993 allait préciser son rôle un peu plus encore. Il fut chargé de la collaboration interdépartementale. Désormais, les différents Secrétaires généraux étaient aussi responsables de la gestion générale de leur ministère.

⁶² Legrand, J.-J. (1990), L'approche belge de la modernisation des administrations publiques : les cellules de modernisation comme outil stratégique de changement, *Administration Publique*, Bruxelles, 2-3 : 176-177.

⁶³ Ibid.: 181.

- En même temps furent jetées les fondations de la création du bureau ABC, officiellement le Bureau-conseil en organisation et gestion.⁶⁴ Ce bureau de consultance interne, qui devait soutenir la modernisation, était le fruit de la réunion du Bureau-conseil interne déjà en place et du Bureau-conseil en informatique. Le personnel d'ABC était composé des conseillers de la fonction publique. Ce corps avait été fondé (AR du 7 décembre 1989, MB 10/01/1990) en vue de faire d'initiative, au ministre de la Fonction publique, des suggestions sur l'amélioration de l'organisation des services et sur la politique du personnel, ainsi que pour mettre au point, à la demande du même ministre, des instruments, des méthodologies ou des programmes d'action destinés à soutenir l'effort de modernisation.⁶⁵

A partir de 1991, on allait pratiquer une radioscopie, en d'autres termes une analyse fouillée, des besoins en personnel. Ce projet visait à mieux employer les ressources humaines au sein des services publics fédéraux afin de rehausser la qualité de leurs prestations. Les questions au cœur de cette entreprise étaient les suivantes : qui fait quoi, pourquoi et pour qui ?⁶⁶ Le but de la radioscopie était de doter les services publics d'un instrument de gestion leur permettant de déterminer l'effectif nécessaire à l'exécution de leurs missions, afin d'augmenter leur efficacité et leur efficience. L'opération cadrait avec l'évolution censée mener à un service public moderne et performant.⁶⁷

La radioscopie était focalisée sur le produit comme pivot entre l'organisme et ses utilisateurs. Le produit rend compte du résultat d'une activité accomplie au sein d'un organisme. Les activités proprement dites ne revêtaient pas une importance centrale, à l'inverse de l'extrait (output). Autrement dit, la question était de savoir si l'organisme répondait par ses produits aux besoins des utilisateurs. Fallait-il à l'avenir livrer les

⁶⁴ Arrêté royal du 4 avril 1995, Moniteur belge du 25 avril 1995

⁶⁵ Arrêté royal du 1^{er} août 1990, Moniteur belge du 1.9.1990

⁶⁶ Ministère des Affaires Étrangères et de la Fonction publique (1993), Note au Conseil des Ministres relative aux mesures d'amélioration qualitative du fonctionnement des services publics suite à la radioscopie des besoins en personnel de la fonction publique administrative nationale, Bruxelles, p.1.

⁶⁷ Staes, P. (1992). De methodologie van de doorlichting, In: De Mesmaeker M., *Naar een beter en budgettair beheer in België. Nieuwe perspectieven vanuit de operatie Doorlichting*, Brussel: ABC, p.1.

mêmes produits, dans la même quantité et de la même manière ? Ou bien devait-il s'agir d'autres produits, dans d'autres quantités et/ou d'une autre manière ?⁶⁸

Il avait été précisé à l'avance que, comme la radioscopie apporterait une réponse quant à la façon dont chaque administration ou institution remplissait ses missions, principalement sous l'angle de ses effectifs, des qualifications de ses membres et de l'organisation des services, elle servirait de base à des restructurations, à des fusions de départements et/ou d'administrations, à la suppression ou à l'intégration d'institutions parastatales et d'établissements scientifiques de l'Etat, et à la simplification des procédures, de la réglementation et des règles d'embauche.⁶⁹

En 1992, une nouvelle équipe arriva au pouvoir. Le nouvel accord de gouvernement mentionnait explicitement la restauration de la relation de confiance entre le citoyen et les services publics moyennant le renforcement de l'efficacité et de la motivation des seconds. Pour que ce renforcement soit possible, on hâta la réalisation de la radioscopie qui devait être bouclée en 1992.⁷⁰

L'initiative qui devait servir à instaurer une culture administrative neuve, se solda en fin de compte par une compression du personnel.⁷¹ Le remaniement structurel de quelques administrations (création du ministère des Affaires sociales, du ministère de l'Agriculture et des Classes moyennes et d'un ministère horizontal de la Fonction publique) peut dès lors être vu comme le maigre résultat d'une opération axée trop unilatéralement sur les structures. Les instruments de management ambitionnés (tableaux de bord, organigramme fonctionnel...) n'ont pas acquis d'ancrage structurel. On l'a dit, pour louable qu'elle fût, l'initiative a finalement débouché sur des suppressions d'emplois au sein d'une administration qu'elle était supposée doter d'une nouvelle culture. En effet, au cours

⁶⁸ Polet, R. (1999). *La Radioscopie des services publiques*, Brussel : DWTC, 60 p.

⁶⁹ Ministère des Affaires Étrangères et de la Fonction publique (1993), Note au Conseil des Ministres relative aux mesures d'amélioration qualitative du fonctionnement des services publics suite à la radioscopie des besoins en personnel de la fonction publique administrative nationale, Bruxelles, p.1.

⁷⁰ Bouckaert, G., & Thijs, N. (2003). *Kwaliteit in de Overheid, Een handboek voor kwaliteitsmanagement in de publieke sector o.b.v. een internationaal comparatieve studie*. Gent: Academia Press, p.452.

⁷¹ Bouckaert, G., & François, A. (1999). *Modernisering van de Overheidsinstellingen: onderzoeksvragen*, Brussel: DWTC, p.71.

même de l'opération, le gouvernement en avait modifié la finalité, renonçant au renforcement de l'efficacité des pouvoirs publics au profit de la recherche d'économies.⁷²

Cela étant, les conclusions de la radioscopie ont malgré tout donné naissance à quelques initiatives intéressantes sur lesquelles nous reviendrons plus loin, à savoir la Charte de l'utilisateur et la création du ministère de la Fonction publique.

7. En prélude à Copernic (années 1990)

Qualité du service

En 1991, la forte progression des partis d'extrême droite aux élections législatives accentua le besoin d'une réforme en profondeur du service public. Un chapitre de la déclaration gouvernementale est consacré au *renouveau politique et administratif* dans lequel le gouvernement s'est engagé dans le but de rétablir la confiance entre le citoyen et le pouvoir en améliorant le fonctionnement des services publics. Cette ambition a été transposée dans deux objectifs :⁷³ la création d'une nouvelle culture politique par une délimitation claire des responsabilités du gouvernement et de l'administration, d'une part, et l'amélioration de la relation de confiance entre le pouvoir et les citoyens par la mise en place de services publics efficaces et de fonctionnaires motivés, d'autre part. Parmi les actions concrètes entreprises à cet effet, on relèvera :

- la réalisation accélérée de la radioscopie (à partir de janvier 1991) ;
- la motivation formelle des actes administratifs (29 juillet 1991) ;
- la Charte de l'utilisateur des services publics (décembre 1992) ;
- la Loi sur la publicité de l'administration (11 avril 1994) ;
- la création de médiateurs fédéraux (22 mars 1995).

Dans l'accord de gouvernement était inscrite la promesse de chercher des moyens d'action destinés à combler le fossé entre le citoyen et le pouvoir. La Charte de l'utilisateur des services publics (ci-après la Charte) fut présentée comme une stratégie exclusive pour garantir un meilleur service et rétablir ainsi cette relation de confiance.

⁷² Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie (2003), *O.c.*, pp.5-6.

⁷³ Van Hooland, B. (2003). *O.c.* p. 307.

Comme la Charte figurait au sommet de l'agenda politique, elle fut publiée relativement vite au Moniteur belge, sans que l'administration ait vraiment eu voix au chapitre, en même temps que la circulaire n° 370 qui lui était associée.⁷⁴ La Charte est orientée sur les citoyens, mais contient des recommandations aux ministres et à leurs administrations en matière de gestion et peut dès lors être regardée comme une directive.⁷⁵ Elle a vocation à fournir des orientations générales quant aux modalités d'action de tous les services publics fédéraux. Toutes les instances concernées doivent lui donner une application aussi concrète que possible.⁷⁶

La Charte énonce quelques principes et mesures d'ordre général qui doivent tenir lieu de fil conducteur à la prestation d'un service de qualité.⁷⁷ La Circulaire associée expose les 23 mesures censées spécifier la façon dont chacun des principes doit être traduit dans les faits. Les trois thèmes majeurs sont la transparence, la souplesse et la protection juridique. Ces grands thèmes sont à leur tour divisés en principes concrets.

A l'inverse des Chartes britanniques (1991 et 1997) et de la « *Charte des services publics* » française (1992), articulées autour, respectivement, du marché et de l'Etat, la Charte belge définit ses principes en prenant la démocratie comme référence. Les institutions de l'Etat doivent fournir au public un service de grande qualité qui est presté dans un cadre juridique démocratique.⁷⁸ « *The charter, which is considered to be a permanent instrument for improvement, takes the political and administrative modernisation as its operational framework. Therefore, government as well as the citizens should focus on rights and duties simultaneously* ». ⁷⁹ Du point de vue belge, le

⁷⁴ Bouckaert, G., & Thijs, N. (2003), *O.c.*, p. 481.

⁷⁵ Triëst, V. (1994), *La Charte de l'Utilisateur des services publics*, pp.55-56.

⁷⁶ Arrêté royal du 4 .12.1993 ; Moniteur belge du 22.01.1993

⁷⁷ - Berckx, P. (1993). De bestuurlijke vernieuwing en het Handvest van de Gebruiker van de openbare diensten. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en publiekrecht*, (5), pp.278-284.

- Vermeulen, P. (1995). Kwaliteitszorg, prestatiegerichtheid en klantvriendelijkheid binnen het federaal openbaar ambt: een overzicht van de reeds genomen initiatieven. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 6: 299.

- Broeckaert, M.(1995). *Het Handvest van de Gebruiker van de openbare diensten*, Brussel, pp. 5-10.

⁷⁸ Broeckaert, M.(1995). *O.c.*, pp. 10-11.

⁷⁹ Bouckaert, G. (1993). *Charters as frameworks for awarding quality: the Belgian, British and French experience*, Seminar on concepts and methods of quality awards in the public sector, Speyer, Germany, p.7.

service ne peut s'améliorer que pour autant que les droits, mais aussi les obligations incombant aux citoyens soient clairement balisés. Cette liste de droits et obligations a été également incorporée à la Charte.

On l'a dit, la Charte n'était certainement pas conçue comme un texte non contraignant, puisque l'on y trouvait, de même que dans la circulaire n° 370, un catalogue de quelques mesures. De surcroît, dans son préambule et dans cette même circulaire, les ministres étaient rendus responsables de l'exécution des points d'action dans leur département et aussi de la présentation régulière de rapports au ministre de la Fonction publique. Chaque année, il leur incombait en outre de dresser un bilan des initiatives législatives, réglementaires ou administratives prises aux fins de réaliser la Charte.

Dans un premier rapport d'évaluation (1994), le bureau ABC établit une synthèse des rapports que les différents ministres avaient remis au sujet des initiatives entreprises dans le cadre de la Charte. En deuxième lieu, les experts du Bureau ABC exposaient les applications effectuées dans le cadre de la circulaire n° 370. Enfin, ils tiraient des conclusions générales et formulaient diverses recommandations. Quelques-unes de celles-ci s'avèrent très intéressantes.⁸⁰

- C'est ainsi, par exemple, que l'ABC recommanda la mise en place d'un Groupe consultatif interdépartemental (INTERDEP) qui serait chargé de coordonner la mise en œuvre de la Charte.
- Par ailleurs, il avançait l'idée d'élaborer un baromètre de la qualité qui devait permettre aux administrations de mesurer la satisfaction des utilisateurs de leurs services.
- Chaque service était aussi invité à rendre opérationnelle et à faire connaître au public une procédure de réclamation.
- La mesure des prestations fut considérée comme un élément essentiel du fonctionnement des services publics fédéraux. Pour chaque service fédéral presté, il fallait fixer des critères mesurables. Le bureau ABC recommanda dès lors que les services publics en viennent à l'avenir à proposer un contrat type à l'utilisateur.

⁸⁰ ABC, (1994), *Handvest van de Gebruiker van de openbare Diensten: Evaluatierapport voor de regering*, Brussel, pp.36-44.

- Enfin, le Bureau-conseil conseilla aussi d'établir un plan de communication interne indiquant comment, où et avec quels moyens chaque changement serait opéré.

Le Conseil des ministres confia au Collège des Secrétaires généraux la mission d'étudier ces recommandations et d'émettre des propositions concrètes. Finalement, sur avis du Collège, le Conseil des ministres décida :⁸¹

- de créer l'INTERDEP et de le placer sous la présidence du Secrétaire général du Département de la Fonction publique ;
- de lancer des projets pilotes dans le but de réaliser un baromètre de la qualité et de définir des critères autorisant la mesure des prestations ;
- d'intégrer la procédure de réclamation dans l'organisation du service de médiation.

En 1996 parut le deuxième rapport de synthèse. Il comptait trois parties : les initiatives interdépartementales, les initiatives départementales et enfin, les conclusions et recommandations. Les principales conclusions concernaient la poursuite des activités de l'INTERDEP, la rédaction d'un code d'accueil et l'extension du projet de baromètre de la qualité aux différents ministères.⁸² Un troisième et dernier rapport de synthèse parut en 1999.

Autres initiatives

La deuxième moitié des années 1990 fut caractérisée par un foisonnement d'initiatives parallèles à celles qui viennent d'être évoquées. La réforme du statut et de la politique du personnel au sens large fut une étape importante. A la source du remaniement du statut du personnel, il y eut la loi spéciale sur la réforme des institutions du 8 août 1980. En son art. 87, § 3, ce texte législatif confère aux communautés et aux régions une autonomie complète en matière de statut pécuniaire et administratif du personnel (à l'exception des pensions). Le paragraphe 4 ajoute à cet égard qu'un arrêté royal indique les principes généraux du statut administratif et pécuniaire du personnel de la fonction publique qui

⁸¹ Conseil des Ministres, 25/02/1995

⁸² College van secretarissen-generaal (ABC) (1996). *syntheseverslag over de toepassing van het Handvest van de Gebruiker voor de periode '94-'95*, Brussel, pp. 24-29.

sont applicables au personnel des communautés et des régions. En application de l'art. 87, § 4, le fédéral allait élaborer une série de principes fondamentaux auxquels les Communautés et les Régions seraient chargées de donner un contenu plus étoffé. Cet arrêté royal fixant les principes généraux (ARPG) de 1991 fut annulé par le Conseil d'Etat avant d'être introduit en 1994 avec effet rétroactif.

En outre, le rôle que le Collège des Secrétaires généraux pouvait jouer depuis la fin des années 1980, fut renforcé en 1993 (AR du 6 septembre 1993). Le 3 juin 1994, le Conseil des ministres donna son accord de principe à l'introduction du système des mandats pour les ministères fédéraux, les institutions fédérales d'utilité publique et les établissements scientifiques fédéraux. Le fondement juridique de cette décision avait été créé par l'Arrêté sur les principes généraux du 22 novembre 1991 (art. 74bis) et par la loi du 22 juillet 1993 (art. 22).⁸³ Cette décision de principe de passer à un système de mandats pour les hauts fonctionnaires s'inscrivait dans le droit fil de la piste de réflexion qui était suivie depuis les années 1980 dans le but de constituer un corps de hauts fonctionnaires. Au contraire du système du corps, le premier souci de ce système n'était pas tant de résoudre le problème de la politisation et des cabinets que de parvenir à une plus grande responsabilisation des hauts fonctionnaires.⁸⁴

Par ailleurs, on assista en 1995 à la création du ministère de la Fonction publique. La mise sur pied d'un nouveau ministère horizontal groupant divers services compétents pour les affaires touchant aux fonctionnaires était l'une des recommandations issues de la radioscopie. La création effective du ministère de la Fonction publique fut entérinée par l'AR du 19 septembre 1994 (MB 06/10/1994). Jusque là, la fonction publique figurait parmi les attributions du ministre des Affaires intérieures. Il faudra attendre 1997 pour que l'organisation de ce ministère et la formation de son personnel reçoivent leur forme définitive.⁸⁵

8. Réformes au niveau régional

⁸³ Hondeghem, A. (1990). *O.c.*, p. 194.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 194-195.

⁸⁵ Bouckaert, G., & Wauters, A. (1999). *O.c.*, pp. 24-29.

Les initiatives administratives ne sont pas prises qu'au seul niveau national (fédéral). Depuis que la Belgique est devenue un Etat fédéral, des projets de modernisation distincts sont également lancés au sein des différentes régions.

A partir de 1968, avant même que l'on ne parle de gouvernements régionaux ou communautaires et des administrations associées, des réformes avaient été menées au sein des ministères nationaux afin de répondre à la question de l'autonomie. En juin 1968 notamment, des ministres néerlandophones et francophones de l'éducation nationale et de la culture avaient été nommés. A l'échelon de l'administration, cette construction s'était matérialisée par la scission du ministère de l'Education nationale et de la Culture (AR du 26/09/1969). Dans les années qui ont suivi, on a assisté, pour un nombre croissant de matières, à la désignation de secrétaires d'Etat responsables soit pour la Flandre, soit pour la Wallonie.

Puis, l'arrêté royal du 13 avril 1979 créa les exécutifs des Régions et des Communautés. Quelques jours plus tard, l'arrêté royal du 17 avril 1979 institua les quatre ministères des communautés et des régions. Comme du côté flamand, il avait été décidé de fondre la région et la communauté en un tout, la Flandre allait se doter d'une seule administration globale.

Depuis lors, c'est surtout dans le nord du pays qu'une dynamique de réforme continue s'est mise en place dans le but de pouvoir se mesurer aux pays faisant figure de pionniers dans le cadre de l'OCDE.⁸⁶ Mais la Communauté française et la Région wallonne ont aussi mis en chantier quelques initiatives importantes, encore que plus récentes, d'ampleur moindre et d'une portée moins radicale.⁸⁷

Réformes en Flandre

Dans le sillage de la réforme de l'Etat de 1980, en application de la loi spéciale du 8 août 1980 portant réforme des institutions, un certain nombre de fonctionnaires nationaux sont devenus des fonctionnaires flamands. Conformément aux art. 87 et 88 de cette loi, il y avait lieu de créer de nouveaux services et de nouvelles administrations pour les 4 000

⁸⁶ Bouckaert, G., & Auwers, T. (1999). *O.c.*, p. 47.

⁸⁷ Vancoppenolle, D., & Legrain, A. (2003). Le new public management en Belgique: Comparaison des réformes en Flandres et en Wallonie. *Administration publique*, 2: 118-119.

personnes concernées.⁸⁸ Mais ce n'est qu'en 1984-1985 que le ministère de la Communauté flamande qui avait été mis sur pied, commença vraiment à fonctionner.⁸⁹ La réforme de l'Etat de 1988 s'accompagna d'un transfert de compétences qui alla de pair avec la migration d'un nouveau et fort contingent de fonctionnaires. Leur nombre en Flandre arriva ainsi à un total de 12 000. Ce transfert de compétences ébranla aussi sérieusement l'édifice de l'administration flamande. Toutes ces personnes durent être intégrées dans un tout homogène tant par la structure que par la culture. C'est à cette époque que la structure matricielle a vu le jour. La Communauté flamande opta pour ce mode d'organisation, un ministère donné étant initialement divisé en six départements. En 1995, la scission du département de la coordination portera à sept le nombre de ces départements : trois horizontaux (logistique, coordination) et quatre verticaux (opérationnels). Le coup d'envoi de toute une série d'initiatives de modernisation fut donné par la promulgation d'une note indicative du Gouvernement flamand (31 juillet 1992) sur proposition du Collège des Secrétaires généraux. Au cours des années qui ont suivi, beaucoup d'initiatives ont pris corps. Bouckaert et Auwers distinguent des initiatives sur les plans organisationnel, stratégique et financier.⁹⁰ Enfin, la réforme du statut et de la politique du personnel au sens large occupa aussi une place importante. L'ARPG ayant défini les lignes directrices générales, le pouvoir flamand disposait de la marge voulue pour moderniser sa politique du personnel. La transposition de l'ARPG dans la réglementation flamande fut sanctionnée par l'adoption du Statut du personnel flamand (VPS) le 24 novembre 1993 et constitua la condition nécessaire à l'introduction de nouveaux instruments de GRH. Le 19 février 2000, le Gouvernement flamand décida de réformer en profondeur la structure organisationnelle et les modalités de fonctionnement de ses pouvoirs publics. Baptisée « Beter Bestuurlijk Beleid », la réforme procédait d'un certain nombre de motifs, en l'occurrence la volonté de responsabiliser davantage les entités, le souci de prester un service meilleur et de plus grande qualité, le

⁸⁸ Hertecant, G. (1990), Een nieuwe structuur voor de Vlaamse administratie 1973-1983 , In: Bouwstenen voor de Vlaamse autonomie, In: *Vriendenboek Etienne de Ryck*, Tielt: Lannoo, pp.100-102

⁸⁹ Van Hoorick, W. (1990), Een blauwdruk voor de Vlaamse administratie 1989-1990. In: Bouwstenen voor de Vlaamse autonomie, *Vriendenboek Etienne de Ryck*, Tielt, Lannoo, p.107.

⁹⁰ Bouckaert, G., & Auwers, T. (1999). *O.c.*, 60 p.

choix d'appliquer un pilotage centré sur les résultats et la décision de confier l'exécution de la politique à des entités désormais autonomes. Le principe du « un pour un » constituera un important point de départ. Treize domaines d'action politique seront créés et chacun donnera lieu à la création d'un ministère distinct dirigé par un seul ministre. On abandonnera donc la structure d'un ministère commun selon les principes de l'organisation matricielle. En outre, au sein des différents domaines, on instaurera des agences qui pourront jouir d'une autonomie soit interne, soit externe selon qu'elles seront placées plus ou moins fortement sous la tutelle du ministre compétent. Un autre point important sera l'introduction d'un système de mandats pour les fonctions de haut niveau.

Réformes de la Communauté française et de la Région wallonne

Le transfert de compétences de 1988 entraîna la création d'un nouveau ministère, le *Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation* (MERF). Ensuite, la Communauté française connut deux ministères : d'une part, le MERF et, d'autre part, le *Ministère de la Culture et des Affaires Sociales* (MCAS). Mais en 1996, il fut décidé de fondre les deux entités en un seul ministère à la tête duquel allait être désigné un Secrétaire général chapeautant cinq *Administrations Générales*.⁹¹ Le 21 juillet 1996, le gouvernement de la Communauté annonça l'adoption d'un nouveau statut du personnel aligné sur les dispositions de l'ARPG. En réduisant le nombre des rangs et des grades, le nouveau statut favorisa un allègement de l'organisation. Parallèlement, la carrière plane fut également introduite. L'ARPG imposait aux pouvoirs régionaux un système d'évaluation dont il prescrivait une grande partie de la procédure. En 2000, le gouvernement décida de faire réaliser un audit externe dans le but de dresser la carte des besoins fonctionnels des différentes administrations.

En Région wallonne, le transfert de compétences de 1989 déboucha sur la création d'un deuxième ministère, le *Ministère wallon de l'Équipement et des Transports* (MET), qui rejoignait ainsi le *Ministère de la Région Wallonne* (MRW) déjà en place. Détail remarquable, ces deux ministères fonctionnaient de manière très indépendante l'un de

⁹¹ Vancoppenolle, D. (2001). *De modernisering van de Vlaamse en de Waalse Administratie*, Leuven: KULeuven, pp. 49-50.

l'autre.⁹² Dans le courant des années 1990, sous l'impulsion de la Direction d'Aide à la Gestion (DAG), plusieurs initiatives de modernisation furent mises en route. Dans la seconde moitié de la dernière décennie du XX^e siècle, l'initiative « *S'engager dans une démarche qualité* » fut l'occasion de réexaminer les processus de travail du point de vue du service presté aux citoyens. En 1997, la DAG soumit les deux ministères à une radioscopie. L'objectif était d'élaborer une méthodologie pour parvenir à un audit interne permanent basé sur des indicateurs de prestations. Dans la foulée de cette radioscopie, le Gouvernement wallon fit procéder en 2001 à un audit des ministères. Cette évaluation devait servir de première ébauche d'un processus d'évaluation permanente et contribuer de la sorte à installer une culture de l'évaluation dans les administrations wallonnes.⁹³

Le statut du personnel de la Région wallonne a été promulgué en novembre 1994. Lui aussi se solda par une nette diminution du nombre de rangs et de grades. Le système d'évaluation se conforme aux dispositions de l'ARPG de 1994 en la matière. Le 20 janvier 2000, le Gouvernement wallon dirigé par Elio Di Rupo adopta le « *Contrat d'Avenir pour la Wallonie* ». Ce document se veut un plan stratégique global et entend faire de la Wallonie une région prospère. Il comporte 4 priorités et 10 principes d'action communs.⁹⁴ En octobre 2002, le gouvernement a adopté un nouveau projet appelé « *Code de la Fonction Publique wallonne* ».

Vancoppenolle et Legrain concluent que les choses bougent beaucoup au niveau régional. « *Il est clair que la Flandre s'y est prise plus tôt et de manière plus approfondie que les administrations wallonnes. Mais nous pouvons également constater que les choses avancent en Wallonie. Plusieurs documents et promesses gouvernementaux parlent de modernisation, d'efficacité et de services publics plus performants. On peut dès lors affirmer que la rhétorique est présente, mais que les décideurs wallons doivent maintenant 'joindre le geste à la parole'.* »⁹⁵

⁹² Vancoppenolle, D. (2001). *O.c.*, p.56.

⁹³ Gouvernement wallon (2000a), *Cahier des charges relatif à la mise en oeuvre d'une évaluation globale mixte de la fonction publique conduisant à la mise en place d'un processus d'évaluation mixte permanente*, Communiqué du gouvernement, 14 septembre

⁹⁴ Gouvernement wallon (2000b), *Contrat d'Avenir pour la Wallonie*, Namur : Gouvernement wallon, 179 p.

⁹⁵ Vancoppenolle, D., & Legrain, A. (2003). *O.c.*: 130.

9. La réforme Copernic, dernier jalon en date

A l'époque des élections du 13 juin 1999, après plusieurs décennies de crises, de scandales et de critiques négatives adressées aux institutions publiques, la crise de la dioxine n'étant que la goutte d'eau qui a fait déborder le vase, on peut avec raison parler d'une crise de légitimité des institutions.⁹⁶

L'accord de gouvernement du 7 juillet 1999 renvoie explicitement aux insuffisances des pouvoirs publics : « *Ces dernières années, notre pays a incontestablement pâti d'événements regrettables qui ont considérablement miné la confiance de la population dans les institutions. La récente crise qui a frappé le secteur alimentaire, les entreprises, les agriculteurs et tous les consommateurs, a démontré une fois de plus que le fonctionnement de l'Etat présente de sérieuses carences* ». ⁹⁷ Le gouvernement a l'ambition de refaire de la Belgique un Etat modèle. En tant que ministre de la Fonction publique et de la Modernisation des Administrations publiques, Luc Van den Bossche (SP/SP.A) avait pour mission de mettre cette réforme sur les rails. Parallèlement, Anne André-Léonard (PRL-FDF-MCC/MR) fut nommée commissaire du gouvernement chargée de la simplification administrative, adjointe au ministre de la Fonction publique et de la Modernisation des Administrations publiques (du 13 juillet 1999 au 17 octobre 2000). Il régnait une ambiance faite d'enthousiasme et de volonté de changement. « *Le gouvernement a fait de l'augmentation de la combativité des pouvoirs publics l'une de ses priorités absolues. Pour la première fois, il y a un ministre de la modernisation des services publics et un secrétaire d'Etat à la simplification administrative. Le Premier ministre aussi apporte son soutien à ce projet* ». ⁹⁸

La note du 16 février 2000 intitulée « *Vers une modernisation des administrations publiques* » contient un projet de réformes dont les objectifs sont les suivants : hausse de l'efficacité et de la rapidité d'action, souplesse et autonomie dans la gestion et responsabilisation des forces vives de l'administration. Les instruments avec lesquels ces

⁹⁶ Dobbelaere, K., Elchardus, M., Kerkhofs, J., Voyé, L., & Bawin-Legros, B. (2000). *Verloren Zekerheid*. Lannoo: Tielt, 2000, p. 12.

⁹⁷ Gouvernement fédéral (1999). *Accord de gouvernement fédéral, La voie vers le XXI^e siècle*, Bruxelles, le 7 juillet 1999.

⁹⁸ Sturtewagen, De Standaard, 16 septembre 1999

objectifs doivent être atteints, sont la réorganisation complète de la structure du service public fédéral, l'introduction d'un système de mandats pour les hauts fonctionnaires, la refonte de la politique du personnel et l'adoption d'un nouveau système de budget et de gestion.⁹⁹ En même temps, on tenta aussi de modifier le rapport entre le politique et l'administration (entendez imposer une cure d'amaigrissement aux cabinets et créer d'autres organes politiques).¹⁰⁰

Les nouvelles structures prirent forme dans le courant de 2001 et 2002. On créa dix Services Publics Fédéraux (SPF) verticaux, par analogie avec les anciens ministères, et quatre SPF horizontaux destinés à soutenir les structures verticales. Un certain nombre de Services Publics de Programmation (SPP) virent également le jour.¹⁰¹ Ces derniers sont des entités constituées pour un certain temps, en fonction d'un thème bien précis de l'actualité politique (par exemple, le développement durable, l'intégration sociale...). L'administration allait devoir à nouveau assumer davantage de tâches préparatoires au travail politique proprement dit.¹⁰² Plusieurs mesures structurelles allaient être prises au sein de l'administration et du monde politique. Le 6 octobre 2000, le Conseil des ministres adopta un projet d'arrêté royal (AR du 7 novembre 2000) portant « création et composition des organes communs à chaque service public fédéral ». Ce projet définit la structure de base des futurs services publics fédéraux. A la tête de chacun de ceux-ci seraient instaurés un conseil stratégique et une cellule stratégique.¹⁰³

Le conseil stratégique sera placé sous la présidence du ministre compétent. On pourrait dire à cet égard que le conseil stratégique doit devenir avec le ministre l'organe chargé de définir la stratégie politique. Il se composera du président du comité de direction, du chef de cabinet du ministre, des directeurs des différents domaines selon la matière abordée, d'un certain nombre d'experts et, sur invitation, du président du comité de direction

⁹⁹ Nomden, K. (2002). Het Copernicusplan: de hervorming van de Belgische federale overheidsdienst nader bekeken, *Bestuurswetenschappen*, 5: 396-414

¹⁰⁰ Jacob, S. (2000). La modernisation des administrations publiques fédérales. Révolution copernicienne ou quête du graal?. *Pyramides*. Bruxelles: ULB. Nr. 2: pp.137-142.

¹⁰¹ Piraux, A. (2004). Copernic , son imaginaire et ses pratiques. *Pyramides*. Bruxelles: ULB. No. 8: 38-41.

¹⁰² Gouvernement fédéral (1999). *O.c.*

¹⁰³ Jacob, S. (2000). *O.c.*: pp. 142-147.

compétent pour la matière apparentée. Au sein de chaque service public fédéral sera créée une cellule stratégique chargée de préparer et d'évaluer la politique. Il lui appartiendra de coordonner et d'intégrer celle-ci au sein de chaque service.

Ces diverses interventions aidant, l'administration allait pouvoir et devoir reprendre plusieurs tâches assumées jusque là par les cabinets ministériels. Cela forcerait le/la ministre à collaborer davantage avec son administration et cela permettrait de réduire l'effectif des cabinets ministériels ou de les supprimer. Les plans concernant cette structure changeront graduellement et du projet initial de suppression des cabinets, il ne subsistera rien. Le Conseil des ministres du 20 avril 2001 (AR du 19 juillet 2001) adopta une batterie de mesures relatives au passage des cabinets actuels aux nouveaux organes stratégiques. Cet AR, qui modifiait celui du 7 novembre 2000, spécifiait le contenu pratique des organes stratégiques des SPF et des SPP. En vertu de cet arrêté, les cellules stratégiques seraient responsables de la préparation et de l'évaluation de la politique. Le mode de composition de la cellule de coordination de la politique et des cellules de politique générale se rapproche davantage de la composition des secrétariats politiques qu'il ne s'inspire des nouvelles idées sur la composition de la cellule de préparation de la politique. Au vu du concept et de la composition de ces cellules, il apparaît qu'elles allaient surtout se concentrer sur la coordination de la politique au niveau du gouvernement, tâche traditionnellement dévolue aux cabinets ministériels. Lors des élections de 2003, on note à nouveau un glissement. L'AR du 19 juillet 2003 réintroduit les cabinets ministériels sous la forme de cellules stratégiques et de secrétariats. La cellule est dissociée de l'administration et fonctionnera dans la pratique comme un cabinet.

Un autre point important dans l'ensemble de la réforme a été la désignation de managers selon le principe du système de mandat.¹⁰⁴ La réforme Copernic n'a pas inventé le système de mandat pour le pouvoir fédéral. L'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux autorisait les divers pouvoirs à introduire des systèmes de mandat. Sous le gouvernement Dehaene II, un tel système avait déjà été élaboré (AR du 20 avril

¹⁰⁴ Piraux, A. (2004). O.c.: 33-35.

1999). Il allait être appliqué aux rangs 16 et 17. Cet AR est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000.¹⁰⁵ Comme l'introduction du système de mandat était un élément de l'opération de modernisation à grande échelle du pouvoir fédéral, le Conseil des ministres du 1^{er} octobre 1999 décida de la reporter. La note Copernic reprit l'idée du système des mandats et il fut recommandé d'ouvrir ceux-ci aux candidatures tant internes qu'externes. Leur introduction, conjointement avec la nouvelle méthode de sélection, devait servir de point d'ancrage dans l'ensemble de la réforme du pouvoir fédéral. Un rôle de premier plan était donc réservé aux nouveaux managers. *« J'espère surtout que la nouvelle culture du management que nous édifions, entraînera un grand transfert de propriété de telle sorte que mon rôle devienne superflu. Le rôle que je joue pour l'instant, est au reste singulier par rapport au rôle normal d'un ministre. (...) L'organisation doit incorporer le projet dans sa fonction centrale, sinon la continuité est en danger. De ce fait, il me semble aussi que le summum de la réussite, ce serait de constater après quatre ans que d'un bout à l'autre de l'organisation s'est accompli un transfert de propriété et que les gens issus de la pratique quotidienne poursuivent le travail. »*¹⁰⁶

Mais la décision relative à l'introduction du système des mandats et à la teneur de ces fonctions ne fut prise qu'avec moult difficultés. Dès le début de l'élaboration des modalités concrètes du système, les représentants du PS au gouvernement exprimèrent de vives objections au caractère temporaire des mandats et à l'ouverture des fonctions aussi bien à des internes qu'à des externes. Du côté francophone, on craignait aussi que M. Van den Bossche ne veuille remettre en question la parité linguistique dans la fonction publique.¹⁰⁷ Au terme de négociations ardues, le Conseil des ministres du 26 janvier 2001 approuva le projet d'arrêté royal qui régissait les mandats des nouveaux hauts fonctionnaires (AR du 2 mai 2001). Il décida que des candidats externes pourraient également être engagés pour occuper les postes de cadres supérieurs des services publics fédéraux. Les nominations au niveau inférieur resteraient l'apanage des candidats internes. A l'exception du Président du Comité de direction de la Chancellerie, nommé

¹⁰⁵ Franceus, F. (2004). Na Copernicus Kepler? De stand van de zon in het federaal openbaar ambt, *Tijdschrift voor Bestuurskunde en Publiek recht*, 1: 3-18.

¹⁰⁶ Van den Bossche, L. (2000), Het creëren van een veranderingsdynamiek bij de federale administratie, in: *Jaarboek VVBB*, pp.63 (propre traduction).

¹⁰⁷ Broeckmeyer en Hens, *De Tijd*, 20 janvier 2001

pour 4 ans, les nouveaux managers recevraient un mandat de 6 ans. Enfin, il fut décidé de nommer les managers non pas en vertu d'un contrat de travail, mais en leur accordant un statut temporaire. Les premiers Présidents ont été nommés en 2001. Le 3 juillet 2001, Michel Jadot, secrétaire général au ministère du Travail, déposait plainte auprès du Conseil d'Etat. Fin juillet, la vice-Première ministre Onkelinx (PS) déclara que la procédure de sélection des top managers allait être évaluée et ajustée. Elle était trop axée sur le secteur privé et tenait trop peu compte des caractéristiques et de la spécificité du secteur public. Une autre critique pointait le fait qu'il ne restait pas beaucoup de candidats francophones après la phase dite d'« assessment ». Le 7 septembre 2001, le Conseil d'Etat (arrêt n° 98.735, dit arrêt Jadot) suspendait l'AR du 2 mai 2001 relatif à la désignation et à l'exercice de fonctions de management et d'encadrement dans les SPF et les SPP. En d'autres termes, si l'on voulait poursuivre la sélection des futurs titulaires des fonctions managériales, il fallait adapter l'A.R. à la jurisprudence. Par conséquent, la question de la sélection des managers fit à nouveau l'objet d'un débat au sein du gouvernement. Selon M. Van den Bossche, l'arrêt de la Cour d'Etat a retardé de 2 mois le processus du changement.¹⁰⁸ En effet, c'est la procédure entière de sélection qui a dû être remaniée en profondeur à la lumière de l'arrêt suspensif.

Le 20 septembre 2001, le Conseil des ministres donna son aval à un AR revu et corrigé (AR du 29 octobre 2001) qui stipule expressément que les sélections sont organisées par rôle linguistique.

Le 17 décembre 2003, le Conseil d'Etat suspendit l'AR du 22 janvier 2003 relatif à la désignation et à l'exercice de fonctions de management au sein des établissements scientifiques (Conseil d'Etat, arrêt 126.511, arrêt Dewaide). Cette décision eut pour conséquence que la procédure de sélection concernant les établissements scientifiques fut stoppée au motif qu'elle était contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination énoncés aux articles 10 et 11 de la Constitution. Ce nouvel arrêt du Conseil d'Etat bloqua toutes les procédures de sélection des managers, et pas exclusivement celles relatives aux établissements scientifiques, et il engendra une grande incertitude quant aux nominations qui n'avaient pas encore été publiées dans le Moniteur belge. En effet, toutes les

¹⁰⁸ Van den Bossche in de Standaard, X, 2 novembre 2001

sélections étant organisées sur les mêmes bases, chacune pouvait être attaquée en invoquant l'arrêt. L'AR du 29 octobre devait donc être adapté, lui aussi.

C'est au Conseil des ministres du 29 janvier 2004 qu'il revint d'entamer l'examen du projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les Services publics fédéraux, l'arrêt Dewaide ayant contraint le gouvernement à revoir sa copie. Mais ce n'est que le 25 mai 2004 que le Conseil des ministres adopta finalement la nouvelle mouture de ce texte. La problématique de la procédure de sélection était enfin sortie de l'impasse. Au cours de ce même Conseil des ministres, la procédure de sélection des fonctions d'état-major fut également remaniée. Toutes deux furent entérinées par un AR promulgué le 15 juin 2004.

Outre les réformes au sommet, il fallait aussi régler la question des nouvelles carrières. Le 3 décembre 2001, Van den Bossche conclut un accord avec les syndicats sur la réforme de la carrière aux niveaux B (anciennement 2+), C (2) et D (3 et 4). Les négociations pour le niveau A (1) n'étaient pas encore terminées. La CCSP et le SLFP marquèrent leur accord à la nouvelle carrière, au contraire de la CGSP qui n'en fit toutefois pas un « casus belli ». Dorénavant, on tiendra plus compte des compétences et du poids de la fonction et moins de l'ancienneté du fonctionnaire.¹⁰⁹ Les carrières B, C et D seront introduites dans le courant de 2002. L'AR du 14 octobre 2002 divisa les niveaux B et C en familles de fonctions (10 pour le premier et 16 pour le second) avant même que les tests de compétences, déjà introduits par l'AR du 5 septembre 2002, ne puissent être organisés.

Lors de la dernière réunion du Conseil des ministres avant les élections de 2003 (4 avril 2003), les ministres PS refusèrent d'approuver les propositions de Van den Bossche (SP.A) sur la réforme de la carrière des fonctionnaires fédéraux de niveau A, autant dire la clef de voûte de la réforme. Van den Bossche suggéra de remplacer en partie le passage automatique à l'échelle barémique supérieure par une rémunération à la prestation basée sur des mesures des compétences. Le gouvernement aborda de nouveau la question le 5

¹⁰⁹ Deweerdt, M. (2002). Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 2001, *Res Publica*, 2-3: 173.

avril 2003, à l'occasion d'un ultime conseil des ministres. Le PS, qui avait exprimé à plusieurs reprises des critiques à l'encontre des réformes, campa toutefois sur ses positions et refusa d'approuver le projet d'arrêté de Van den Bossche. Son président, Elio Di Rupo, déclara que : « *le prochain gouvernement devrait revoir à la baisse la réforme Copernic* ». ¹¹⁰

Dans le nouvel exécutif, le portefeuille de la Fonction publique fut attribué à Marie Arena (PS) qui se vit aussi confier celui de l'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances. L'accord gouvernemental annonçait notamment que : « *Une série d'adaptations seront apportées à l'indispensable modernisation de l'administration fédérale sur la base d'une première évaluation globale des expériences de la précédente législature* ». ¹¹¹ Comme exemples de ces ajustements, l'accord mentionnait entre autres les points suivants :

- le recrutement des titulaires de mandats mettra davantage l'accent sur leurs aptitudes d'administrateur ;
- le statut pécuniaire des titulaires sera adapté ;
- les fonctionnaires seront associés plus étroitement à la réforme de l'administration ;
- l'engagement d'experts externes de haut niveau sera effectué par le Selor.

Le résultat des élections régionales de 2004 entraîna un véritable chambardement du gouvernement fédéral. Christian Dupont (PS) hérita du maroquin de la Fonction publique. Il se chargera de continuer la réforme de la carrière A. Les principes régissant celle-ci ont été adoptés par le Conseil des ministres du 7 mai 2004 et la carrière A a été introduite par l'AR du 4 août 2004. Les principes applicables aux métiers et aux formations certifiées en rapport avec cette carrière A ont été rédigés lors du Conseil des ministres du 15 octobre 2004. Les formations certifiées ont abouti à l'abandon des tests de compétences. ¹¹² L'AR du 14 décembre 2004 définit les filières de métiers. « *L'arrêté a*

¹¹⁰ Deweerdt, M. (2004). Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 2003, *Res Publica*, 2-3: 171 (propre traduction).

¹¹¹ Gouvernement fédéral (2003). Accord de gouvernement fédéral, Une Belgique créative et solidaire – Du souffle pour le pays, Bruxelles, juillet 2003.

¹¹² Piraux, A. (2004). O.c.: 53-58.

une tonalité très administrative et bureaucratique». ¹¹³ Il en répertorie 17 et les fonctionnaires de niveau A y ont été rangés.

Conclusion : 150 ans de réformes administratives en bref

Les premières études sur le fonctionnement de la fonction publique datent du milieu du XIX^e siècle. Elles ont été écrites par des fonctionnaires. Par la suite, cette tâche a été confiée à des commissions, sur le modèle des commissions constituées dans le monde économique. Ces travaux et bien d'autres analyses ultérieures mettent surtout en exergue la méfiance fondamentale nourrie à l'égard de la politique. L'une de leurs priorités était de dépolitiser l'administration en soustrayant les procédures de recrutement et de promotion à toute influence politique. Mais pour cela, il fallait aussi intégrer des garanties légales dans la carrière des fonctionnaires.

En plus de lutter contre les ingérences du politique dans la stratégie appliquée en matière de personnel, il fallait aussi les combattre dans le fonctionnement de l'administration au quotidien, par le biais de la suppression des cabinets ministériels. Cette préoccupation est une constante dans l'histoire des réformes administratives. Enfin, l'inflation du nombre de fonctionnaires se lit également entre les lignes de tous les rapports, au même titre que le rehaussement des compétences et des aptitudes.

Tous ces éléments sont présents dans le travail réalisé par Camu dans les années 1930. L'adoption d'un statut uniforme et global fixe les droits et devoirs du fonctionnaire en ce qui concerne la totalité de sa carrière, ce dans le double but d'écarter autant que possible l'arbitraire politique et de valoriser les capacités intellectuelles de l'administration. ¹¹⁴ C'est ce statut et sa version remaniée dans les années 1960 par les soins de Gilson qui font figure de jalons dans l'histoire de l'administration belge, les grands principes qui les sous-tendent, ayant été préservés jusqu'à nos jours.

¹¹³ Tegenbos, G., De Standaard, 15 octobre 2004

¹¹⁴ Molitor, A. (1974). *O.c.*

Dans les années 1980, de nombreux pays se sont engagés dans la modernisation de leur secteur public. Ces opérations de dépoussiérage étaient la conséquence de la pression ambiante sur les plans financier, social et politique. En Belgique aussi, ces variables ont joué un rôle important. L'agenda de la fin des années 1970 et du début des années 1980 a été dominé par la réforme de l'Etat. A partir de la seconde moitié des années 1980, une première vague d'initiatives de modernisation a été lancée. Leur finalité première était de réduire la taille du secteur public. Ce faisant, elles ont apporté une réponse à la crise financière qui depuis les années 1980, et pas seulement en Belgique, était au cœur des débats à cause du gonflement de la dette du Trésor et de l'expansion des dépenses publiques.¹¹⁵ Des thèmes comme l'amélioration du travail et de l'efficacité du secteur public étaient à l'ordre du jour. Ce sont ces mêmes thèmes qui, au début des années 1990, ont aussi formé le fil conducteur de la modernisation. La radioscopie de grande envergure opérée dans le secteur public en est une illustration parmi d'autres.

A l'entame des années 1990, un renversement de tendance se fit toutefois sentir. On mit certes en chantier de nombreuses initiatives de modernisation qui se succédaient en cascade au point même de se chevaucher. Mais elles n'obéissaient pas à de véritables programmes parce qu'une vision globale faisait défaut.¹¹⁶ Concernant la période allant de 1995 à 1999, malgré quelques initiatives sporadiques, on peut difficilement soutenir que la modernisation de l'administration ait été une priorité.¹¹⁷ Ce qui frappe dans la situation belge, c'est la mise en œuvre au coup par coup des initiatives prises, ainsi que l'absence d'évaluation systématique.¹¹⁸

Cela dit, dans les années 1990 aussi, des pressions sociales et politiques ont été exercées pour inscrire les actions de modernisation tout en haut de l'agenda politique. Les initiatives de modernisation avaient pour but non seulement d'améliorer dans les faits le fonctionnement du secteur public, mais aussi de combler le fossé entre le citoyen et

¹¹⁵ Bouckaert, G., & François, A. (1999). *O.c.*, p.5-6.

¹¹⁶ Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie (2003), *O.c.*, pp.5-6.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Piraux, A. (2004). *O.c.*: p.31.

l'Etat, ainsi que le déficit de légitimité résultant auquel étaient confrontés les pouvoirs publics au sens le plus large du terme. Dans un contexte marqué par une succession de crises, les initiatives ultérieures ont été pour la plupart entièrement placées sous le signe du rétablissement de cette relation de confiance (Charte de l'utilisateur, Baromètre de la qualité). C'est aussi l'accumulation de ces crises dans le courant des années 1990 qui a finalement conduit en 1999 à un processus de réforme globale qui s'annonce comme un nouveau jalon de l'histoire de notre administration.

Deux tendances principales se dégagent de notre étude. La première fait apparaître que durant les 150 années de réformes administratives, les mêmes problèmes ont été sans cesse identifiés, alors que les objectifs assignés aux réformes ont été modifiés. La seconde a trait au fait que les changements administratifs les plus fondamentaux se sont produits lors de périodes de grands changements politiques. Même si les réformes et autres initiatives de modernisation ont été très diverses depuis 1848, on constate cependant qu'il y a une stabilité saisissante dans les causes identifiées comme étant à l'origine des dysfonctionnements dans l'administration: l'influence de la politique, l'impact des cabinets ministériels, l'extension de l'appareil administratif et l'accroissement des effectifs, le faible niveau de performance de l'administration. Cependant, l'objet même des réformes a graduellement changé. Là où à l'origine le souci premier portait sur l'influence excessive du pouvoir politique sur l'administration ou sur le déficit en expertise d'une administration toujours en croissance, les préoccupations en matière d'efficacité sont apparues graduellement dans le débat. Economie et réduction de dépenses ont été les maîtres-mots dans les années 80, tandis que les années 90 ont consacré l'ère du citoyen-client. Une autre observation a trait à l'interaction entre les réformes politiques et administratives. Les réformes administratives les plus significatives se sont produites lors de périodes de changement politique, ou à l'occasion de périodes de grandes turbulences sociales et/ou économiques.

Bibliographie

ABC, (1994), *Handvest van de Gebruiker van de openbare Diensten : Evaluatierapport voor de regering*, Brussel, 44 p.

Arrêté royal du 10 mars 1922 instaurant une commission technique pour l'étude des services administratifs de l'Etat, M.B. 13-14/03/1922, pp. 2217-18.

Arrêté royal du 23 février 1926 instaurant une commission chargée de l'étude du fonctionnement des services de l'Etat, M.B. 24/02/1926, pp. 875-879.

Arrêté royal du 16 décembre 1927 arrêtant les cadres généraux pour les administrations centrales des départements ministériels. M.B. 17/12/1927, pp. 5683-5696.

Arrêté royal du 10 octobre 1936 relatif à la nomination des commissaires royaux. M.B. 11/10/1936, pp. 6446-47.

Arrêté royal du 2 octobre 1937 relatif au statut du personnel des Ministères, M.B. 8/10/1937, p.6074

Arrêté royal du 30 mars 1939 instaurant le Service d'administration générale, M.B. 02/04/1939, pp. 2156-57.

Arrêté royal du 25 mars 1953 érigeant une commission d'étude pour la réforme des administrations publiques. M.B. 27/03/1953, pp. 1868-69.

Arrêté royal du 15 février 1961 établissant une commission permanente pour la réforme administrative. M.B. 02/03/1961, p. 1485.

Arrêté royal du 16 mars 1964 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et certains autres arrêtés relatifs au statut du personnel des ministères, M.B. 25/03/1964.

Arrêté royal du 3 mars 1989 portant création des cellules de modernisation.

Arrêté royal du 4 décembre 1992 relatif à la charte de l'utilisateur des Services publics, Moniteur belge 22.01.1993, p.1150.

Arrêté royal du 23 décembre 1998 relatif à l'Agence pour la simplification administrative. M.B. 08/04/1999.

Arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, M.B. 18 - 11 -2000

Arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région, Publication : M.B. : 28-07-2001

Arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux, Publication M.B. : 31-10-2001, Errata publié au M.B. : 15 -11-2001

Arrêté royal du 5 septembre 2002 portant réforme de la carrière de certains agents des administrations de l'Etat, Publication M.B. : 26-09-2002

Arrêté royal du 14 octobre 2002 fixant les modalités de classement de certains membres du personnel des administrations de l'Etat dans une famille de fonctions, Publication M.B. 25-10-2002

Arrêté royal du 19 juillet 2003 modifiant l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral et modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région, Publication M.B. : 25-07-2003.

Arrêté royal du 15 juin 2004 modifiant l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux, Publication M.B. :2004-07-23 (Ed. 1)

Arrêté royal du 4 août 2004 relatif à la carrière du niveau A des agents de l'Etat, Publication M.B. : 2004-08-16 (Ed. 2)

Berckx, P. (1993). De bestuurlijke vernieuwing en het Handvest van de Gebruiker van de openbare diensten. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en publiekrecht*, (5), pp.275-288.

Bouckaert, G. (1993). *Charters as frameworks for awarding quality : the Belgian, British and French experience*, Seminar on concepts and methods of quality awards in the public sector, Speyer, Germany, 20 p.

Bouckaert, G., & Auwers, T. (1999). *De modernisering van de Vlaamse Overheid*, Brugge : Die Keure, 60 p.

Bouckaert, G., & François, A. (1999). *Modernisering van de Overheidsinstellingen : onderzoeksvragen*, Brussel : DWTC, 104 p.

Bouckaert, G., & Thijs, N. (2003), *Kwaliteit in de Overheid, Een handboek voor kwaliteitsmanagement in de publieke sector o.b.v. een internationaal comparatieve studie*. Gent : Academia Press, pp. 529.

Bouckaert, G., & Wauters, A. (1999). *Moderniseringsinitiatieven binnen de federale overheid : organisatie*, Brussel : DWTC, 43 p.

Broeckaert, M.(1995). *Het Handvest van de Gebruiker van de openbare diensten*, Brussel, 29 p.

Broeckmeyer en Hens, De Tijd, 20 januari 2001

Camu, L. (1937). *Le statut des agents de l'Etat: premier rapport sur la réforme administrative*. Circulaire ministérielle du 17 mars 1989 relative à l'instauration de cellules de modernisation.

College van secretarissen-generaal (ABC) (1996). *syntheseverslag over de toepassing van het Handvest van de Gebruiker voor de periode '94-'95*, Brussel, 33 p.

Conseil d'Etat, (*arrêt n° 126.511 du 17 décembre 2003*)

Conseil d'Etat, (*arrêt n°98.735 du 7 septembre 2001*)

Conseil des ministres, réunion du 25 février 1995, *Charte de l'utilisateur des services publics - mesures d'application*

Bruxelles: IMIFI

Crabbe, V. (1986). Chronique d'histoire de l'administration : le mémoire de Louis Wodon sur la réforme administrative ou l'intérêt qu'il y a de replacer cette oeuvre en son temps. *Administration Publique : Revue du Droit Public et des Sciences Administratives* (4) : 269-294.

Dobbelaere, K., Elchardus, M., Kerkhofs, J., Voyé, L., & Bawin-Legros, B. (2000). *Verloren Zekerheid*. Lannoo : Tielt, 2000, 272 p.

Depré, R. (1973). *De topambtenaren van de ministeries in België*. Leuven : K.U.Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen

Deweerd, M. (2002). Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 2001, *Res Publica*, 2-3 : 155-203.

Deweerd, M. (2004). Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 2003, *Res Publica*, 2-3 : 145-251.

Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie (2003), *Nota aan de regeringsonderhandelaars en de nieuwe regering*, Brussel, 22 mei 2003, 40 p.

Gouvernement fédéral (1999). *Accord de gouvernement fédéral, La voie vers le XXIe siècle*, Bruxelles, 7 juillet 2003.

Gouvernement fédéral (2003). *Accord de gouvernement fédéral, Une Belgique créative et solidaire – Du souffle pour le pays*, Bruxelles, juillet 2003.

Franceus, F. (2004). Na Copernicus Kepler ? De stand van de zon in het federaal openbaar ambt, *Tijdschrift voor Bestuurskunde en Publiek recht*, 1 : 3-18.

Franceus, F., & Staes, P. (1997). De kwaliteitsbarometer : een federaal initiatief tot externe kwaliteitsbewaking in de administratie, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 3 : 22-28.

François, A. (1987a). Hervorming van de staatsinstellingen en de rijksdienst in België, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Bruxelles, vol.58, nr 3 : 16-29

François, A. (1987b). La modernisation de l'administration de l'Etat en Belgique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 53 (3) : 355-399.

François, A. (1998). *Histoire de la réforme administrative avant 1937*. Louvain-la-Neuve : AURA.

François, A., & Molitor, A. (1987), L'administration belge de 1970 à ce jour, *Administration Publique*, pp. 99-123.

Gérard, M.-L., (1922). L'organisation interne : le gout et le rendement des administrations publiques, Bruxelles : Goemaere, 21 p.

Gérard, M.-L., Cattoir, F. & Henin, Z. (1935). *Etudes sur la réforme des services administratifs de l'Etat*. Bruxelles : Editions du Comité Central Industriel de Belgique.

Gouvernement wallon (2000a), Cahier des charges relatif à la mise en oeuvre d'une évaluation globale mixte de la fonction publique conduisant à la mise en place d'un processus d'évaluation mixte permanente, Communiqué du gouvernement, 14 septembre

Gouvernement wallon (2000b), Contrat d'Avenir pour la Wallonie, Namur, Gouvernement Wallon, 179 p.

Hertecant, G. (1990), Een nieuwe structuur voor de Vlaamse administratie 1973-1983, In : Bouwstenen voor de Vlaamse autonomie, In : *Vriendenboek Etienne de Ryck*, Tielt : Lannoo, pp.100-106

Hondeghem A. (1990), De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid, Leuven, VCOB, 500 p.

Jacob, S. (2000). La modernisation des administrations publiques fédérales. Révolution copernicienne ou quête du graal ? *Pyramides*. Bruxelles: ULB. Nr. 2: 135-158.

Legrand, J.-J. (1990), L'approche belge de la modernisation des administrations publiques : les cellules de modernisation comme outil stratégique de changement, *Administration Publique*, Bruxelles, 2-3 : 169-188

Loi du 1^{er} juillet 1949 instaurant une commission mixte d'étude du fonctionnement des services publics et des institutions parastatales, M.B. 06/07/1949.

Ministère des Affaires Étrangères et de la Fonction publique (1993), *Note au Conseil des Ministres relative aux mesures d'amélioration qualitative du fonctionnement des services publics suite à la radioscopie des besoins en personnel de la fonction publique administrative nationale*, Bruxelles

Molitor, A. (1974). *L'administration en Belgique*. Bruxelles : Institut belge de Science Politique & CRISP.

Nomden, K. (2002). Het Copernicusplan : de hervorming van de Belgische federale overheidsdienst nader bekeken, *Bestuurswetenschappen*, 5 : 396-414

Piraux, A. (2004). Copernic , son imaginaire et ses pratiques. *Pyramides*. Bruxelles: ULB. Nr. 8: 29-52.

Piriaux, A. (2004). La réforme Arena « le monde bouge ». Les enjeux de l'expertise et des formations. *Pyramides*. Bruxelles: ULB. No. 8: 53-58.

Polet, R. (1999). *La Radioscopie des services publics*, Bruxelles : DWTC, 60 p.

Staes, P. (1992). De methodologie van de doorlichting, In : De Mesmaecker M., *Naar een beter en budgettair beheer in België. Nieuwe perspectieven vanuit de operatie Doorlichting*, Brussel : ABC, 1992,

Staes, P. & Legrand, J.-J. (1998). *Het handvest van de gebruiker van de openbare diensten*. Brussel : Federaal Ministerie van Ambtenarenzaken/Labor, 152 p.

Tegenbos, G., De Standaard, 15 oktober 2004

Triest V.(1994), *La Chartre de l'Utilisateur des services publics*, 56 p.

Vancoppenolle, D. (2001). *De modernisering van de Vlaamse en de Waalse Administratie*, Leuven : KULeuven, 130 p.

Vancoppenolle, D., & Legrain, A. (2003). Le new public management en Belgique : Comparaison des réformes en Flandres et en Wallonie. *Administration publique*, 2 : 112-128.

Van den Bossche, L. (2000), Het creëren van een veranderingsdynamiek bij de federale administratie, in : *Jaarboek VVBB*, pp. 55-63.

Van den Bossche in de Standaard, X, 2 november 2001

Van de Walle, S. (2004). *Perceptions of administrative performance : the key to trust in government ?*. K.U.Leuven : Faculteit sociale wetenschappen, Departement Politieke Wetenschappen. 370 p.

van Dooren, W., Bouckaert, G., & Thijs, N. (2004). Quality management and management of quality in the European public administrations. In : Löffler, E., & Vintar, M. (Eds.). *Improving the quality of East and Western European public services*. Hampshire : Ashgate. pp. 91-106.

Van Hooland, B.(2003). *Nieuw publiek management : van bestuurskunde tot copernicus*. Gent : Academia Press, 402 p.

Van Hoorick W. (1990), Een blauwdruk voor de Vlaamse administratie 1989-1990. In : *Bouwstenen voor de Vlaamse autonomie, Vriendenboek Etienne de Ryck*, Tielt, Lannoo, pp.107-122.

Vermeulen, P. (1995). Kwaliteitszorg, prestatiegerichtheid en klantvriendelijkheid binnen het federaal openbaar ambt : een overzicht van de reeds genomen initiatieven. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 6 : 297-303.