

L'administration centrale belge, outil déficient du pouvoir ?

par D. NORRENBORG



« La vie politique, c'est la lutte pour le pouvoir. La science politique, c'est l'étude du pouvoir » rappelait Alain Duhamel dans un récent article publié par *Le Monde* (1). L'administration constitue un instrument d'action privilégié du pouvoir. Celle-ci mérite par conséquent une attention particulière. Pour qu'un gouvernement puisse agir avec efficacité et célérité, il lui faut en effet disposer de moyens d'action appropriés. L'administration est à son service à la fois pour préparer, puis pour mettre en œuvre les politiques arrêtées. Encore doit-elle représenter un outil suffisamment maniable et sûr pour être utilisé sans préjudice.

Or, il est permis d'en douter après lecture de la série d'articles publiés dans *La Libre Belgique* sous le pseudonyme de Mennon (2). Pour l'auteur, nous vivons sous un régime féodal et anarchique où les organes du pouvoir toujours plus lourds, deviennent d'année en année plus chers et moins efficaces. Et de se demander comment l'opinion ne se révolte pas. La thèse défendue rejoint en fait celle développée par Léo Moulin (3) et qui consiste à accuser les partis politiques et les organisations syndicales de la dégradation des services publics. Seule l'absence d'interférences politiques permettrait à l'administration de recouvrer son indépendance et de développer la moralité de ses fonctionnaires qui n'agiraient plus comme hommes liges des partis. Les organisations syndicales devraient également perdre toute coloration politique, moyennant quoi des améliorations techniques substantielles pourraient voir le jour.

(1) *Le Monde*, 15 et 17 juillet 1972 p. 11, Le pouvoir.

(2) *La Libre Belgique* des 16, 17 et 19 juin ainsi que du 24 juillet 1972.

(3) L. MOULIN, la politisation de l'administration. *Revue générale*, 1970, n° 1 et *Res Publica*, 1971/2.

Cette thèse, pour séduisante qu'elle soit, ne nous satisfait pas pour les motifs suivants :

a) Il nous paraît difficile à un certain niveau de la fonction publique d'empêcher le pouvoir politique de ne pas tenir compte de l'opinion des fonctionnaires sur la conduite des affaires de l'Etat. A mérite égal, il ne nous semble pas répréhensible que le Ministre ou le Conseil des Ministres tienne compte de cette variable. Le système français laisse à la seule discrétion du gouvernement l'attribution des emplois les plus importants. Le système belge impose une série de conditions statutaires à remplir avant que le choix ne puisse intervenir. Chacun de ces systèmes présente certes des inconvénients, mais dans les deux cas il est difficile de faire abstraction des opinions politiques des candidats.

b) Pour ce qui concerne les emplois inférieurs, ce critère ne revêt pas la même signification. Chaque Belge a le droit ou non de s'intéresser à la chose publique et par conséquent de s'engager politiquement ou pas. Pourquoi charger de tous les maux les fonctionnaires dont l'opinion serait plus ou moins largement connue si cette appartenance n'interfère en rien dans leurs activités professionnelles ? Un fonctionnaire politiquement aseptisé aurait-il un comportement meilleur et est-ce bien à ce niveau qu'il faut évoquer les cas de divulgation de secrets administratifs ? Dans les structures actuelles, il est permis d'en douter.

c) La théorie de la politisation de l'administration permet d'imputer toutes les erreurs à une même cause. De ce fait, elle risque de couvrir des insuffisances qui ne relèvent nullement de cette origine. Il n'est pas démontré que l'application rigoureuse des règles statutaires actuelles aboutirait à une amélioration substantielle de la gestion des affaires de l'Etat.

d) A défaut d'une définition préalable du concept, ce dernier permet de couvrir certaines fautes commises par des ministres en exercice. Il peut être commode de prétexter la politisation des services pour masquer son incapacité de les digérer efficacement. Les grands ministres n'ont jamais attaqué leur administration. Ils ont, au contraire, recherché leur coopération pour réaliser certaines choses en commun. Prêter une oreille complaisante aux seuls échos d'hommes politiques dépourvus de tempérament d'hommes d'Etat, nous paraît constituer une information incomplète. C'est pourquoi, indépendamment de l'intérêt présenté par ces divergences d'idées, nous préférons essayer de déceler d'autres sources aux lacunes de notre administration centrale.

Mais au préalable, il est bon sans doute de rappeler brièvement les grands types d'administration que l'on peut rencontrer.

I. La situation belge parmi les grands ensembles.

Une distinction fondamentale doit être opérée au préalable entre les régimes de démocratie monolithiques ou totalitaires et ceux rencontrés dans les démocraties pluralistes. Lorsqu'un parti communiste s'installe au pouvoir et procède à la collectivisation des moyens de production, il est évident que son premier souci sera de constituer un appareil administratif capable d'extirper les séquelles de l'Etat bourgeois et de propager les principes marxistes-léninistes. Sans doute, l'Etat en tant que tel est condamné à disparaître le jour où les conditions matérielles et idéologiques seront réunies pour passer à la phase du communisme intégral. En attendant, un appareil administratif omniprésent a pour mission de hâter cette évolution par le passage obligé du socialisme.

Dans les démocraties dites pluralistes, l'administration est de loin plus réduite en nombre, puisque le secteur public ne représente qu'une petite fraction des moyens de production. En outre, cet instrument doit pouvoir être utilisé aussi bien par des gouvernements conservateurs que progressistes. C'est pourquoi deux systèmes peuvent se concevoir en fonction des résultats électoraux.

L'un, utilisé aux Etats-Unis, et connu sous l'appellation de systèmes des dépouilles (*spoil system*), permet à l'exécutif de remplacer les fonctionnaires lors de sa prise en charge de manière à placer ses hommes de confiance aux emplois les plus importants. L'autre, en vigueur dans la plupart des Etats européens, consiste à disposer d'une administration permanente soumise à certaines règles statutaires. Les membres du gouvernement s'entourent dès lors d'un certain nombre de collaborateurs personnels (le cabinet ministériel) pour être aidés à mener la politique gouvernementale arrêtée.

La Belgique applique ce dernier système. Elle connaît donc une administration stable, au service de n'importe quel gouvernement, et des cabinets ministériels bien fournis. Les affaires les plus importantes ont en effet été soustraites aux services administratifs compétents pour être traitées par les collaborateurs directs des ministres. Il est tout aussi indéniable que les cabinets ministériels se sont substitués aux Secrétaires généraux des Ministères pour diriger l'administration, ces derniers ne remplissant plus dès lors qu'un rôle de courroie de transmission vers les divers services. Ces empiétements sont criticables et nous les avons condamnés (4).

(4) D. NOBRENBERG. Cabinets ministériels en France et en Belgique. *Res Publica*, 1972/3.

La question qui se pose est en fait de savoir si cette tendance est due à une politisation des services ou à leur incapacité d'assumer encore leur mission avec efficacité? Pour L. Moulin et Mennon, c'est parce que les ministres se méfient de fonctionnaires d'opinion politique différente de la leur, qu'ils n'osent plus leur confier les dossiers et les font traiter par des collaborateurs politiques de plus en plus nombreux.

Nous essayerons dans le présent article de développer une thèse différente. Nous croyons en effet que les insuffisances de l'administration belge d'aujourd'hui peuvent être à l'origine de l'accroissement des effectifs des cabinets ministériels ainsi que de l'extension de leur compétence. Rappelons, au préalable, l'importance de notre administration centrale.

Le personnel des Ministères comptait 115.200 personnes au 30 juin 1971, soit un accroissement des effectifs de plus ou moins 6.800 unités par rapport à l'année antérieure. A cette époque, ces effectifs représentaient 17,50 % de l'ensemble du secteur public.

Il faut en effet y ajouter le personnel militaire, les enseignants, les pouvoirs locaux, les organismes d'intérêt public, toutes catégories disposant d'un statut particulier. Nous limiterons notre propos aux seuls Ministères, où les règles sont les plus précises, les structures les plus anciennes et les traditions les plus solides.

Les sarcasmes qui couvrent ces fonctionnaires sont anciens. Depuis la publication, à Paris en 1893, de « Messieurs les Ronds de Cuir », par G. Courteline, jusqu'à l'essai de Elgozy (5), toute une littérature humoristique prend pour cible cette catégorie particulière de citoyens qui peuplent les Ministères. Les reproches habituels sont d'ailleurs généralement justifiés. La longueur des circuits administratifs n'a pas été diminuée, malgré l'introduction des ordinateurs et autres techniques de travail. Tant qu'un certain nombre de paraphes n'a pas été donné sur un document déterminé, point de décision à espérer. L'accroissement des effectifs a, par contre, poursuivi son ascension régulière, ce qui permet toujours de dénicher quelques dactylographes au tricot ou employés cruciverbistes. Mais il s'agit là de faiblesse trop connues pour qu'il faille y revenir. Elles ne sont d'ailleurs pas propres aux Ministères. Certaines grandes entreprises privées ne sont pas davantage à l'abri de pareils maux.

Mais il y a des déficiences hélas plus graves qu'il convient de souligner au moment où nos services publics gèrent déjà plus du tiers

(5) Le paradoxe des technocrates. Paris, Denoël, 1966.

du revenu national et où ils auront bientôt la charge de la moitié de celui-ci.

II. Les lacunes en matière de personnel.

1. *Le recrutement.*

Quiconque désire devenir fonctionnaire a le choix entre deux voies, toutes deux peu attrayantes.

A. Le recrutement par examen constitue la méthode classique que l'Etat a utilisée jusqu'à ce jour. Il a toutefois négligé d'adapter les mécanismes de sélection et de revoir les programmes. Un jeune diplômé qui souhaiterait entamer une carrière professionnelle est peu attiré par les Ministères pour trois raisons :

a) Le programme des épreuves de recrutement qui lui est imposé recouvre plus ou moins totalement les matières pour lesquelles il a déjà passé des examens et conquis un diplôme. Pourquoi, en effet, exiger un diplôme, s'il faut revoir des matières théoriques à peine assimilées ? Ces matières n'ont, en outre, que peu de rapport avec la fonction postulée. Cette remarque vaut à tous les échelons de la hiérarchie. Plutôt que de prouver leurs connaissances de la géographie et de l'histoire de la Belgique, il vaudrait mieux demander à une dactylographe de pouvoir taper correctement une lettre à la machine à écrire et à un rédacteur de pouvoir rédiger une lettre. A quand l'établissement de monographies des fonctions pour déceler les aptitudes et qualifications professionnelles !

b) L'échelonnement des épreuves requises constitue un second handicap. Nous vivons à une époque où le temps joue un rôle important. Quiconque sollicite un emploi espère être fixé sur sa demande dans des délais raisonnables. Pour l'Etat, point de soucis à cet égard. Des mois peuvent séparer le passage des épreuves différentes. L'organisation de ces dernières a été confiée à un organisme central, le Secrétariat permanent au recrutement, dont la lourdeur n'a pas son pareil.

C'est ce qui explique que bon nombre de candidats acceptent un autre emploi, faute de pouvoir se permettre le luxe d'attendre une convocation toujours incertaine.

c) L'entrée en service ne peut avoir lieu qu'après un examen médical d'aptitude et la réussite d'un stage. Le passage de cet examen pose de nouveaux délais imprévisibles, alors qu'une bonne organisation interne devrait permettre de le faire coïncider avec la proclamation des résul-

tats. Bref, l'entrée en service dans un ministère par la voie normale exige une sorte d'abnégation. Il n'est dès lors pas étonnant que bon nombre de concours se clôturent sans la moindre inscription ou que les lauréats soient en nombre inférieur au nombre d'emplois à pourvoir. La pénurie pour les emplois spécialisés (ingénieur, médecin) est devenue telle qu'une interview approfondie remplace dorénavant les épreuves classiques.

B. La nomination temporaire a constitué une soupape de sûreté dont les ministres ont abusé. Il s'agit d'une désignation basée exclusivement sur le diplôme requis et le respect des limites d'âge, sans la moindre garantie quant aux qualifications professionnelles. Sur base de recommandations et de relations, les ministres désignent ainsi une masse d'agents qui ne peuvent espérer la moindre promotion sans avoir été régularisés au préalable. Comme semblable mouvement n'intervient pas à intervalles réguliers, bon nombre d'aigris se retrouvent dans cette seconde catégorie. En dehors de la période d'après-guerre, trois grands mouvements ont eu lieu : en 1953, pour 23.641 personnes ; en 1965, pour 16.207 et en 1972, pour un nombre encore indéterminé. L'importance des effectifs indique le caractère malsain de semblable politique. S'il est souhaitable de pouvoir remplacer temporairement un agent appelé au service militaire ou pendant un congé de grossesse, les abus délibérés ont, par contre, contribué à créer un cercle vicieux. Tant qu'une limite dans le temps n'aura été imposée et respectée, le recrutement d'agents temporaires constituera une pratique inadmissible.

Une mise en ordre de ce secteur est d'ailleurs liée à la révision des épreuves de recrutement.

2. La gérontocratie des cadres.

Une attention particulière devrait ensuite être accordée au personnel de cadre, car nous y trouvons des lacunes tout aussi graves. Le statut des agents des Ministères, conçu en 1937, avait prévu un système de signalement qui devait permettre de grouper les agents en catégories, conformément à leurs qualités et à leurs aptitudes. Semblable système évolua bien vite vers un alignement sur la mention maximale.

En théorie, nos Ministères sont peuplés d'élites. Dans la pratique, cela s'est traduit par la formation d'une gérontocratie organisée. Seule l'ancienneté prévaut pour départager bon nombre d'agents. En outre, et pour les grades de direction, l'ancienneté exigée est telle que le gouvernement belge a le privilège d'être servi par des fonctionnaires d'âge respectable. Aucun fonctionnaire dirigeant de moins de 40 ans ne peut être rencontré dans nos Ministères. Par contre, les quinquagénaires

dominant largement. L'âge moyen des directeurs généraux était de 57 ans au 30 juin 1970, celui des directeurs de 52,5 ans (6).

Un jeune universitaire n'a pratiquement aucune chance d'exercer des responsabilités effectives avant d'acquérir un minimum de dix ans d'ancienneté. Le statut impose en effet, outre une ancienneté de neuf ans dans le niveau, la possession d'un grade intermédiaire. Or, comme les vacances d'emploi ne coïncident pas nécessairement avec l'année où les candidats remplissent les conditions statutaires, une moyenne de quinze années d'attente demeure très honorable.

Une comparaison avec les entreprises privées, où les cadres ont une moyenne d'âge se situant entre 35 et 40 ans, permet de comprendre que les services de l'Etat n'attirent guère les éléments les plus dynamiques. Le système actuel décourage la productivité à l'âge où elle devrait être la plus féconde et aboutit à confier la direction de grandes entités administratives à des fonctionnaires qui aspirent à un rythme de travail moins élevé.

3. *L'inexistence d'une formation permanente.*

Une troisième lacune de dimension, qui contribue à renforcer la méfiance à l'encontre des emplois offerts par l'Etat belge, réside dans l'absence de toute politique de formation permanente. Ici encore, une comparaison avec le secteur privé s'impose. Alors que certaines grandes entreprises obligent leur personnel à se perfectionner à concurrence de 80 % de l'ensemble des effectifs, l'Etat commence à peine à prendre conscience du problème. Grâce à la création de l'Institut Administration-Université en 1962, des séminaires de perfectionnement pour dirigeants sont organisés. C'est ainsi qu'en 1971, 149 fonctionnaires ont pu bénéficier de l'aide des centres universitaires pour leur formation. Mais il n'y avait que 9 participants de moins de 40 ans contre 67 de plus de 50 ans (7).

En outre, il est permis de douter de l'efficacité de semblable programme auprès de fonctionnaires âgés de plus de 60 ans appelés à quitter le service actif à 65 ans... Par contre, que de possibilités inexploitées pour les autres !

Le nouveau programme de l'Institut, arrêté fin 1971, devrait permettre d'étendre le bénéfice du perfectionnement à des fonctionnaires plus jeunes. Une action spécialisée sera également menée dans deux domaines particuliers : l'introduction du « Planning-Programming-Budgeting-System » dans l'administration ainsi qu'une analyse des problèmes

(6) Aperçu des effectifs du secteur public - situation au 30 juin 1970, tab. 7.

(7) Institut administration université - rapport d'activité 1971, pp. 23 à 30.

posés par l'utilisation des ordinateurs dans divers services. Mais est-ce suffisant par rapport aux besoins et surtout aux effectifs (115.000 personnes)? Il n'y a pas que les dirigeants qui mériteraient une attention.

Cette carence est d'autant plus regrettable que l'Etat possède à la fois l'infrastructure et les hommes pour mener une action de grande envergure. Songeons au programme que pourraient développer les départements de l'Education nationale et de la Culture à ce propos.

Cette absence de perfectionnement individuel en cours de carrière provoque de nombreuses démissions. Car il n'y a rien d'exaltant à se voir confiner dans la routine tout au long de sa vie professionnelle. Les menaces de sclérose intellectuelle sont trop réelles que pour ne pas chercher à y échapper. C'est ce qui explique maints passages du secteur public vers le secteur privé. En dehors de ces lacunes en matière de gestion du personnel, d'autres déficiences doivent aussi être relevées.

III. Les structures départementales et leur environnement.

Lorsqu'un jeune diplômé choisit une activité professionnelle, il tient nécessairement compte des structures dans lesquelles il va évoluer et des outils de travail qui seront mis à sa disposition. Les Ministères présentent à cet égard un triple inconvénient.

1. *Des structures napoléoniennes périmées.*

La comparaison entre certains organigrammes de départements ministériels actuels et le schéma napoléonien est intéressante. La même structure pyramidale se retrouve : administrations divisées en services, eux-mêmes subdivisés en bureaux relevant d'une même autorité hiérarchique. Si ce schéma pouvait correspondre aux besoins de l'Empire et à la nécessité d'une centralisation à outrance, il engendre à présent des difficultés. Primo parce que la hiérarchie étouffe tout esprit d'initiative et de responsabilité, secundo parce que les contacts au travers de semblables structures verticales s'avèrent particulièrement difficiles. Pas question par exemple de transfert de service et a fortiori d'administration sans qu'un grave conflit de compétences n'éclate, mettant en jeu des prérogatives anciennes et jugées par conséquent comme définitivement acquises. Or, la mise en œuvre de politiques nouvelles implique une bonne coordination dans l'action, puisque chaque problème a ses répercussions sur d'autres secteurs. Une large délégation de pouvoirs est également souhaitée pour permettre de résoudre rapidement les problèmes posés. Or, aucune de ces deux conditions n'est présentement rencontrée. La complexité des solutions proposées rend dès lors nécessaire l'application de solutions *ad hoc* comme, par exemple, la création de

tel groupe de travail ou de tel service provisoire rattaché directement à l'autorité ministérielle. L'administration classique est ainsi dédoublée par des services limités dans le temps et à impératifs précis. Comment atteindre une efficacité suffisante avec pareil système hybride ? La pratique d'une délégation de pouvoirs, accompagnée de déconcentration des services, semble être une technique ignorée par nos hauts fonctionnaires. Les déclarations gouvernementales font certes état de la nécessité de rapprocher les services des administrés et de leur conférer une autonomie suffisante. Mais dans la pratique, le directeur général compétent continue imperturbablement à tout administrer.

Les structures elles-mêmes n'évoluent guère avec le temps. La dénomination des départements ministériels et la répartition des services en témoignent. C'est ce qui explique que personne ne se sent véritablement responsable de problèmes cependant cruciaux comme la maîtrise du sol, l'environnement, la lutte contre les nuisances, certaines formes d'éducation permanente, la recherche scientifique ou, d'une manière plus générale, la coopération européenne. Une distorsion croissante apparaît ainsi entre les problèmes nouveaux qui se posent et la vétusté des méthodes par les pouvoirs publics.

2. *Des méthodes de travail inadéquates.*

Partout le travail d'équipe se généralise et l'utilisation en commun d'instruments de travail devient courante. Seule l'administration reste imperméable à semblables méthodes. Chaque service continue à mener sa propre politique, quitte à gaspiller des montants importants et une énergie humaine considérable. L'apparition des ordinateurs constitue un bel exemple à cet égard. Bien que l'ordinateur ait fait son apparition dans la plupart des services administratifs, les méthodes de travail et de gestion n'ont guère évolué.

Quelle est l'administration quelque peu importante qui ne possède pas encore le sien ? Sont-ils cependant utilisés conformément à leurs capacités techniques et à des fins opérationnelles réelles ? Rien n'est moins certain. Une utilisation optimale des ressources ne semble guère préoccuper les fonctionnaires. Outre les doubles emplois qui en résultent, l'efficacité obtenue est plus réduite et fait davantage penser à des méthodes artisanales. Certes, des efforts sont entrepris. L'introduction du PPBS sur le plan budgétaire a secoué quelque peu la routine acquise et obligé les services concernés à repenser leurs méthodes de travail.

C'est cependant tout un état d'esprit qu'il conviendrait de changer. Chaque fonctionnaire devrait s'initier par priorité aux problèmes de la dynamique de groupe, ne fut-ce que pour apprendre à travailler en équipe et ne plus chercher à imposer ses choix. La vie de groupe

semble être ignorée par l'administration. Cela est regrettable. Enfin, la notion de relations humaines ne semble guère trop l'inquiéter. L'accueil des administrés, la simplification des formalités, la mécanisation des tâches, voilà un ensemble de facteurs qui ne préoccupent pas les fonctionnaires. Certes, de temps à autre tel service installe un centre d'accueil, tel autre édite une brochure d'information. Mais par rapport aux départements de relations publiques des grandes firmes privées, ces efforts paraissent bien timides.

3. *La méconnaissance des communautés européennes.*

Lorsque les Ministères se sont créés, la Belgique constituait un Etat indépendant, libre de ses engagements et particulièrement attentif à la sauvegarde des attributs essentiels de sa souveraineté. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale et en particulier depuis l'entrée en vigueur des traités de Rome, la situation a changé. Des pouvoirs ont été délégués à des autorités supranationales. Une vie internationale intense s'est développée. Mais elle est délibérément méconnue par le statut des agents de l'Etat. Non seulement les fonctionnaires ne sont pas encouragés à s'initier aux techniques de réunions internationales ou à apprendre des langues étrangères, mais aucune disposition particulière n'envisage leur détachement momentanément auprès de ces nouvelles organisations internationales.

L'interpénétration entre la Fonction publique européenne et le déroulement de la carrière nationale est inexistante. En outre, la préparation des multiples réunions de groupes d'experts qui gravitent autour des communautés européennes est trop souvent négligée. Chaque département se débrouille comme il le peut, c'est-à-dire imparfaitement. Ces activités sont en effet considérées comme secondaires par rapport à la routine administrative quotidienne. Semblable comportement fait fi des transferts de souveraineté de plus en plus importants au profit des institutions communautaires. Or, il ne se passe guère de semaine sans que l'une ou l'autre session ministérielle ne nécessite une préparation adéquate et un effort soutenu pour la mise en œuvre des décisions intervenues. Quand notre administration se décidera-t-elle à reconnaître le fait européen, à adapter ses structures et à préparer ses fonctionnaires en conséquence ?

IV. *La revision des modes de rémunération.*

Jusqu'en 1971, les barèmes appliqués par la fonction publique se caractérisaient par une modicité généralisée, en particulier pendant les premières années de la carrière. Or, comme nous l'avons observé, l'ac-

cession à des emplois de promotion requiert une ancienneté déterminée. C'est pourquoi les fonctionnaires se plaignaient à juste titre de la distorsion entre leurs rémunérations et celle appliquées dans le secteur privé. Depuis lors, une revalorisation substantielle est intervenue, en particulier au bénéfice des grades de début de carrière. Le relèvement du minimum barémique est appréciable. Semblable mouvement a malheureusement contribué à réduire encore la tension des rémunérations entre les grades inférieurs et les plus élevés.

Déjà l'écart entre les fonctions dirigeantes du secteur privé et celles du secteur public était considérable. Il n'a cessé depuis de s'accroître, en particulier par rapport à certaines institutions de crédit. C'est ainsi, par exemple, qu'un secrétaire général de Ministère, fonctionnaire le plus élevé en grade, perçoit un traitement de moitié inférieur à celui d'un directeur de la banque nationale et trois à quatre fois moins que celui de dirigeants d'un niveau comparable dans le secteur privé. Cela est malsain, car une tentation permanente existe au détriment de la poursuite de la carrière au sein du secteur public. Certes, il y a quelques années, les fonctionnaires possédaient l'avantage de la stabilité de l'emploi et de pensions élevées. Depuis lors, le secteur privé a largement compensé ces quelques privilèges. La généralisation d'avantages extra-légaux, ajoutés à des primes de fin d'année et à des frais de représentation élevés, font que les emplois du secteur public apparaissent comme des parents pauvres dans l'éventail des rémunérations.

Un autre inconvénient majeur consiste à aligner les rémunérations sur quelques grades pilotes, quelles que soient les responsabilités et les qualités des fonctionnaires en cause. C'est à la fois simpliste et irrationnel sur le plan des principes. Des emplois d'études ne peuvent se comparer à ceux de direction, les responsabilités de tel secteur peuvent être bien supérieures à la routine rencontrée dans tel autre. Pourquoi toujours vouloir niveler par le bas ? A force de vouloir comparer l'incomparable, l'alignement des grades aboutit à des inégalités de fait difficilement contestables. Il serait bien sûr difficile de nuancer chaque traitement en fonction des responsabilités qui y sont rattachées. Quelques variables pourraient toutefois être ajoutées au traitement de base. Les ingénieurs des Travaux publics ont bénéficié de semblable système au cours de ces derniers mois.

Il nous paraît enfin anachronique de continuer à rétribuer des agents et fonctionnaires improductifs jusqu'à l'âge de leur pension. Des mises à pied devraient être possibles pour fautes graves ou incompétence. Dans le système actuel, le mauvais agent est muté d'un service à l'autre, jusqu'à ce qu'il trouve quelque bureau obscur où il pourra végé-

ter jusqu'à ses 65 ans. Mieux vaudrait avoir le courage de le congédier pour recourir à des services plus compétents.

La productivité pourrait également être accrue d'une manière substantielle. Un peu de fermeté serait, par exemple, souhaitable pour faire respecter les heures de présence et mettre au travail les paresseux. Bon nombre de services se plaignent d'une insuffisance d'effectifs, alors qu'il suffirait d'utiliser leurs agents disponibles à plein temps pour doubler les prestations quotidiennes. La mutation d'agents entre services ou administrations devrait également s'opérer sans difficulté. Actuellement, la moindre demande de transfert exige une procédure d'une rare complexité accompagnée de mauvaise volonté dans sa mise en œuvre. Trop de directeurs ont tendance à se considérer comme lésés parce qu'ils sont menacés de perdre quelques unités.

Conclusion.

Ces quelques lacunes recensées n'ont pas pour objet de mettre en cause l'administration belge. Elle jouit d'une réputation honorable et a toujours servi avec dévouement et loyauté les divers Ministères. Là n'est pas la question. Depuis quelques années, elle semble toutefois éprouver des difficultés à suivre les progrès techniques ainsi que ceux des sciences sociales.

Ses mécanismes grincent quelque peu et ses structures paraissent trop lourdes. Ne serait-il, par conséquent, pas temps de reprendre les travaux menés à bien en 1937 par le commissaire royal à la réforme administrative ?

Nous n'avons guère évoqué le rôle joué par les organisations syndicales dans cette évolution, alors qu'elles portent une part de responsabilité dans la dégradation des structures administratives. Constituées pour défendre les intérêts des fonctionnaires auprès des gouvernants, elles ont trop souvent limité leur rôle à des revendications pécuniaires ou à la défense de mauvaises causes individuelles, alors que les questions de principe étaient négligées. La course à l'accroissement des effectifs a favorisé l'apparition d'un esprit de routine au sein des centrales les plus importantes. A force de vouloir remplir une mission de service social au profit de leurs affiliés, elles ont négligé les problèmes essentiels et contribué à faire échouer toute tentative de réforme d'envergure.

L'exemple de la réforme du ministre Gilson est caractéristique à cet égard. Dès lors que son projet reposait sur un ensemble d'épreuves de qualification et de maturité professionnelles nouvelles, l'opposition syn-

dicale s'est manifestée. Même le projet d'instaurer un brevet de direction n'a pu se concrétiser. Toute demande d'effort supplémentaire, qu'il s'agisse de perfectionnement individuel ou collectif, semble a priori suspecte aux permanents syndicaux. Ces derniers devraient, par conséquent, accomplir un effort de réflexion suffisant pour s'élever au-dessus des préoccupations matérielles immédiates. Cela contribuerait à mieux définir le rôle de l'administration par rapport au pouvoir politique.

Au moment où les communautés européennes se développent, où notre Etat se régionalise et où les tâches confiées aux services publics ne cessent de croître, il serait utile de faire le point et de repenser leurs structures administratives comme leur mode de travail.

