

Évolutions et changement de paradigme dans la fonction publique fédérale belge⁽¹⁾

Damien PIRON

Étudiant en 1^{re} année du grade de Master en Science politique,
Orientation générale, à finalité spécialisée en administration publique
Université de Liège

◆ TABLE DES MATIÈRES ◆

Introduction	514
Section première: la théorie des paradigmes	515
§ 1 ^{er} . Thomas Kuhn et le concept de paradigme	515
§ 2. Peter Hall: le <i>social learning</i> et les trois ordres de changement	516
Section deuxième: le modèle bureaucratique et le statut Camu	517
§ 1 ^{er} . Le modèle bureaucratique wébérien	517
§ 2. Le statut Camu: la consécration d'une administration wébérienne	519
Section troisième: changements de premier et deuxième ordres dans la fonction publique belge	520
§ 1 ^{er} . Changements de premier ordre	520
§ 2. Changements de deuxième ordre	521
Section quatrième: le NPM et la réforme Copernic	523
§ 1 ^{er} . Le NPM: origines, facteurs de diffusion, principes et instruments	523
A. Origines théoriques	523
B. Facteurs de diffusion	523
C. Principes et instruments	524
§ 2. Échecs du modèle bureaucratique	525
§ 3. La réforme Copernic	526

⁽¹⁾ Cet article est issu d'un travail réalisé sous la direction du professeur Ann Lawrence Durviaux dans le cadre du cours de Droit de la fonction publique (SPOL2203-1). Il doit en outre beaucoup aux conseils avisés du professeur Catherine Fallon. Qu'il me soit ici permis de les remercier.



A. Une nouvelle structure organisationnelle	527
B. Une nouvelle culture de management	528
C. Une vision moderne de la gestion des ressources humaines (GRH)	528
D. De nouvelles méthodes de travail	529
Section cinquième: Copernic, un changement de paradigme ?	529
Conclusion	530



INTRODUCTION

La réforme dite Copernic, matérialisation au niveau de la fonction publique fédérale belge du passage d'une administration régulée selon les principes bureaucratiques édictés par Max Weber vers une administration plus en adéquation avec les prescrits du New Public Management (NPM), est souvent présentée comme « un changement de paradigme »⁽²⁾.

Cette affirmation, maintes fois répétée, ne doit-elle pas être démontrée ? La réforme Copernic peut-elle être considérée comme l'institutionnalisation d'un changement de paradigme dans la fonction publique fédérale belge, au sens de la science politique ?

Deux remarques liminaires s'imposent. Premièrement les principes de la réforme précitée, plutôt que leur mise en œuvre⁽³⁾, constituent le fil conducteur de cette réflexion. Deuxièmement, la grille d'analyse mobilisée se fonde sur de nombreux concepts usuels en analyse des politiques publiques⁽⁴⁾ comme les notions de paradigme et de changements d'ordre théorisées par Peter Hall⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Sans prétendre à l'exhaustivité, nous relevons cette expression chez des auteurs tels que Ch. DE VISSCHER et F. VARONE, « La nouvelle gestion publique en action », *R.I.P.C.*, 11/2, 2004, p. 177 ; A. L. DURVIAUX et D. FISSE, *Droit administratif. Tome 1: l'action publique*, Coll. de la Faculté de droit de l'ULg, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 239-245 ; M. FINGER, « Le New Public Management - reflet et initiateur d'un changement de paradigme dans la gestion des affaires publiques », *Travaux C.E.T.E.L.*, n° 48, Faculté de droit de l'Université de Genève, 1997, pp. 41-60 ; J.-J. HARKEMA, *Readjusting Government: A comparative study of Copernicus and Andere Overheid*, Erasmus University of Rotterdam, Faculty of Social Sciences, 2007, 87 pages ; G. JORIS, Ch. DE VISSCHER, C. MONTUELLE, *Federal public administration reform in Belgium: new public management under deconstruction*, Acte de Colloque A.F.S.P., www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st45/st45jorisdevisschermontuelle.pdf (3 octobre 2012).

⁽³⁾ Pour un bilan une décennie après le lancement de la réforme, voy. le numéro thématique de la revue *Pyramides*, « Copernic, dix ans après », n° 20, 2010.

⁽⁴⁾ Pour une première approche conceptuelle, voy. R. KÜBLER et J. DE MAILLARD, *Analyser les politiques publiques*, Coll. Politique en plus, Grenoble, P.U.G., 2009, 221 pages.

⁽⁵⁾ P. HALL, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain », *Comparative Politics*, 25/3, 1993, pp. 275-296.



Les réflexions relatives à la bureaucratie et au management public sont d'ailleurs aux fondements de la réflexion sur les politiques publiques⁽⁶⁾.

Les conceptions théoriques au cœur de notre démarche sont tout d'abord exposées. Le modèle bureaucratique wébérien est ensuite discuté, tout comme sa transposition en Belgique par le statut Camu⁽⁷⁾, dont deux changements, de premier et deuxième ordres, sont analysés. La genèse d'un nouveau paradigme d'organisation des services publics (le New Public Management) est expliquée dans ses liens avec la réforme Copernic. La dernière partie de cette contribution démontre, par un retour à la théorie, qu'un changement paradigmatique en matière de conception de la fonction publique a bien eu lieu en Belgique au moment du tournant de siècle. Enfin, la conclusion remet les principaux éléments de la démonstration en perspective.

SECTION PREMIÈRE: LA THÉORIE DES PARADIGMES

Avant d'entamer la discussion politologique, les notions de paradigme et de science normale sont rappelées en prélude à l'exposé de la théorie de Hall.

§ 1^{er}. Thomas Kuhn et le concept de paradigme

Thomas Kuhn, philosophe des sciences, développe le concept de paradigme dans *La structure des révolutions scientifiques*⁽⁸⁾. Puisque cet auteur ne fournit pas de définition fixe⁽⁹⁾, nous retiendrons celle proposée par son collègue Alan Chalmers: «un paradigme est fait d'hypothèses théoriques générales et des lois et techniques nécessaires à son application qu'adoptent les membres d'une communauté spécifique»⁽¹⁰⁾. Dans la vision kuhnienne, l'existence d'un paradigme est la preuve par excellence de la maturité d'une science qui se trouve en conséquence en situation de science normale, c'est-à-dire de «recherche solidement fondée sur un ou plusieurs accomplissements scientifiques passés, accomplissements que tel groupe scientifique considère comme suffisants pour fournir le point de départ d'autres travaux»⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ P. MULLER, *Les politiques publiques*, Coll. Que sais-je?, 5^e édition, Paris, P.U.F., 2004, p. 14. L'école de la sociologie de l'action organisée (S.A.O.) a aussi participé à cette genèse. Nous reviendrons *infra* sur l'apport de Michel CROZIER à l'étude de la bureaucratie.

⁽⁷⁾ R. ANDERSEN *et al.*, «La fonction publique en Belgique. Introduction au numéro thématique», *A.P.T.*, 2005/3-4, p. 155.

⁽⁸⁾ T. KUHN, *La structure des révolutions scientifiques*, Coll. Champs sciences, 2^e édition, Paris, Flammarion, 2008, 285 pages.

⁽⁹⁾ Selon Chalmers, qui s'essayera tout de même à une définition, «il est dans la nature d'un paradigme de résister à une définition précise», in A. F. CHALMERS, *Qu'est-ce que la science? Popper, Kuhn, Lakatos, Feyerabend*, Paris, La Découverte, 2006, p. 152.

⁽¹⁰⁾ *Ibid.*, p. 151.

⁽¹¹⁾ T. KUHN, *op. cit.*, p. 30.

§ 2. Peter Hall: le *social learning* et les trois ordres de changement

S'interrogeant sur la nature de l'élaboration des politiques publiques, le politologue Peter Hall est d'abord amené à préciser une notion centrale dans la littérature existante, l'« apprentissage social » (« *social learning* »). Selon lui, la construction de l'action publique s'articule autour de trois critères. Le premier postule que « *one of the principal factors affecting policy at time-1 is policy at time-0* »⁽¹²⁾. Une politique publique repose donc généralement sur la politique initialement menée. Le second concerne les agents impliqués dans l'élaboration de la politique publique: les principaux acteurs concernés à ce stade sont les experts et non les hommes politiques, relégués au second plan. Enfin, le troisième, l'apprentissage social, se caractérise par une certaine imperméabilité à l'encontre des pressions sociales. L'État, entendu au sens large des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, agit de façon relativement autonome. Ces différents éléments pris en compte, l'apprentissage social peut alors être défini comme « *a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information* »⁽¹³⁾.

À ce moment de son raisonnement, Peter Hall décompose le processus d'élaboration d'une politique publique en trois ordres différents, distinction opérée sur base du degré de changement impliqué. Il repère ainsi des changements de premier, deuxième et troisième ordres. Un changement de premier ordre s'opère à chaque fois qu'une modification des réglages précis d'un instrument (« *precise settings* ») est observée, phénomène qui peut subvenir plusieurs fois annuellement. Un changement de deuxième ordre correspond à une altération des *instruments* existants, via la suppression de certains d'entre eux ou la création de nouveaux⁽¹⁴⁾. Enfin, un changement dans les objectifs principaux (« *overarching goals* ») d'une politique publique est qualifié de changement de troisième ordre. Ce changement de troisième ordre est un « changement radical »⁽¹⁵⁾, à savoir une modification du cadre de référence, de « *Gestalt* », de paradigme. Les problèmes à traiter ne sont plus interprétés de la même façon et, de ce fait, les questions à résoudre en priorité s'en trouvent modifiées. Un tel bouleversement ne se produit que très rarement⁽¹⁶⁾.

(12) P. HALL, *op. cit.*, p. 277.

(13) *Ibid.*, p. 278.

(14) S'il est vrai qu'un changement de second ordre emporte un changement de premier ordre (la suppression éventuelle d'un instrument suppose la disparition des réglages qui y sont liés), la réciproque n'est pas nécessairement vraie. Un changement du niveau d'un instrument ne modifie pas nécessairement celui-ci fondamentalement. Ainsi, « *first and second order changes do not automatically lead to third order changes* », *ibid.*, p. 279.

(15) *Ibid.*

(16) À titre illustratif, Hall fonde son article sur le passage en Grande-Bretagne d'une théorie macro-économique keynésienne (développée au sortir de la seconde Guerre mondiale) à une politique monétariste dont l'avènement n'a eu lieu que vers la fin des années 1980. Le paradigme keynésien aura donc régné plus de 35 ans.

Peter Hall poursuit son analyse en cherchant alors dans quelle mesure ces différents ordres de changement s'inscrivent dans le cadre du processus de science normale, défini ci-avant. Selon l'auteur, les changements de premier et deuxième ordres coïncident avec l'idée de science normale, à la différence du changement de troisième ordre, qui correspond quant à lui à un changement de paradigme.

Mais si l'on se réfère à la notion d'incommensurabilité des paradigmes, quel est le processus qui entraîne ce basculement de paradigme dominant? Autrement dit, sous quel schéma se déroule un tel changement étant admis que «les deux partis voient inévitablement de manière différente les situations expérimentales ou les situations d'observation auxquelles ils font tous deux appel» et que «la supériorité d'une théorie sur l'autre ne peut se prouver par la discussion»⁽¹⁷⁾? La réponse à cette question se divise en trois sous-étapes, dont la première est importante au niveau de l'analyse politique, étant entendu que «*the process whereby one policy paradigm comes to replace another is likely to be more sociological than scientific*»⁽¹⁸⁾. En d'autres termes, la discussion autour d'un changement de paradigme se joue non plus sur le terrain des experts internes à l'État mais bien sur la scène publique. Les ressources à disposition des différents acteurs vont alors fortement influencer leur capacité à institutionnaliser (ou non) un nouveau paradigme et, partant, une nouvelle tradition de science normale. Les deux autres paramètres à prendre en compte sont d'une part la modification du lieu géométrique (le «*locus*») de l'autorité dans la période précédant le changement de paradigme et, d'autre part, l'apparition et la persistance d'anomalies qui vont exposer le paradigme à la critique et restreindre son autorité. «*Therefore, the movement from one paradigm to another that characterizes third order change is likely to involve the accumulation of anomalies, experimentation with new forms of policy, and policy failures that precipitate a shift in the locus of authority*»⁽¹⁹⁾.

L'analyse peut à présent se poursuivre dans le cadre de la fonction publique fédérale belge.

SECTION DEUXIÈME: LE MODÈLE BUREAUCRATIQUE ET LE STATUT CAMU

§ 1^{er}. Le modèle bureaucratique wébérien

Le modèle bureaucratique est un modèle d'organisation théorisé par Max Weber. Distinguant trois types de domination légitime (de type rationnel-légal, reposant sur l'obéissance aux règlements; de type traditionnel, fondée sur le respect de la coutume et de type charismatique, concentrée en la personne d'un

(17) T. KUHN, *op. cit.*, p. 269.

(18) P. HALL, *op. cit.*, p. 280.

(19) *Ibid.*

chef décrit comme héroïque ou exemplaire)⁽²⁰⁾, le sociologue allemand précise que «le type le plus pur de domination légale est la domination par le moyen de la *direction administrative bureaucratique*»⁽²¹⁾. Ce modèle a dominé la théorie administrative pendant une grande moitié du XXe siècle et est «à la base de l'architecture de tous les systèmes administratifs contemporains»⁽²²⁾. Il fait donc office de paradigme en vigueur avant l'arrivée du NPM. Si, de nos jours, le terme «bureaucratie» a acquis une «connotation péjorative»⁽²³⁾ à la suite des critiques émises par Marx et Crozier⁽²⁴⁾ à son encontre, Weber se place pour sa part dans une toute autre perspective et justifie sa préférence pour cet «idéaltyp» dans les termes suivants: «L'administration purement bureaucratique [...] par sa précision, sa permanence, sa discipline, son rigorisme et la confiance qu'elle inspire, par conséquent par son caractère de prévisibilité pour le détenteur du pouvoir comme pour les intéressés, par l'intensité et l'étendue de sa prestation, par la possibilité formellement universelle qu'elle a de s'appliquer à toutes les tâches, perfectible qu'elle est du point de vue purement technique afin d'atteindre le maximum de rendement – cette administration est, de toute expérience, la forme de pratique de la domination *la plus rationnelle* du point de vue formel»⁽²⁵⁾.

Ce modèle repose sur la prééminence du droit comme vecteur d'efficacité, aussi bien au sein de l'organisation bureaucratique que dans son rapport à la société, et relègue l'administration au rang d'agent subordonné chargé de la mise en œuvre des décisions politiques⁽²⁶⁾. La prégnance de la hiérarchie et le respect de la règle en sont les deux principales caractéristiques⁽²⁷⁾. La première renvoie autant à l'image d'une administration pyramidale qu'à l'idée d'obéissance et de discipline du fonctionnaire vis-à-vis de son supérieur, détenteur de l'autorité hiérarchique⁽²⁸⁾. Seconde caractéristique, la juridicisation inéluctable de l'appareil administratif en tant que moyen de domination fait office de facteur de distanciation par rapport aux administrés. Le recours au droit, matérialisé dans l'acte unilatéral et le privilège du préalable, permet aussi à l'autorité administrative de commander. Selon la formule employée par Chevallier, «l'administration parle à l'impératif»⁽²⁹⁾ à l'utilisateur assujéti, ce qui n'est pas sans lui conférer une certaine force symbolique.

(20) M. WEBER, *Économie et société. Volume I*, Paris, Plon, 1921, p. 222.

(21) *Ibid.* p. 226. L'auteur souligne.

(22) J. CHEVALLIER, *Science administrative*, Coll. Themis, Droit-Science politique, Paris, P.U.F., 2007, p. 346.

(23) P. MULLER, *op. cit.*, p. 15.

(24) K. MARX, *Œuvres philosophiques. Tome 1*, Paris, Alfred Costes, 1952 et M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.

(25) M. WEBER, *Économie et société, op. cit.*, p. 229. L'auteur souligne.

(26) J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 305.

(27) F.-X. MERRIEN, «La nouvelle gestion publique: un concept mythique», *Lien social et politiques*, n° 41, 1999, p. 97.

(28) J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 321.

(29) *Ibid.*, p. 345.

Il convient désormais de démontrer en quoi le statut des agents de l'État⁽³⁰⁾ s'inscrit dans la mouvance bureaucratique.

§ 2. Le statut Camu : la consécration d'une administration wébérienne

Adopté le 2 octobre 1937 et entré en vigueur le 8 janvier 1938, le statut des agents de l'État (dit «*Statut Camu*», du nom du Commissaire royal à la réforme administrative) est le premier document à apporter une assise solide, globale et uniforme au régime juridique des agents de l'État⁽³¹⁾. Si l'idée d'une première réforme administrative d'envergure faisait son chemin depuis un certain temps, elle n'avait pu être concrétisée malgré les tentatives répétées de Ducpétiaux, Greyson et Wodon, entre autres⁽³²⁾. La mission du Commissaire royal prend en outre place dans un contexte international mouvementé puisque diverses mouvances extrémistes menacent la légitimité de l'action étatique. Soucieux de «restaurer l'autorité de l'État et l'efficacité de son administration», le gouvernement van Zeeland II demande alors à Louis Camu de structurer l'organisation de la fonction publique belge⁽³³⁾.

Ce dernier a transposé avec succès les préceptes wébériens dans la fonction publique belge, en plaçant le principe du mérite au centre de sa réforme⁽³⁴⁾. Opposé à toute idée de politisation de la fonction publique, le Commissaire royal souhaitait que seul le mérite des candidats soit pris en considération dans l'attribution des emplois publics. En conséquence, un concours organisé par le Secrétariat permanent de recrutement a été retenu comme principale voie d'accès à la fonction publique. Le gouvernement gardait cependant l'occasion de déroger à cette règle par l'adoption d'un arrêté motivé dès lors qu'il s'agissait de recruter des personnalités «d'une haute valeur administrative, scientifique, technique ou artistique»⁽³⁵⁾.

Il a aussi été décidé que le lien entre le fonctionnaire et l'État devait être statutaire, ce qui revenait à instituer un régime de carrière au sein de la fonction publique. Une fois nommé, l'agent reçoit la possibilité d'évoluer au sein de l'administration, par opposition à la théorie contractuelle d'inspiration anglo-saxonne, selon laquelle l'agent occupe un emploi fixe⁽³⁶⁾. Le recours à l'engagement contractuel était toutefois autorisé dans deux cas : pour les agents

(30) Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, *M.B.*, 8 octobre 1937.

(31) P.-O. DE BROUX, «De Camu à Copernic: l'évolution de la fonction publique», *A.P.T.*, 2005/3-4, pp. 159; N. THIJS et S. VAN DE WALLE, «De Ducpétiaux à Copernic: 150 ans de réformes administratives en Belgique», *A.P.T.*, 2005/1, p. 36.

(32) A. HONDEGHEM, *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*, Leuven, V.C.O.B., 1990, pp. 152-153.

(33) P.-O. DE BROUX, *op. cit.*, p. 160.

(34) N. THIJS et S. VAN DE WALLE, *op. cit.*, p. 36.

(35) Article 18 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, *M.B.*, 8 octobre 1937.

(36) Voy. A. L. DURVIAUX et D. FISSE, *op. cit.*, pp. 239-245.



auxiliaires, remplissant des fonctions non spécifiques aux missions de l'administration (le personnel d'entretien, par exemple) et les agents qui ont à charge des travaux extraordinaires d'une durée temporaire⁽³⁷⁾.

SECTION TROISIÈME: CHANGEMENTS DE PREMIER ET DEUXIÈME ORDRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE BELGE

De nombreux changements surviennent régulièrement dans le statut des agents de l'État, sans pour autant constituer des changements paradigmatiques. La plupart du temps, ces modifications s'inscrivent en effet dans le courant de science normale en vigueur et ajustent simplement le fonctionnement administratif à une réalité changeante. Cette section présente divers changements de premier et deuxième ordres survenus dans le cadre du Statut Camu.

§ 1^{er}. Changements de premier ordre

Les nombreuses modifications subies par l'actuel article 16 du statut des agents de l'État régissant les conditions d'admissibilité aux emplois publics symbolisent la dynamique d'un changement de premier ordre. Bien que certaines modifications puissent avoir un impact conséquent sur l'organisation de la fonction publique⁽³⁸⁾, une grande majorité des modifications reste néanmoins circonscrite au cadre de changement de premier ordre. Ainsi, l'âge requis pour devenir agent public a été abaissé à de nombreuses reprises, jusqu'à sa suppression en 1999⁽³⁹⁾, sans que la conception de l'organisation du service au public n'en ait été profondément altérée. D'autres exemples de changements de premier ordre pourraient être trouvés dans les dispositions relatives aux sanctions disciplinaires: toute modification de la sévérité d'une sanction relève bien de l'*ajustement* de cet instrument de contrôle des agents.

⁽³⁷⁾ P.-O. DE BROUX, *op. cit.*, p. 162.

⁽³⁸⁾ Par exemple, la condition de nationalité a longtemps réservé les emplois dans l'administration aux seuls nationaux, quoi qu'on puisse tout de même débattre de l'implication concrète de cette évolution en matière de philosophie de l'organisation administrative. La Cour de justice de l'Union européenne a fini par limiter cette exception à la libre circulation des travailleurs aux emplois touchant «à la participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques». À ce sujet, voy. par ex. A. L. DURVIAUX et D. FISSE, *op. cit.*, p. 277.

⁽³⁹⁾ Jusqu'à sa modification en 1999 (article 4 de l'arrêté royal du 13 mai 1999 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État et l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, *M.B.*, 14 juillet 1999), l'article 16, § 1^{er}, 5^o, du statut des agents de l'État, modifié en 1969, 1972 et 1975 précisait qu'une personne âgée de cinquante ans ou plus ne pouvait devenir agent de l'État.

Ces changements de premier ordre correspondent bien à l'idée d'apprentissage social puisqu'il s'agit de modifications incrémentales⁽⁴⁰⁾ circonscrites à l'intérieur du paradigme existant.

§ 2. Changements de deuxième ordre

Maintes transformations de deuxième ordre sont survenues entre l'adoption du statut Camu et la réforme Copernic. Ce passage est consacré à l'introduction de la « Charte des utilisateurs des services publics »⁽⁴¹⁾, document adopté dans le cadre de la tentative de renouveau politique et administratif consécutive à la nette progression électorale du Vlaams Blok lors du scrutin de 1991, qualifié de « dimanche noir ».

Ce nouvel instrument s'inscrit dans la mouvance de ce qu'Alain Stenmans qualifie de « tournant des années 1990 »⁽⁴²⁾. D'abondantes innovations trouvent place au sein de l'administration, dont beaucoup touchent à son rapport avec les citoyens: alors que le référé administratif vient de faire son apparition et qu'il échet dorénavant de motiver formellement les actes administratifs à portée individuelle, d'autres réformes sont en préparation, comme l'instauration de médiateurs fédéraux et le droit d'accès des citoyens aux documents administratifs⁽⁴³⁾.

Toutes ces législations ont pour objectif avoué d'amener « un souffle nouveau »⁽⁴⁴⁾ dans la relation que les citoyens entretiennent avec leur administration. Désormais, « les relations anciennes de domination impersonnelle céderont la place à un système ouvert et attentif, dans lequel l'administration s'efforcera de rendre à chaque administré le service le plus adapté qu'il est en droit d'en attendre »⁽⁴⁵⁾. Le renforcement de la transparence, de la souplesse et de la protection juridique constitue autant de piliers soutenant ces transformations qui

⁽⁴⁰⁾ Ch. LINDBLOM, «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, 19/2, 1959, pp. 79-88. Pour plus de détails sur l'incrémentalisme, voy. L. BOUSSAGET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Coll. Références, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 259-266.

⁽⁴¹⁾ «Charte des utilisateurs des services publics», arrêté royal du 4 décembre 1992, *M.B.*, 22 janvier 1993 (ci-après dénommée «la Charte»). Voy. aussi la circulaire n° 370, du 12 janvier 1993, *M.B.*, 22 janvier 1993.

⁽⁴²⁾ A. STENMANS, *La transformation de la fonction administrative en Belgique. Administration publique et société*, Bruxelles, Éditions du C.R.I.S.P., 1999, pp. 121 et s.

⁽⁴³⁾ Loi du 19 juillet 1991 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue d'introduire un référé administratif et portant création d'un emploi de greffier-informaticien, *M.B.*, 12 octobre 1991; loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 12 septembre 1991; loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, *M.B.*, 7 avril 1995; article 32 (anciennement 24^{ter}) de la Constitution belge coordonnée le 17 février 1994, qui stipule depuis le 18 juin 1993 que «[c]hacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixées par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134».

⁽⁴⁴⁾ A. STENMANS, *op. cit.*, p. 128.

⁽⁴⁵⁾ *Ibid.*, p. 125.

doivent «contribuer à améliorer la relation de confiance entre le citoyen et les autorités»⁽⁴⁶⁾. La Charte ne se limite toutefois pas à consacrer les droits des utilisateurs et rappelle aussi leurs obligations envers l'administration: devoir de solidarité, obligation de coopération efficace, adoption d'une attitude prompte et réfléchie, etc. Selon les rédacteurs du document, «les services publics à qui il est demandé de respecter un certain nombre de règles, peuvent en contrepartie demander à l'utilisateur qu'il en respecte lui aussi un certain nombre»⁽⁴⁷⁾. Il s'agit là d'une logique «d'équilibre des devoirs»⁽⁴⁸⁾. Une étude détaillée de la Charte pousse à voir en celle-ci un nouvel *instrument* à disposition des utilisateurs des services publics.

Il apparaît cependant opportun de relativiser la portée du changement opéré par les mesures décrites ci-dessus: elles correspondent plus à des «inflexions»⁽⁴⁹⁾ du modèle bureaucratique qu'à de véritables ruptures. Plusieurs arguments étayent cette affirmation. Au niveau de la forme tout d'abord, et de façon assez paradoxale, «le texte publié au *Moniteur belge* se présente comme peu accessible et peu lisible, et donc en contradiction avec les principes de transparence, d'accessibilité et de lisibilité pour lesquels il plaide»⁽⁵⁰⁾. Mais le contenu du texte lui-même présente des faiblesses limitant sa portée «révolutionnaire»: en plus d'être uniquement focalisée sur la relation entre l'utilisateur et les services opérationnels des administrations publiques fédérales (ce qui relègue la question des relations entre les autorités politiques fédérales et les administrations au second plan), la Charte ne fait qu'esquisser les divers éléments nécessaires à la prestation de services de qualité et apparaît plutôt comme «un patchwork d'éléments hétérogènes orienté vers l'amélioration du service à l'utilisateur»⁽⁵¹⁾. Enfin, une comparaison avec la «*Citizen's Charter of the United Kingdom*» adoptée à peine un an auparavant démontre l'ampleur du décalage existant entre une *Charter* promouvant le marché dans sa recherche d'économie et d'efficacité et une Charte plaçant les principes de l'État de droit et d'équilibre des devoirs au cœur de sa politique de modernisation⁽⁵²⁾.

Ces ajustements progressifs s'inscrivent eux aussi dans un mouvement d'apprentissage incrémental de nouveaux comportements. La théorie du *social learning* s'applique ici encore puisque les experts de l'administration restent les

⁽⁴⁶⁾ Préambule de l'arrêté royal du 4 décembre 1992, *op. cit.*

⁽⁴⁷⁾ *Ibid.*

⁽⁴⁸⁾ J.-J. LEGRAND et P. STAES, *La Charte de l'utilisateur des services publics*, Bruxelles, Labor, 1998, p. 40.

⁽⁴⁹⁾ J. CHEVALLIER, *op. cit.*, pp. 401 et s.

⁽⁵⁰⁾ J.-J. LEGRAND et P. STAES, *op. cit.*, p. 12. Une meilleure communication autour de la Charte et de ses objectifs aurait-elle entraîné un changement de paradigme dès 1993? Cette hypothèse est émise par M. DAMAR («La réforme de l'administration», in E. DE CALLATÄY, *La fin du déficit budgétaire*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 309-327) mais les arguments développés ci-après nous font nuancer cette conclusion.

⁽⁵¹⁾ *Ibid.*, p. 70.

⁽⁵²⁾ *Ibid.*, p. 40.

acteurs centraux de ce changement de deuxième ordre du paradigme bureaucratique.

Les nombreuses évolutions de la dernière décennie du XXe siècle ont toutefois ouvert la voie à un changement plus radical dans l'organisation de la fonction publique, à savoir la réforme Copernic, lancée en 1999 par le nouveau ministre de la Fonction publique et imprégnée des idées du NPM.

SECTION QUATRIÈME: LE NPM ET LA RÉFORME COPERNIC

§ 1^{er}. Le NPM: origines, facteurs de diffusion, principes et instruments

A. Origines théoriques

Le NPM est souvent présenté dans la littérature comme la conjonction de trois sources distinctes: le managérialisme, le Public Choice et les Nouvelles théories économiques de l'entreprise⁽⁵³⁾.

Selon les partisans du managérialisme, les organisations publiques et privées font face à des contraintes similaires en matière de management. Le recours à des instruments de management modernes plutôt que bureaucratiques serait dès lors un vecteur d'efficacité. La théorie du Public Choice, développée au début des années 1970⁽⁵⁴⁾, renverse quant à elle les schémas existants jusqu'alors en postulant que c'est le secteur public et non le marché qui est responsable de la crise de l'État Providence. Le recours aux mécanismes du marché est alors proposé comme remède: présentées comme purement instrumentales, les méthodes managériales conviendraient autant au secteur public qu'au privé. Enfin, les Nouvelles théories économiques de l'entreprise ont pour source les critiques formulées à l'encontre des théories classiques des organisations. S'éloignant du modèle considérant les institutions comme des boîtes noires, elles proposent «*to explain [...] the social mechanisms shaping social behaviours*»⁽⁵⁵⁾ via une approche centrée sur les intérêts des acteurs.

B. Facteurs de diffusion

Originellement développé dans les pays anglo-saxons⁽⁵⁶⁾, le NPM a vu son influence s'étendre bien au-delà par le prisme d'institutions internationales

⁽⁵³⁾ M. STASSART et C. DE VISSCHER, «Fondements théoriques de l'introduction des contrats d'administration dans les I.P.S.S.», *R.B.S.S.*, 2005/3, pp. 386-390. Voy. aussi G. JORIS *et al.*, *op. cit.*, spéc. p. 4.

⁽⁵⁴⁾ V. OSTROM et E. OSTROM, «Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration», *Public Administration Review*, 31/2, 1971, pp. 203-216.

⁽⁵⁵⁾ G. JORIS *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

⁽⁵⁶⁾ C. HOOD, «A public management for all seasons?», *Public Administration*, 69/1, 1991, p. 4.



(OCDE, Banque mondiale, FMI, *etc.*)⁽⁵⁷⁾. La globalisation est fréquemment désignée comme le facteur déterminant dans l'expansion du NPM⁽⁵⁸⁾ : en ne laissant que les secteurs les moins rentables dans le giron étatique⁽⁵⁹⁾, elle provoquerait une crise de financement et de légitimité de l'État qui aurait permis au NPM d'asseoir son autorité internationalement⁽⁶⁰⁾.

Les difficultés financières résultent de la perte de moyens de pouvoirs publics privés des recettes auparavant générées par leurs entreprises publiques : la privatisation des secteurs les plus rentables de l'économie publique empêche la pleine compensation des coûts engendrés par les entreprises déficitaires. Nonobstant ces pertes, chaque pays reste tenu de soutenir sa population quand celle-ci pâtit des effets négatifs de la mondialisation. Les gouvernants sont donc poussés à privilégier une méthode leur offrant l'opportunité de « *do more with less* », à l'instar du NPM⁽⁶¹⁾.

La crise de légitimité subie par les États résulterait du transfert croissant de compétences vers les institutions internationales, qui diminue l'efficacité des actions entreprises individuellement. Les États disposent de moins de ressources pour rencontrer les revendications des groupes touchés par la mondialisation et n'apportent plus que des solutions partielles à des problèmes multidimensionnels. Il en résulte une perte de légitimité de ces derniers. Dans un contexte favorable aux méthodes de gestion du privé, les pouvoirs publics considèrent alors les principes du NPM comme la solution pour améliorer la qualité des services offerts à la collectivité, mais aussi l'image des autorités publiques⁽⁶²⁾.

C. Principes et instruments

Le NPM offre aux dirigeants un large éventail d'outils opérationnels⁽⁶³⁾. À titre d'illustration, l'utilisation de contrats de prestation incluant des indicateurs

⁽⁵⁷⁾ C. POLLITT, « International trends in modernising public administration », *Jaarboek V.V.B.B.*, 2000, p. 6.

⁽⁵⁸⁾ La question des implications de la globalisation sur la décision publique dépasse de loin le cadre du présent article, qui se limite à un exposé de la vision dominante en la matière. Il convient donc de rester prudent quant aux conclusions formulées : certains auteurs mettent le phénomène de globalisation en balance avec les notions d'internationalisation et de régionalisme (par ex. S. BERGER, « Globalization and politics », *A.R.P.S.*, 2000/3, pp. 43-62) ou nuancent les contraintes qui en découleraient (L. WEISS, « Globalization and the myth of the powerless state », *New Left Review*, 225/1, 1997, pp. 3-27).

⁽⁵⁹⁾ Les interventions sociales et écologiques par exemple.

⁽⁶⁰⁾ M. FINGER, *op. cit.*, pp. 45-48.

⁽⁶¹⁾ C. POLLITT, *op. cit.*, p. 8. La Belgique se distingue néanmoins de ce cadre puisque les réformes de NPM ont été décidées dans un climat budgétaire assez positif. Voy. B. VAN HOOLAND, *Nieuw Publiek management, van bestuurskunde tot Copernicus*, Gent, Academia Press, 2003, p. 358.

⁽⁶²⁾ M. FINGER, *op. cit.*, pp. 47-48.

⁽⁶³⁾ C. DE VISSCHER et F. VARONE, *op. cit.*, p. 180. Cela est comparable à ce que Merrien appelle la « doctrine » du NPM (*op. cit.*, pp. 98-99). Des dispositifs analogues sont présentés par CHEVALIER, *op. cit.*, p. 37.

de performance met en application le principe de séparation de la prise de décision stratégique et de la gestion opérationnelle. L'allocation de budgets globaux doit pour sa part permettre au manager de bénéficier d'une autonomie suffisante dans la réalisation de sa mission. Du point de vue organisationnel, la multiplication d'agences d'exécution censées accroître la flexibilité des organismes publics est une conséquence de la mise en œuvre du principe de décentralisation. Le recours accru aux marchés publics et la généralisation des privatisations d'entreprises publiques illustrent l'introduction de mécanismes de type marché dans la pratique administrative. La transparence et l'efficacité sont poursuivies avec la comparaison systématique des coûts et des prestataires. Enfin, la généralisation d'enquêtes de satisfaction marque le nouvel intérêt que l'administration développe à l'égard des citoyens et de leurs besoins, ce qui contraste avec l'attitude de «distanciation»⁽⁶⁴⁾ induite par le modèle wébérien.

§ 2. Échecs du modèle bureaucratique

De nombreux analystes ont eu l'occasion de démontrer les vices inhérents au modèle d'organisation bureaucratique. Parmi ces études, la plus célèbre et la plus aboutie est certainement celle de Michel Crozier. L'auteur du *Phénomène bureaucratique* y démontre l'existence d'un «cercle vicieux bureaucratique», c'est-à-dire «un système dont les dysfonctionnements sont devenus un des éléments essentiels de l'équilibre»⁽⁶⁵⁾: «La caractéristique essentielle du système d'organisation bureaucratique est que les difficultés, les mauvais résultats et la frustration qui découlent de l'existence des quatre traits fondamentaux que nous venons d'analyser [règles impersonnelles, centralisation de la décision, isolement de chaque catégorie et relations de pouvoir parallèles], tendent finalement à développer de *nouvelles pressions* qui renforcent le climat d'impersonnalité et de centralisation qui leur a donné naissance»⁽⁶⁶⁾.

Illustrant le propos de Crozier par diverses décisions de droit positif belge, Paul Martens conclut qu'elles obéissent à une rationalité bureaucratique en ce sens qu'elles «s'inspire[nt] d'une microfinalité propre à l'intérêt de l'institution mais étrangère à la microfinalité de la norme en cause»⁽⁶⁷⁾.

L'intérêt premier de ces deux extraits est d'introduire le «déplacement des buts»⁽⁶⁸⁾ opéré dans les organisations bureaucratiques. Au-delà de son utilité théorique, cette notion résume l'enjeu des affaires *Dutroux* et de la dioxine: présentées comme des échecs («*failures*»⁽⁶⁹⁾) du paradigme wébérien, elles ont

⁽⁶⁴⁾ J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 341.

⁽⁶⁵⁾ M. CROZIER, *op. cit.*, p. 239.

⁽⁶⁶⁾ *Ibid.*, p. 237.

⁽⁶⁷⁾ P. MARTENS, *Théorie du droit et de la pensée juridique contemporaine*, Coll. de la Faculté de droit de l'ULg, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 174.

⁽⁶⁸⁾ R. MERTON, cité par M. CROZIER, *op. cit.*, p. 239.

⁽⁶⁹⁾ P. HALL, *op. cit.*, p. 286.

placé le fonctionnement du système politico-administratif au centre du débat public⁽⁷⁰⁾, ce qui va faciliter la réforme des polices et de l'administration⁽⁷¹⁾.

L'importance de ces crises est d'autant plus aiguë qu'elle est couplée à une relative récurrence, certains auteurs qualifiant même la Belgique du tournant de siècle comme «*een land in panne*»⁽⁷²⁾. La confiance de l'opinion publique belge envers son gouvernement atteint d'ailleurs un seuil critique avant les élections de 1999⁽⁷³⁾, théâtre d'une «opération exceptionnelle dans la vie politique belge contemporaine»⁽⁷⁴⁾, la relégation des sociaux-chrétiens dans l'opposition fédérale, fait inédit depuis la législature 1954-1958. Cette dernière évolution va permettre l'ouverture d'une «fenêtre d'opportunité»⁽⁷⁵⁾, selon l'expression consacrée par Kingdon. Cette métaphore définit la brève période pendant laquelle les évolutions respectives des courants des problèmes, des solutions et des événements politiques rendent une modification conséquente dans la conduite d'une politique publique envisageable⁽⁷⁶⁾. *In casu*, cela revient à décrire la convergence qui s'opère entre le passage du CVP dans l'opposition (événement politique majeur), le fonctionnement (défaillant) du système politico-administratif et l'instauration progressive du NPM, paradigme porté par un nouvel acteur central dans la vie administrative belge.

§ 3. La réforme Copernic

Le 14 juillet 1999, le nouveau Premier ministre Guy Verhofstadt présente sa déclaration de gouvernement devant la Chambre des représentants⁽⁷⁷⁾. Sous le titre «Une administration efficace et attentive», la nécessité d'une réforme

⁽⁷⁰⁾ Ces épisodes ont été abondamment commentés. Voy. par ex. M. BEYEN et Ph. DESTATTE, *Nouvelle histoire de Belgique. 1970-2000 : un autre pays*, Nivelles, Le Cri, 2009, dont le chapitre 2, «Le mal-être citoyen : déstabilisations sociales et déséquilibres politiques», dresse une liste des différentes «affaires» symptomatiques, ainsi que P. DELWIT, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2009, pp. 230 et s.

⁽⁷¹⁾ A. PIRAUX, «Bilan raisonné et mise en perspective des réformes administratives fédérales en Belgique», *Pyramides*, 20, 2010, <http://pyramides.revues.org/774> (3 octobre 2012), § 36.

⁽⁷²⁾ B. VAN HOOLAND, *op. cit.*, pp. 347-348.

⁽⁷³⁾ Voy. les chiffres présentés par P. DELWIT, *op. cit.*, p. 232.

⁽⁷⁴⁾ *Ibid.*, p. 233.

⁽⁷⁵⁾ A. HONDEGHEM *et al.*, «De Copernicushervorming: een geslaagd veranderingsproject?», in A. HONDEGHEM et R. DEPRÉ (éds), *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Vanden Broele, 2005, p. 408 ; B. VAN HOOLAND, *op. cit.*, p. 349.

⁽⁷⁶⁾ Pour plus de précisions relatives à la *théorie des courants* de KINGDON, voy. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2^e édition, Longman, Addison Wesley Educational Publishers, 1984, 240 pages et R. KÜBLER et J. DE MAILLARD, *op. cit.*, pp. 37 et s. Il n'est donc pas étonnant de constater, à l'instar de certains auteurs, que «les changements administratifs les plus fondamentaux se sont produits lors de période de grands changements politiques» (N. THIJS et S. VAN DE WALLE, *op. cit.*, p. 41).

⁽⁷⁷⁾ Chambre des représentants de Belgique, *Déclaration du Gouvernement fédéral*, 14 juillet 1999, *Doc. parl.*, sess. extraord. 1999, n° 20/1, 49 pages.



profonde de l'administration y apparaît comme la priorité du gouvernement. Le « porteur de projet »⁽⁷⁸⁾ de ce chantier sera Luc Van den Bossche (SP), nommé ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration.

La « note de Bouillon »⁽⁷⁹⁾ fait office de premier document consacré à la refonte du système administratif fédéral. On y perçoit la volonté d'une réforme *top-down*, posture habituellement adoptée à l'échelle internationale⁽⁸⁰⁾. Étant d'avis que « la différence avec le monde de l'entreprise s'efface », le ministre souhaite que l'administration s'engage dans la voie entrepreneuriale et recoure de manière plus fréquente à des outils ayant fait leur preuve dans le privé⁽⁸¹⁾. Concurrence, performance, réduction des coûts, renouvellement sont les maîtres mots de son discours⁽⁸²⁾. Il désire aussi renverser la perspective dominante : le droit doit se placer au service du management et non paralyser son application⁽⁸³⁾.

Si la déclaration gouvernementale esquisse les grandes lignes de la réforme, d'aucuns considèrent le moment de la présentation du projet Copernic à la presse, le 16 février 2000, comme le jour de lancement de la réforme⁽⁸⁴⁾. Cette dernière s'articule autour de quatre axes, développés ci-après : une nouvelle structure organisationnelle, une nouvelle culture de management, une vision moderne de la gestion des ressources humaines et de nouvelles méthodes de travail.

A. Une nouvelle structure organisationnelle

Au niveau interne, les ministères sont rebaptisés Services Publics fédéraux (SPF) et ne dépendent plus que d'un seul ministre. L'objectif le plus marquant est certainement la suppression progressive des cabinets ministériels, appelés à être remplacés par des « secrétariats ministériels » plus compacts. Trois nouvelles structures doivent voir le jour dans chaque SPF : le Conseil stratégique, le Comité de direction et la Cellule stratégique. Un comité d'audit viendra com-

⁽⁷⁸⁾ S. JACOB, *La modernisation de l'administration fédérale en Belgique. Bilan de la législature 1999-2003*, www.unilim.fr/prospeur/fr/europa/ateliers/N0/Note%20belgique.pdf (3 octobre 2012), p. 7.

⁽⁷⁹⁾ L. VAN DEN BOSSCHE, « De overheidscontext in een veranderende maatschappij », *Jaarboek VVBB*, 2000, pp. 24-35.

⁽⁸⁰⁾ C. POLLITT et G. BOUCKAERT cités par A. HONDEGHEM *et al.*, *op. cit.*, p. 417.

⁽⁸¹⁾ L. VAN DEN BOSSCHE, *op. cit.*, p. 25.

⁽⁸²⁾ *Ibid.*

⁽⁸³⁾ J.-L. GENARD et A. PIRAUX, « Entretien avec le ministre de la Fonction Publique », *Pyramides*, n° 2, 2000, p. 178.

⁽⁸⁴⁾ Voy. F. FRANCEUS, « Na Copernicus Kepler? De stand van de zon in het federaal openbaar ambt », *T.B.P.*, 2004/1, p. 3 ; A. PIRAUX, « Copernic, son imaginaire et ses pratiques », *Pyramides*, n° 8, 2004, p. 31 ; J. SOHIER, « La Fonction publique face à l'effet "Copernic" : Mythe ou réalité ? », *J.T.*, 122/6090, p. 221.



pléter ce trio⁽⁸⁵⁾. Enfin, l'aplatissement de l'architecture pyramidale des administrations fédérales, héritée du statut Camu, est aussi programmé⁽⁸⁶⁾. Trois sortes de Services Publics cohabitent désormais⁽⁸⁷⁾ : les SPF verticaux, qui correspondent aux anciens ministères ; les SPF horizontaux qui gèrent des activités communes à tous les SPF ; et les Services Publics Programmatiques (SPP) qui s'occupent d'une mission précise durant le temps d'une législature.

B. Une nouvelle culture de management

Selon Thijs *et al.*, «la responsabilisation form[e] le concept central de la nouvelle culture de management»⁽⁸⁸⁾. La réforme Copernic modifie fortement le rôle des hauts fonctionnaires, dont la mission principale consiste dorénavant à gérer le personnel mis à leur disposition, à la manière de managers du secteur privé. L'ouverture des postes de la haute fonction publique aux managers du privé est aussi censée faciliter l'importation des méthodes qui y sont employées⁽⁸⁹⁾. Ce point a été considéré comme l'un des aspects les plus radicaux de la réforme⁽⁹⁰⁾.

De manière tout aussi révolutionnaire, ces responsables sont désormais liés à l'administration par l'intermédiaire d'un mandat limité à six ans mais renouvelable en cas d'évaluation satisfaisante⁽⁹¹⁾. Les objectifs assignés aux managers sont consignés dans un plan de management lui-même décliné en plans opérationnels et de gestion. En contrepartie de l'accroissement de leurs responsabilités, les managers publics disposent de plus de latitude par l'attribution de budgets globaux et le contrôle de résultats s'effectue de manière *ex post*. Enfin, leur salaire est revalorisé pour se rapprocher des montants ayant cours dans le secteur privé⁽⁹²⁾.

C. Une vision moderne de la gestion des ressources humaines (GRH)

Dans l'optique de moderniser la GRH, chaque SPF dispose d'une direction Personnel et Organisation (P&O). Une professionnalisation du recrutement

⁽⁸⁵⁾ Arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, *M.B.*, 18 novembre 2000 et arrêté royal du 19 juillet 2001 portant diverses dispositions concernant la mise en place des services publics fédéraux et des services publics fédéraux de programmation, *M.B.*, 28 juillet 2001.

⁽⁸⁶⁾ A. PIRAUX, *op. cit.*, p. 39.

⁽⁸⁷⁾ J. SOHIER, *op. cit.*, p. 222.

⁽⁸⁸⁾ N. THIJS *et al.*, «Een nieuwe managementcultuur in de publieke sector. Mandaten in de federale en Vlaamse overheid», *Over.Werk, tijdschrift van het Steunpunt W.A.V.*, 2006/1-2, p. 30 (nous traduisons).

⁽⁸⁹⁾ A. FEYT et M. MARESCHAL, «Les fonctions de management», *A.P.T.*, 2005/3-4, p. 272.

⁽⁹⁰⁾ F. FRANCEUS, *op. cit.*, p. 9.

⁽⁹¹⁾ Ce système n'est pas neuf en Belgique mais est «consacré» par Copernic (J. SOHIER, *op. cit.*, p. 225).

⁽⁹²⁾ N. THIJS *et al.*, *op. cit.*, p. 32.

et de la sélection des fonctionnaires est ainsi espérée. Le Secrétariat Permanent de Recrutement est renommé bureau de sélection de l'administration fédérale (Selor). Il se charge, entre autres tâches, de l'organisation de l'*assessment* des managers⁽⁹³⁾. De nouveaux instruments de surveillance et d'évaluation tels que les cercles de développement et le *self-assessment* sont valorisés auprès des fonctionnaires. L'évaluation devient descriptive, ce qui signifie qu'elle ne débouche plus sur une note. Une procédure de licenciement pour inaptitude professionnelle reste malgré tout en vigueur pour les fonctionnaires qui se voient attribuer par deux fois une mention «insuffisant» dans le cadre de leur évaluation⁽⁹⁴⁾.

D. De nouvelles méthodes de travail

Enfin, de nouvelles méthodes de travail sont appliquées sur les plans interne et externe⁽⁹⁵⁾. La simplification des processus par l'application du Business Process Reengineering (BPR) correspond au volet interne. L'amélioration de la relation avec les clients et une plus grande orientation vers ceux-ci en forment la déclinaison externe. Cela passe concrètement par le recours (et l'amélioration) de l'e-gouvernement.

SECTION CINQUIÈME: COPERNIC, UN CHANGEMENT DE PARADIGME?

Au vu des principes exaltés par la réforme Copernic, est-il légitime d'employer le vocable de changement de paradigme?

Ainsi que précisé ci-avant, un changement de troisième ordre se distingue des deux autres ordres de changement par trois critères: fait *sociologique* plutôt que scientifique, la révolution paradigmatique est la conséquence d'un nombre élevé d'*anomalies* qui entraîneront *in fine* un changement dans le *lieu* d'exercice du paradigme. Si des éléments de réponse se sont déjà glissés dans les développements qui précèdent, un retour à la théorie de Peter Hall permet d'apporter une réponse à la question initialement posée.

Les incidents tragiques qui ont émaillé la fin du XXe siècle en Belgique ont déjà été abordés précédemment. Sans y revenir, citons Thijs et Van de Walle, pour qui «c'est 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»⁽⁹⁶⁾. D'un point de vue théorique, l'on décèle au travers de cet extrait la trace d'un paradigme «*gradually los[ing] coherence and credibility in the eyes of politi-*

⁽⁹³⁾ B. VAN HOOLAND, *op. cit.*, p. 343.

⁽⁹⁴⁾ A. PIRAUX, *op. cit.*, pp. 36-37.

⁽⁹⁵⁾ A. HONDEGHEM *et al.*, *op. cit.*, p. 415.

⁽⁹⁶⁾ N. THIJS et S. VAN DE WALLE, *op. cit.*, p. 41.



cians, officials and the public»⁽⁹⁷⁾ et dont l'autorité graduellement minée («*gradually undermined authority*»⁽⁹⁸⁾) fut le premier pas dans la démarche de substitution d'un paradigme à un autre.

En ce qui concerne le deuxième élément (l'importance des acteurs politiques et le terrain sociologique sur lequel se joue la réforme), un rôle de premier plan échoit à Luc Van den Bossche. Le ministre de la Fonction publique a en effet bénéficié de la politisation grandissante qu'a connue la question de l'organisation administrative dans les années 1990, dynamique arrivée à son paroxysme au moment des élections de 1999. Le socialiste flamand va alors réussir à tirer avantage de sa position au sein du gouvernement et imposer sa vision managériale de la fonction publique, vision qu'il avait déjà défendue précédemment en tant que ministre flamand de la Fonction publique. En dernière instance, l'imposition du nouveau paradigme ne s'est donc pas déroulée dans le champ scientifique mais bien dans l'arène politico-sociale, ce qui constitue une autre différence avec les modifications de moindre envergure opérées précédemment dans la décennie.

Enfin, la source d'autorité administrative a elle aussi été sujette à changement. En effet, «l'économisme (avec pour valeurs principales les fameux trois "E" : économie, efficacité et efficience) prend petit à petit le pas sur le juridisme dans lequel la sécurité juridique, l'égalité devant la loi et l'équité occupaient une place centrale»⁽⁹⁹⁾. On perçoit donc une «évolution de l'administration vers le management et de la bureaucratie vers le marché»⁽¹⁰⁰⁾. Des confirmations de cette tendance peuvent être trouvées dans la vaste introduction de concepts originaires du champ économique dans le quotidien de nos administrations. On y parle de managers, de cercles de développement, d'audit, d'efficacité, de développement de compétences, de BPR, de responsabilisation des hauts fonctionnaires ou encore de contrôle *ex-post*, entre bien d'autres exemples.

Une «révolution paradigmatique» a donc bel et bien eu lieu, suite à cette volonté de généralisation des principes managériaux à une époque où la fonction publique était encore largement imprégnée d'une culture juridique.

CONCLUSION

L'objet de cette étude était de répondre à la question de savoir si la réforme de la fonction publique initiée en 1999 par Luc Van den Bossche pouvait être qualifiée de «changement de paradigme», compte tenu du sens précis de cette expression dans le champ de la science politique. La théorie des para-

⁽⁹⁷⁾ P. HALL, *op. cit.*, p. 285.

⁽⁹⁸⁾ *Ibid.*, p. 280.

⁽⁹⁹⁾ D. VANCOPPENOLLE et A. LEGRAIN, «Le New Public Management en Belgique : comparaison des réformes en Flandres et en Wallonie», *A.P.T.*, 2003/2, p. 113.

⁽¹⁰⁰⁾ *Ibid.*



digmes, originellement développée par Kuhn et transférée dans le champ des sciences sociales par Peter Hall, a été mobilisée à cette fin.

En fonction du degré de modification d'une politique publique, trois ordres de changement ont été distingués. Alors que les changements de premier et deuxième ordres se déroulent dans un contexte de science normale, un changement de troisième ordre entraîne pour sa part une métamorphose du cadre de conduite de l'action publique qualifiée de changement de paradigme. Afin de démontrer l'existence d'un tel changement au sein de la fonction publique fédérale belge, il a fallu présenter et confronter les deux paradigmes qui se sont succédé au niveau international, ainsi que leur déclinaison sur notre territoire.

Le modèle bureaucratique wébérien se caractérise par l'importance qu'il accorde au droit en tant que vecteur d'efficacité. Cette conception se retrouve dans le Statut Camu, qui consacre les principes du mérite et de l'engagement statutaire. À l'inverse, le NPM se situe au confluent du managérialisme, du Public Choice et des Nouvelles théories économiques de l'entreprise. En 1999, la réforme Copernic transpose ces principes en Belgique. Celle-ci se décline autour de quatre axes: une nouvelle structure organisationnelle, une nouvelle culture de management, une vision moderne de la GRH et de nouvelles méthodes de travail.

Ces éléments présentés, la dernière étape de la démonstration a alors consisté à montrer en quoi la réforme Copernic se distinguait de deux modifications antérieures⁽¹⁰¹⁾, exemplatives des deux premiers ordres de changement. Une révolution paradigmatique se déroule en trois temps: en réaction à la présence récurrente d'*anomalies* dans le paradigme existant, un débat relatif à des considérations *sociologiques* (plutôt que purement scientifiques) a lieu et voit l'autorité en matière d'expertise *se déplacer*.

Concrètement, des événements aussi médiatiques que l'affaire *Dutroux* et la crise de la dioxine ont porté le discrédit sur le mode de fonctionnement de l'administration, tant et si bien qu'au sortir des élections de 1999 une réforme a pu être présentée comme inévitable. Le ministre Van den Bossche a ensuite réussi à imposer une vision alternative de l'organisation de la fonction publique, basée sur une logique managériale. En dernière instance, le juridisme traditionnel de l'administration a été supplanté par un économisme de bon ton au vu du contexte international.

Ce bref panorama illustre bien le changement cognitif qui a pris place en matière de conception de la fonction publique en Belgique à l'aube du XXI^e siècle: après une décennie marquée par des événements décrédibilisant l'administration et son mode de fonctionnement, les élections du 13 juin 1999

⁽¹⁰¹⁾ Concernant respectivement les modifications de l'actuel article 16 du Statut des agents de l'État régissant les conditions de nomination aux emplois publics (changement de premier ordre) et l'introduction d'une Charte de l'utilisateur des services publics (changement de deuxième ordre).



ont permis à certains acteurs émergeant sur la scène politique nationale de proposer leur interprétation de la situation et les issues possibles. Ce changement idéal s'est par la suite matérialisé dans une intensification du discours économique et managérial dans l'administration.

