

## Que reste-t-il de « Copernic » ?

Alexandre Piraux

**A**u tournant du millénaire, la fonction publique fédérale belge a connu une profonde réforme, baptisée Copernic pour en marquer le caractère fondamental<sup>1</sup>. Cette réforme, pilotée par le socialiste flamand Luc Van den Bossche, ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration au sein du gouvernement Verhofstadt I (VLD/PS/Fédération PRL FDF MCC/SP/Écolo/Agalev), a véritablement marqué les esprits et a voulu introduire une rupture dans les méthodes de gestion de la fonction publique et dans la culture administrative. Elle reposait sur quatre axes considérés comme essentiels par les concepteurs de la réforme : une nouvelle vision en matière de ressources humaines, une nouvelle façon de travailler, de nouveaux organes et de nouvelles structures<sup>2</sup>, et une nouvelle culture du management. Cet épisode a constitué une des rares fois où un gouvernement belge s'est intéressé avec autant d'intensité à son administration.

Dès les premières années, cependant, les résultats ont semblé mitigés et contradictoires. La réforme Copernic n'a pas été complète et on a pu relever des différences, parfois importantes, entre les intentions et les réalisations<sup>3</sup> (par exemple en matière de mise en place de la fonction d'audit interne et de suppression des cabinets ministériels, on y reviendra), notamment en raison des adaptations apportées par les acteurs, politiques ou au sein du personnel de l'administration. Néanmoins, les réformes qui ont touché l'administration fédérale par la suite n'ont guère remis en cause les réalisations de Copernic – pas plus qu'elles n'ont vraiment cherché à en corriger les échecs, d'ailleurs.

Aujourd'hui, que reste-t-il de ce chantier ? Le but de cette *@analyse du CRISP en ligne* est d'examiner la politique menée en matière de fonction publique fédérale depuis 2010 dans le sillage de la réforme Copernic. Après avoir évoqué rapidement le contexte institutionnel et politique de ces six dernières années au niveau fédéral, on envisagera la situation selon chacun des quatre axes précités avant de tracer un bilan plus global.

---

<sup>1</sup> Sur différents aspects de cette réforme, voir notamment M. GÖRANSSON, « La responsabilisation des hauts fonctionnaires aux différents niveaux de pouvoir » et « La réforme des cabinets ministériels », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2056-2057 (2010) et 2254 (2015).

<sup>2</sup> Impliquant, par exemple, la transformation de la plupart des ministères en Services publics fédéraux – SPF – et la distinction entre SPF dits verticaux – Justice, Intérieur, Finances... – et horizontaux – Budget et Contrôle de gestion, Personnel et Organisation...

<sup>3</sup> Voir notamment A. HONDEGHEM, R. DEPRÉ (éd.), *De Copernicus Hervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Bruxelles, Vandenbroele, 2005 ; C. DE VISSCHER, « Le coup dans l'eau de "Copernic" : réforme de la haute fonction publique, nouvelle gestion publique et participative en Belgique », Colloque de la revue *Politiques et management public*, Paris, 2005 ; E. NACHTERGAELE, A. PIRAUX (dir.), *Pyramides*, n° 20, 2010 (numéro thématique « Copernic, dix ans après ») ; M. GÖRANSSON, « La réforme des cabinets ministériels », *op. cit.*

## Le contexte institutionnel et son incidence sur les réformes de la fonction publique

La sixième réforme de l'État, prévue par l'accord du 11 octobre 2011, a été adoptée en 2012 et 2014 et a surtout commencé à prendre effet avec la législature actuelle. Elle implique d'importants nouveaux transferts de compétences de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées. Environ 4 200 agents liés à ces matières sont en cours de transfert vers les Communautés et les Régions. À côté de cet apport en personnel, les entités fédérées n'ont pas reçu, pour exercer leurs nouvelles compétences, l'intégralité des moyens budgétaires affectés jusque-là à ces matières.

La sixième réforme institutionnelle a abrogé<sup>4</sup> la disposition qui servait de base légale à l'arrêté royal<sup>5</sup> qui rassemblait en quelque sorte les règles fondamentales qui président à la conception commune de la fonction publique en Belgique en garantissant un socle de principes généraux et de droits minimaux communs aux fonctionnaires des différentes entités composant l'État fédéral. Les entités fédérées sont donc devenues entièrement compétentes pour ce qui a trait aux réformes administratives et pécuniaires de leur propre fonction publique, moyennant toutefois le respect des « droits minimaux »<sup>6</sup> fixés par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités<sup>7</sup>.

Depuis 2010, deux gouvernements fédéraux se sont succédé : le gouvernement Di Rupo (PS/CD&V/MR/SP.A/Open VLD/CDH), mis sur pied le 5 décembre 2011, puis le gouvernement Michel (N-VA/MR/CD&V/Open VLD), entré en fonction le 11 octobre 2014. Ce dernier a entrepris de mener un « *redesign* » de l'administration fédérale. Dans un cas comme dans l'autre, on peut discerner par rapport à la réforme Copernic tout à la fois une continuité et un approfondissement dans la politique menée en matière de gestion de l'administration publique fédérale.

### Une nouvelle vision de la gestion des « ressources humaines »

Le modèle de gestion des ressources humaines initié par Copernic se voulait plus individualisant, dans le but d'améliorer l'efficacité et la performance de chaque agent. Une frontière importante a été instaurée entre les agents : depuis la réforme, on distingue les agents statutaires ordinaires et les *top managers* désignés pour un mandat de six ans et provenant du secteur public ou du secteur privé. À côté de ceux-ci, les experts ont également émergé comme nouvelle figure emblématique dans le paysage administratif (on y reviendra).

---

<sup>4</sup> Article 42 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, abrogeant l'article 87 § 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

<sup>5</sup> Arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des gouvernements de Communauté et de Région et des collègues de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *Moniteur belge*, 9 janvier 2001.

<sup>6</sup> Ce que l'on qualifie ainsi de « droits minimaux » recouvre des protections de sécurité sociale (pensions, accident du travail...) et des dispositions du statut administratif et pécuniaire (durée maximale du travail, nombre minimum annuel de jours de congé, revenu mensuel minimum garanti...) qui ne peuvent être modifiées qu'après avoir été soumises au Comité A de négociation syndicale, organe commun à l'ensemble des services publics.

<sup>7</sup> *Moniteur belge*, 24 décembre 1974.

Quel que soit le statut de l'agent, l'accent est mis sur ses compétences techniques (entendues comme capacités à résoudre un problème), fonctionnelles et comportementales. Pour les *top managers*, de nouvelles épreuves de sélection professionnelle sont organisées par le Selor, le bureau de sélection et de recrutement de l'administration publique, qui reposent sur des *assessments*. Par la mise en situation et la résolution de cas, ceux-ci visent davantage à cerner la capacité du candidat qu'à évaluer ses connaissances techniques.

Le régime d'évaluation de Copernic a retenu le principe d'une évaluation descriptive et neutre, c'est-à-dire sans influence sur la carrière des agents. Un des objectifs de cet aspect de la réforme était de privilégier le dialogue, la sincérité des entretiens d'évaluation et, par conséquent, leur qualité. La réforme entendait en outre différencier ainsi clairement le système d'évaluation du régime disciplinaire. Néanmoins, l'attribution d'une mention d'évaluation négative à au moins deux reprises peut entraîner le licenciement.

Le développement de carrière pour les agents du niveau A (universitaires) non titulaires de mandat, dont certains composent le *middle management*, a ensuite été organisé sous le gouvernement Verhofstadt II (VLD/PS/MR/SP.A–Spirit), par les ministres de la Fonction publique successifs, Marie Arena et Christian Dupont (PS), sur la base de formations certifiées suivies et réussies auprès de l'Institut de formation de l'administration fédérale (IFA). Dans ce dispositif, la progression de la carrière hors mandat supposait l'absence d'évaluation négative et la réussite de formations liées à la fonction exercée. On a pu constater que cet équilibre entre évaluation et formation semblait procurer satisfaction et offrir des résultats. Cependant, il s'est révélé onéreux, à terme, sur un plan budgétaire, ce qui est une des raisons de l'arrêt de ce système en 2013.

Le système d'évaluation mis en place en 2013<sup>8</sup> par Hendrik Bogaert (CD&V), alors secrétaire d'État à la Fonction publique et à la Modernisation des services publics du gouvernement Di Rupo, est revenu en arrière. Depuis lors, un quota des meilleurs agents de niveau A est fixé, dont les lauréats se voient récompensés par une accélération de leur évolution pécuniaire. Le classement des agents est opéré sur la base d'une mention attribuée lors des entretiens d'évaluation, mention éventuellement traduite en pourcentage.

Telles qu'elles sont menées aujourd'hui, les évaluations font appel à des indicateurs de résultat. L'utilisation de ces outils n'existait pas au moment où la réforme Copernic a été lancée. Le recours à de tels instruments pourrait présenter des avantages. Dans la pratique, il semble cependant que l'usage fait de ces nouveaux outils soit assez mécanique et que l'évaluation effectuée soit dès lors quasi exclusivement quantitative. Des aspects *a priori* primordiaux dans le cadre d'un service public – tels que la qualité du travail, le soutien apporté aux collègues ou le temps consacré au service rendu au public – sont manifestement moins bien pris en considération. Le caractère schématique des indicateurs de résultat (atteint/atteint partiellement/pas atteint), qui lisse toute appréciation nuancée, est également source de critique.

---

<sup>8</sup> Arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale, *Moniteur belge*, 4 octobre 2013. Cet arrêté a été modifié par des arrêtés royaux des 23 novembre 2015 et 3 août 2016 (*Moniteur belge*, 2 décembre 2015 et 24 août 2016).

## Une nouvelle façon de travailler

Le deuxième axe de la réforme Copernic concerne la nouvelle façon de travailler. Celle promue par Copernic vise la transversalité, désirant favoriser le travail en équipe, par projet et en réseau. À travers cette réforme, c'est la philosophie de la reconfiguration, le « *business process reengineering* », qui a gagné la culture administrative classique<sup>9</sup>. Le *reengineering* est une idée venue des chaînes de montage de l'industrie. Il implique « une remise en cause fondamentale et une redéfinition radicale des processus opérationnels pour obtenir des gains spectaculaires dans les performances critiques »<sup>10</sup>.

Dans l'esprit de Copernic, « cela doit devenir un réflexe d'examiner sans arrêt de meilleures méthodes de travail et de poser des questions concernant les effectifs, l'infrastructure, le site d'implantation, la manière de diriger... »<sup>11</sup> Avec l'aide de nombreux consultants externes, des équipes de changement composées de fonctionnaires formés en interne se sont mises à réfléchir à la manière d'organiser leur travail plus efficacement. Ces mesures visant l'efficacité et l'efficience sont devenues un processus permanent d'optimisation.

Quand la réforme Copernic a été lancée, il n'était pas encore question de « *new ways of working* ». Ces modes d'organisation du travail, qui se sont développés de manière rapide au cours des dernières années, incluent notamment la pratique de l'*open space* (le travail sur plateau, et non dans des bureaux compartimentés) et celle du *dynamic office* (les postes de travail ne sont plus attribués et le personnel ne dispose plus d'un bureau personnel mais partage son espace avec ses collègues selon la disponibilité et les présences du jour – pratique connue sous le nom de *desk sharing*). Ces modes de travail sont promus dans les discours comme des éléments de progrès et d'amélioration des conditions de travail. La mise en œuvre de ces *new ways of working* a été rendue possible grâce à la numérisation des pratiques professionnelles et au développement des nouveaux outils informatiques, ainsi qu'au développement du télétravail (déjà promu dans certaines administrations depuis plus de dix ans) et à la rotation des effectifs qu'il engendre. Depuis 2008, ces nouvelles façons de travailler sont mises en œuvre dans un nombre croissant d'administrations fédérales (SPF Mobilité et transports, SPF Sécurité sociale, Régie des Bâtiments...). Pour l'État, elles ont notamment l'avantage de faire économiser 30 % de surfaces de bureaux<sup>12</sup>.

Ces *new ways of working*, dont le fondement est de travailler n'importe où et n'importe quand pour autant que les résultats convenus soient réalisés dans le délai imparti, nécessitent une mutation culturelle et mentale. Ils représentent en effet un prototype de dérégulation, tant temporelle que spatiale, de la manière de travailler. Ils impliquent aussi, à terme, la fin de la hiérarchie administrative telle qu'elle prévaut traditionnellement dans l'administration publique et son remplacement par une organisation plus horizontale et transversale<sup>13</sup>. Ces modes de travail peuvent avoir pour conséquences d'estomper les

---

<sup>9</sup> Cet aspect est développé dans A. PIRAUX, « Copernic, son imaginaire et ses pratiques », *Pyramides*, n° 8, 2004, p. 29-52.

<sup>10</sup> M. HAMMER, J. CHAMPY, *Le reengineering*, Paris, Dunod, 1993 (cité par M. WEILL, *Le management de la qualité*, Paris, La Découverte, 2001, p. 80).

<sup>11</sup> Cf. FEDRA, *le magazine du fonctionnaire*, octobre 2002, p. 31-33.

<sup>12</sup> *L'Écho*, 22 décembre 2015.

<sup>13</sup> J. FOLON, « Les nouvelles façons de travailler : NWOW, BYOD, BYOA montrent les signes du déclin du pouvoir des informaticiens en entreprise », *Le Blog du secteur public*, 2015, <http://secteurpublic.ifebelux.com>.

liens sociaux entre collègues, les relations entre eux devenant de plus en plus épisodiques ou virtuelles, mais aussi de renforcer un contrôle social implicite et anonyme des collègues entre eux.

La mise en œuvre des *new ways of working* survient dans un contexte déjà ancien de limitation des recrutements dans l'administration publique, qui accentue et intensifie la charge de travail pesant sur les agents et contribue à la détérioration de leurs conditions de travail. L'arrêté royal n° 56 de pouvoirs spéciaux pris par le gouvernement Martens V (CVP/PRL/PVV/PSC) en 1982<sup>14</sup> a introduit une rupture dans la politique des recrutements. Depuis lors, toute embauche, même en remplacement de départs naturels, est soumise à autorisation. Cet arrêté numéroté a instauré le système des enveloppes de recrutement correspondant à un pourcentage de l'effectif déterminé. Depuis lors, l'emploi public n'est plus conçu, notamment, comme un instrument de lutte contre le chômage.

La réforme Copernic n'a pas été focalisée sur une réduction des effectifs. Néanmoins, dans l'ensemble de l'administration fédérale, cette politique de remplacement sélective a été maintenue et renforcée. De 2010 à 2015, les effectifs fédéraux ont été réduits de 10 % et sont passés de 83 000 à 75 000 agents. Sous cette législature, on est même passé du remplacement d'un fonctionnaire sur trois départs, prévalant jusque-là, à l'engagement d'un agent pour cinq départs. Selon l'accord de gouvernement conclu par les partenaires de l'actuelle coalition fédérale, la sélectivité dans les remplacements doit se baser « sur la norme d'évolution des crédits de personnel du budget pluriannuel ainsi que sur une mesure administrativement simple de la charge de travail »<sup>15</sup>. Au total, les frais de personnel devront avoir été réduits de 12 % au terme de la législature, en 2019.

Le bonheur au travail est régulièrement mis en avant dans les discours de l'administration et consacrés à celle-ci. Des *happiness officers* (littéralement « responsables de bonheur ») sont désignés dans certains ministères, tel le SPF Sécurité sociale qui a été pionnier en la matière. Cependant, le nombre de procédures pour harcèlement au travail et celui des cas d'épuisement professionnel (*burn out*) sont en augmentation sensible. Selon les statistiques de l'Administration expertise médicale (Medex), on constate que la durée d'absence totale des fonctionnaires fédéraux entre 2008 et 2013 pour cause de *burn out* a plus que triplé et qu'elle s'élève à 64 507 jours d'absence en 2013. Le même phénomène est à observer dans les statistiques de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI). Sans que ces phénomènes puissent être expliqués par une cause unique, on peut penser que les changements importants dans l'organisation du travail et la réduction continue des effectifs – avec ses conséquences en termes d'accroissement de la charge de travail – contribuent à expliquer cette évolution des statistiques.

## De nouveaux organes et de nouvelles structures

Parmi les ambitions de la réforme Copernic, figuraient la volonté de réformer en profondeur les structures de l'administration fédérale – en les organisant en SPF et en Services publics de programmation (SPP) – et celle de transformer les cabinets ministériels. Ceux-ci devaient disparaître et laisser la place à des organes d'appui à la politique du ministre, les cellules stratégiques, composés essentiellement de fonctionnaires et d'experts

---

<sup>14</sup> *Moniteur belge*, 24 juillet 1982.

<sup>15</sup> *Accord de gouvernement*, 10 octobre 2014, p. 163.

ayant réussi une procédure de sélection menée par le Selor<sup>16</sup> (un secrétariat personnel du ministre, plus resserré, étant toutefois maintenu). La cellule stratégique devait appuyer le conseil stratégique (voir ci-dessous) et le comité de direction du SPF pour la préparation et l'évaluation de la politique, dans un objectif de coordination. À ce titre, le responsable de la cellule stratégique du ministre (autrement dit, son chef de cabinet) devait participer aux réunions du comité de direction du SPF concerné, ce qui constituait un changement important, rompant avec la séparation traditionnelle entre administration publique et cabinet politique.

De nouveaux organes, les conseils stratégiques, étaient prévus afin de servir de relais entre l'autorité politique et l'administration. Ceux-ci devaient décider du budget et du plan de personnel du SPF ou du SPP concerné. Chaque conseil stratégique devait se composer du ministre, qui le présidait, du président du comité de direction (ex-secrétaire général du ministère), du directeur du secrétariat personnel (traitant les dossiers personnels du ministre), du responsable de la cellule stratégique (chef de cabinet du ministre) et d'experts externes (consultants pour lesquels des enveloppes budgétaires étaient prévues). Le nombre de ces experts était fixé par le gouvernement en début de législature, mais pouvait être revu au cours de celle-ci. La notion d'expert ne fut, au demeurant, balisée par aucun critère de qualification<sup>17</sup>. Le père de cette réforme, le ministre Van den Bossche, a comparé le conseil stratégique à un conseil d'administration du secteur privé dans lequel des administrateurs indépendants jouent un rôle déterminant<sup>18</sup>.

Au lieu d'une véritable réduction de la taille des cabinets ministériels, cette évolution a été analysée comme un triplement du nombre de cabinets : cellule stratégique, conseil stratégique et secrétariat personnel du ministre<sup>19</sup>. En réalité, la cellule stratégique n'avait de sens qu'en interrelation avec les autres organes, dont le conseil stratégique. Or, d'une part, seuls le Premier ministre (G. Verhofstadt) et le ministre de la Fonction publique (L. Van den Bossche) ont mis en œuvre les différents organes stratégiques. D'autre part, l'expérience des conseils stratégiques a été un échec en ce qu'ils n'ont pas été mis en œuvre dans la plupart des SPF et ces organes ont été supprimés en 2008<sup>20</sup>. Cet échec est notamment imputable au fait que la participation permanente d'experts privés externes exigeait des moyens budgétaires conséquents et au fait que cet organe faisait en partie double emploi avec la cellule stratégique<sup>21</sup>. Aujourd'hui, les différents SPF sont chacun dotés d'un comité de direction, tandis que chaque ministre fédéral dispose d'une cellule stratégique.

Parmi les nouvelles structures mises en place par la réforme Copernic, certaines concernent plus particulièrement les fonctions de soutien transversal. Ainsi, ont été créés le SPF Personnel et Organisation (P&O)<sup>22</sup>, qui remplace l'ancien Ministère de la Fonction publique (dont le personnel a en grande partie été réaffecté ailleurs), le SPF Budget et Contrôle de gestion<sup>23</sup>, le SPF Technologie de l'information et de la communication

<sup>16</sup> M. GÖRANSSON, « La réforme des cabinets ministériels », *op. cit.*, p. 19.

<sup>17</sup> A. PIRAUX, « Copernic, son imaginaire et ses pratiques », *op. cit.*, p. 41.

<sup>18</sup> Communiqué de presse du cabinet du ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, 17 janvier 2002.

<sup>19</sup> A. PIRAUX, « Bilan raisonné et mise en perspective des réformes administratives fédérales », *Pyramides*, n° 20, 2010, p. 201.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> A. PIRAUX, « Copernic, son imaginaire et ses pratiques », *op. cit.*, p. 41.

<sup>22</sup> Arrêté royal du 11 mai 2001, *Moniteur belge*, 15 mai 2001.

<sup>23</sup> Arrêté royal du 15 mai 2001, *Moniteur belge*, 16 mai 2001.

(Fedict)<sup>24</sup>, et des SPP dont la mission est de s'occuper de dossiers spécifiques, en principe ponctuels, liés à des enjeux de société qui nécessitent une coordination entre plusieurs SPF.

La mise sur pied du SPF Fedict, chargé de l'informatisation des administrations en vue de développer l'*e-government* et l'*e-novation*, a été un des rares aspects de la réforme Copernic qui a fait l'unanimité au moment de sa conception<sup>25</sup>. Depuis 2011, ce SPF propose un site Internet<sup>26</sup> comportant des données ouvertes, mises à la disposition des citoyens par les institutions et services publics fédéraux. Dans le prolongement de cette mission, le SPF Fedict a été désigné comme intégrateur de services publics fédéraux dans le cadre de l'*e-government*. Cela signifie que Fedict peut combiner les données que d'autres services publics collectent dans le cadre de leurs activités afin de les rendre accessibles de manière intégrée<sup>27</sup>. En janvier 2016, ce portail de données ouvertes a été modifié : les citoyens et entreprises peuvent dorénavant y trouver des données provenant des différentes administrations belges, y compris celles des Régions et des Communautés.

En matière informatique, les nouvelles structures qui ont été mises en place depuis la réforme Copernic sont des structures légères relevant du secteur numérique, et en particulier de la cybersécurité<sup>28</sup>. Toutefois, malgré l'apparition et le renforcement des services publics numériques, ces derniers semblent encore très loin de se situer à la hauteur des enjeux dans ce domaine. C'est pourquoi 10 millions d'euros ont été dégagés en février 2014 pour la création d'un Centre belge de cybersécurité (CCB). Dix personnes, dont huit experts, travaillent au sein du CCB, en réseau avec les autres organismes chargés de la question (la Sûreté de l'État, le Service général de renseignement et de sécurité – qui dépend du Ministère de la Défense –, la Computer Emergency Response Team – CERT, qui s'occupe du traitement des alertes et de la réaction aux attaques informatiques –, la Computer Crime Unit, l'Institut belge des postes et des télécommunications...). Quinze entités publiques s'occupent de la cybersécurité nationale et il n'existe pas de modèle belge, unifié et consensuel en la matière<sup>29</sup>. Dans ce contexte assez fragmenté, le CCB est appelé à jouer un rôle « intégrateur » en tant qu'organe sécuritaire de coordination. Sa mission n'est pas à proprement parler opérationnelle, la CERT étant chargée de cet aspect des choses.

Concomitamment à la création ou au renforcement des entités publiques numériques, il s'agit de recourir à des services partagés pour réaliser des économies d'échelle qualifiées d'indispensables. Dans ce cadre, qui est celui du *redesign* de l'administration fédérale, le Conseil des ministres du 9 décembre 2016 a approuvé l'intégration horizontale, au 1<sup>er</sup> mars 2017, des fonctions d'appui mises en place par Copernic, à savoir les ressources humaines (SPF P&O), l'informatique (SPF Fedict), ainsi que le contrôle administratif et budgétaire (SPF Budget et Contrôle de gestion). Les entités Selor et Empreva<sup>30</sup> feront également partie de ce nouveau service fédéral Stratégie & Appui qui sera mis au service des SPF.

---

<sup>24</sup> Arrêté royal du 11 mai 2011, *Moniteur belge*, 15 mai 2011.

<sup>25</sup> A. PIRAUX, « Bilan raisonné et mise en perspective des réformes administratives fédérales », *op. cit.*, p. 189-212.

<sup>26</sup> <http://data.gov.be>.

<sup>27</sup> Loi du 15 août 2012 relative à la création et à l'organisation d'intégrateur de services fédéral, *Moniteur belge*, 29 août 2012.

<sup>28</sup> Ainsi, l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM) a été mis sur pied en décembre 2006 ; il coordonne également la sécurité numérique.

<sup>29</sup> *Le Soir*, 4 février 2014.

<sup>30</sup> Cellule centrale du service commun pour la prévention et la protection au travail.

La nouvelle structuration de l'administration fédérale voulue par le gouvernement Michel implique une diminution substantielle du nombre de SPF, d'institutions publiques de sécurité sociale et d'organismes d'intérêt public, ainsi que du nombre d'entités comptant moins de 50 unités temps plein<sup>31</sup>. La ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, Maggie De Block (Open VLD), a déposé en juillet 2016 une note préparant la fusion de cinq institutions publiques de sécurité sociale du secteur des soins de santé<sup>32</sup>. Un même exercice est fait pour les services d'inspection sociale et de contrôle. Le SPP Politique scientifique (Belspo), créé par la réforme Copernic, devrait être supprimé et ses compétences réparties entre les établissements scientifiques fédéraux qui devraient dès lors acquérir plus d'autonomie<sup>33</sup>. Ces modifications de la structure de l'administration fédérale constituent un élément central de la politique du gouvernement Michel. Ces changements devraient être source d'économies budgétaires : 310 millions d'économies sont prévus en 2017 grâce au *redesign* de l'administration fédérale<sup>34</sup>. Si, sur le papier à tout le moins, ils devraient pouvoir être menés dans les délais envisagés, il faut cependant constater qu'ils n'ont guère avancé jusqu'à présent<sup>35</sup>.

En ce qui concerne les structures de l'administration fédérale, un autre volet a connu des changements significatifs au cours des dernières années. En 2002, la réforme Copernic a initié la mise en place d'un contrôle sur les SPF par l'instauration de services d'audit interne. Un tel audit permet à la direction d'un SPF de disposer d'une fonction indépendante d'examen et d'évaluation du bon fonctionnement, de l'efficacité et de l'efficience de son administration.

À un niveau plus transversal, cette fois, un Comité d'audit de l'administration fédérale (CAAF), composé de sept experts indépendants et placé sous l'autorité du Premier ministre, a été institué en 2007. Ces experts n'ont toutefois été désignés qu'en février 2010. Et en 2014, le président du CAAF, Michel De Samblanx (professeur d'audit à l'Université d'Anvers), a démissionné, se disant déçu par « l'accueil réservé à son travail de contrôle indépendant » et par le fait que, « en quatre ans, il n'a rien pu contrôler »<sup>36</sup>. Afin d'exercer sa fonction de contrôle, le CAAF devait en effet pouvoir s'appuyer sur les rapports des services d'audit interne. Or de tels documents n'existaient pas, un service d'audit interne propre à chaque service ou commun à plusieurs services n'étant pas installé.

Afin de surmonter ce problème, le Conseil des ministres du 15 janvier 2016 a approuvé la création du Service fédéral d'audit interne (FAI)<sup>37</sup>. Deux tendances s'étaient dégagées de la consultation informelle des services publics concernés : soit la mise sur pied d'un service d'audit propre à chaque service, soit la création d'un service d'audit interne commun à plusieurs services publics. C'est la seconde solution qui a été retenue. Le FAI est placé sous la supervision du CAAF et les activités d'audit commencent progressivement à être mises en œuvre.

---

<sup>31</sup> *Le Soir*, 5 novembre 2014.

<sup>32</sup> *De Tijd*, 14 juillet 2016.

<sup>33</sup> Chambre des représentants, *Note de politique générale. Politique scientifique. Personnes handicapées. Politique des grandes villes. Égalité des chances. Lutte contre la pauvreté*, DOC 54 1428/018, 4 novembre 2015. Voir aussi *La Libre Belgique*, 25 novembre 2016.

<sup>34</sup> *Le Soir*, 15 mars 2016.

<sup>35</sup> *L'Écho*, 16 octobre 2016.

<sup>36</sup> *L'Écho*, 2 janvier 2014.

<sup>37</sup> Arrêté royal du 4 mai 2016, *Moniteur belge*, 12 mai 2016.



Prévue dès 2002, la mise en place de fonctions d'audit interne au sein de l'administration fédérale a donc mis plus d'une décennie pour trouver sa forme actuelle. Dans la préface au rapport d'activité 2012-2013 de la CAAF, M. De Samblanx analysait ainsi les raisons de la lenteur de cette évolution : « La source de ces attermoissements est peut-être à trouver dans l'inquiétude que peut susciter la fonction d'auditeur interne, neuve, dans notre paysage administratif »<sup>38</sup>.

## Une nouvelle culture du management

Les mots d'ordre de la réforme Copernic étaient créativité, proactivité et flexibilité. Dans cette optique, idéalement, plus personne ne doit être limité par son appartenance à un service ni être soumis totalement à l'autorité d'un chef : toutes les frontières sont franchissables par la vertu des projets, c'est-à-dire des résultats<sup>39</sup>. Les valeurs d'enracinement, de fidélité à l'institution et de stabilité sont abandonnées et présentées plutôt comme constitutives d'un handicap que comme des avantages<sup>40</sup>. À leur place, sont à présent privilégiées la mobilité, la flexibilité et l'employabilité (thèmes que le gouvernement Verhofstadt I a par ailleurs valorisés dans d'autres aspects de sa politique, notamment dans les réformes conçues dans le cadre d'une transition vers un État social actif). Autrement dit, parmi les frontières qui sont abolies, figurent par exemple la distinction entre le statut et le contrat ou la séparation entre la vie professionnelle et la vie privée. Globalement, et à l'exception de la période où M. Arena a été en charge du portefeuille de la Fonction publique (2003-2004)<sup>41</sup>, cette logique et cette vision ont continué à prévaloir.

Cette logique de souplesse et d'autonomie ne s'applique pas seulement aux personnes, mais également aux structures elles-mêmes. La note de politique générale relative à la Fonction publique déposée au début de cette législature par le ministre Steven Vandeput (N-VA) prévoit la conclusion de contrats d'administration avec chaque SPF et élargit la logique contractuelle jusque-là limitée aux entreprises publiques et aux institutions publiques de sécurité sociale : « Les SPF aussi travailleront désormais avec des contrats d'administration. Cela permettra d'évaluer annuellement les accords entre le ministre et son administration au moyen d'objectifs clairement formulés. Ce type d'évaluation des contrats d'administration conduira à une plus grande autonomie du management. Ceci sera basé sur un contrôle interne approfondi à l'aide d'un audit interne commun, et sera évalué par des indicateurs de production et de résultat »<sup>42</sup>.

Ces contrats, qui visent à responsabiliser davantage les présidents des SPF et les mandataires de l'encadrement, sont entrés en vigueur le 30 juin 2015. Dans ce schéma, le manager se trouve au centre de la gestion du risque, le risque majeur identifié étant celui du dépassement des crédits budgétaires. L'objectif fixé est que le monitoring du risque devienne un processus cyclique permanent (opéré trois fois par an). Toutefois, la note de politique générale précitée précise que la mise en œuvre des contrats

<sup>38</sup> *L'Écho*, 2 janvier 2014.

<sup>39</sup> A. PIRAUX, « Copernic, son imaginaire et ses pratiques », *op. cit.*, p. 41-42.

<sup>40</sup> Ainsi, la valeur de loyauté à une organisation (dans le sens d'y avoir une longue expérience) est aujourd'hui perçue comme un indice de rigidité, d'immobilisme ou de manque d'expérience.

<sup>41</sup> Son successeur jusqu'en 2007, C. Dupont, n'a guère modifié l'architecture élaborée par la réforme Copernic.

<sup>42</sup> Chambre des représentants, *Note de politique générale. Fonction publique*, DOC 54 0588/020, 26 novembre 2014, p. 8-9.

d'administration est liée aux mécanismes de contrôle et d'audit interne évoqués ci-dessus. Or ceux-ci ont mis longtemps à devenir pleinement opérationnels, ce qui rendait plus difficile la surveillance de la bonne exécution budgétaire des contrats d'administration.

## Des services publics de plus en plus affaiblis

Depuis le début des années 1980, le *New Public Management* (NPM) a cherché à transposer les modes de gouvernance du privé aux administrations et aux agents publics. Dans cette optique, le citoyen est redéfini en client et les administrateurs publics sont encouragés à cultiver l'esprit entrepreneurial. Ce courant, qui par certains aspects s'inscrit dans un cadre politique néolibéral, a clairement inspiré la plupart des éléments substantiels de la réforme Copernic.

Cette réforme reposait principalement sur quatre axes : nouvelle vision en matière de ressources humaines, nouvelle façon de travailler, nouveaux organes et nouvelles structures, et nouvelle culture du management. Une quinzaine d'années après l'élaboration de cette réforme, l'examen du chemin parcouru dans chacun de ces quatre axes montre que, même si, dans les faits, de nombreux échecs sont à constater par rapport aux intentions initiales (le père de la réforme, L. Van den Bossche, considère lui-même que celle-ci « reste une défaite »<sup>43</sup>), la voie tracée par les concepteurs de Copernic a été globalement poursuivie. Ainsi, le *redesign* de l'administration fédérale voulu par le gouvernement actuel s'inscrit dans la logique initiée au début des années 2000, à savoir une modernisation et une rationalisation de l'administration publique.

Certaines évolutions sont toutefois à relever. En particulier, cette @analyse a montré que le développement de nouvelles technologies (en particulier à caractère numérique) a été mis à profit pour approfondir certaines des options prises dans le cadre de la réforme. Les possibilités offertes en la matière augurent aussi de futurs développements aux conséquences encore difficiles à prédire, notamment pour l'organisation de l'administration et pour les conditions de travail des agents. Elles soulèvent également de nouveaux enjeux et comportent de nouveaux risques, que l'administration est amenée à prendre en considération, telle la cybercriminalité. Par ailleurs, le resserrement budgétaire imposé durant les années 1980 puis – dans le cadre des réformes menées pour faire entrer la Belgique dans l'Union économique et monétaire – durant les années 1990, s'est renforcé suite à la crise financière et bancaire déclenchée en 2008. La conséquence pour l'administration fédérale en a été un désinvestissement relativement net et un blocage quasi linéaire des recrutements.

Les changements provoqués par la réforme Copernic et par les autres mesures mises en œuvre par les gouvernements successifs sont également perceptibles au niveau du comportement des agents de la fonction publique eux-mêmes. Les principes du NPM ont été assez largement intériorisés et sont devenus des données de base du fonctionnement de l'administration fédérale. Cette influence est aujourd'hui telle que pour beaucoup d'agents, en particulier parmi les plus jeunes d'entre eux, un cadre évident et sans alternative s'est imposé. Ainsi, l'usager est désormais envisagé comme un client ; les prestations sont soumises à différentes formes de mesure ; diverses formes de flexibilité

---

<sup>43</sup> Entretien avec Luc Van den Bossche, in É. HENIN, *La relation politico-administrative dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques : l'avant et l'après Copernic*, mémoire en sciences politiques, Bruxelles, ULB, 2010, p. 36.

ont été introduites dans le travail ; la notion de statut a été significativement remise en question, même si elle demeure un marqueur identitaire important pour les fonctionnaires. Concrètement, cette évolution a pour effet de reléguer à l'arrière-plan, voire d'occulter les spécificités de la gestion publique et ses contraintes particulières, notamment juridiques : égalité de traitement, non-discrimination, motivation des actes administratifs, règles de transparence et de publicité, multiples contrôles hiérarchiques et de tutelle. Or ces spécificités ont été conçues comme des garanties et des droits pour les citoyens. Les négliger tend par conséquent à dégrader la qualité du service offert par l'autorité publique.

Si les principaux paramètres de la réforme Copernic ont été mis en œuvre au fil du temps, toutes les dispositions prévues ne l'ont pas été, comme on l'a vu à propos de la non-suppression des cabinets ministériels et de la suppression des conseils stratégiques dans lesquels devaient siéger des experts indépendants, ainsi que lors de l'analyse des déficiences du contrôle interne de gestion, qui était aussi un objectif important de la réforme. À ce propos, la mise sur pied tardive et cahotante du Service fédéral d'audit interne voulue depuis 2001 témoigne de la difficulté politique de créer un cadre référentiel commun.

Au final, si la réforme Copernic a fait l'objet de critiques plus ou moins marquées et a connu quelques échecs, les gouvernements fédéraux qui ont succédé au gouvernement Verhofstadt I n'ont pas cherché à revenir sur les grands principes de la réforme, ni sur la plupart de ses réalisations spécifiques. Tant sur le plan organisationnel que sur celui des conditions de travail ou du cadre conceptuel dans lequel évoluent les agents, Copernic a indéniablement marqué l'administration fédérale. De même que la réduction de plus en plus nette des moyens, notamment humains, dont l'administration dispose, cette réforme s'est inscrite dans la tendance, observable ailleurs également, qui consiste à réduire les dépenses publiques et à restreindre l'ampleur et les marges d'action de la fonction publique tout en lui appliquant les principes d'une gestion largement calquée sur le secteur privé. Cette tendance, qui dépasse la seule réforme Copernic et se retrouve un peu partout à des degrés divers, a fait évoluer l'administration fédérale dans une direction qui a soulevé de sévères critiques, d'aucuns allant jusqu'à évoquer des services administratifs littéralement sinistrés<sup>44</sup>. De ce fait, la mise en œuvre de politiques publiques ambitieuses à moyen ou long terme semble compromise ou reportée *sine die*. À court terme, dès lors, les risques de dysfonctionnement et de désorganisation ne doivent pas être sous-estimés.

Pour citer cet article : Alexandre PIRAUX, « Que reste-t-il de “Copernic” ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 2 février 2017, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).

---

<sup>44</sup> Cf. *De Tijd*, 9 octobre 2014 et *De Standaard*, 19 décembre 2015.