Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

L'évolution de l'administration belge depuis 1945

par André MOLITOR,

Professeur émérite de l'Université de Louvain.

*

Les guerres, et surtout les deux conflits mondiaux que nous avons connus au cours de ce siècle, ne sont pas seulement, en soi, des troubles majeurs dans la vie des Etats et des peuples concernés. Elles sont souvent à bien des égards et dans bien des domaines des *révélateurs*. Elles mettent brutalement à nu des situations que le temps de paix avait masquées. Elles accélèrent le processus de mutation sociale ou politique. Elles stimulent la recherche scientifique et technologique. Et ainsi de suite... Il est donc opportun de prendre la fin d'une guerre comme le point de départ d'une analyse sur l'évolution, pour une nouvelle période, de la société et de ses institutions publiques comme privées. Aussi avons-nous trouvé raisonnable d'adopter ce principe pour examiner comment a évolué l'administration belge durant les quarante dernières années. La coupure de la guerre n'a cependant pas apporté à ce vaste appareil bureaucratique de modifications révolutionnaires. Il faut plutôt parler d'une adaptation progressive — plus ou moins adéquate d'ailleurs — aux circonstances nouvelles et à l'environnement dont il relève.

Dans l'examen auquel nous allons procéder, nous tenterons de décrire les événements et les réalités avec le maximum de détachement. Chacun sait cependant que dans les sciences sociales plus encore que dans les autres disciplines, l'observateur est engagé et peut mal se défaire de son équation personnelle. Du reste, les effets positifs ou négatifs de telle mesure peuvent difficilement être passés sous silence. L'essentiel est de refuser le parti-pris : c'est ce que nous essaierons au maximum.

Ceci n'est naturellement qu'un survol rapide et nullement un essai d'histoire de l'administration. Nous nous bornons à essayer de dégager les grandes lignes de force, les caractéristiques essentielles du système administratif pendant la période considérée. Peut-être cet essai mettra-t-il en appétit un historien qui aurait le loisir et l'équipement voulus pour

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

écrire plus tard avec l'aide de spécialistes en administration une véritable histoire de cet appareil durant une période marquante de la vie de notre pays.

Quelle fut, durant la période que nous évoquons, la demande du pouvoir et de la société vis-à-vis de l'administration ? Si l'on préfère, à quels besoins devait-elle répondre, besoins qui se manifestaient comme autant de défis ?

Cette exigence fut et demeure lourde et multiforme, et cela presque sans comparaison avec la période précédente. Même si l'entre-deux-guerres fut le temps où se développa l'interventionnisme étatique, les activités administratives qu'entraînaient celui-ci étaient réduites en comparaison des tâches qui allaient s'abattre ensuite sur nos services publics.

Tout d'abord, de 1945 à 1950 environ, la première mission de l'administration fut une vaste action de remise en ordre menée sur elle-même. Dans l'ensemble elle avait sous l'occupation tenu et aidé le pays à tenir. Elle avait cependant été profondément bouleversée (1). Des services et même des départements entiers (Affaires Etrangères, Colonies) avaient été privés de toute activité et mis en veilleuse. D'autres services avaient été créés, soit dès la mobilisation de 1939 (ex. : Ravitaillement) soit sous l'occupation (ex. : Commissariat à la Restauration du pays, Commissariat aux Prix et Salaires, Corporation de l'Agriculture et de l'Alimentation), pour répondre, les uns à des nécessités réelles, les autres à des visées de l'occupant. Il fallait remettre progressivement, mais aussi vite que possible, l'appareil administratif dans ses cadres normaux. La besogne était d'autant plus complexe que se posaient en même temps des problèmes spécifiques à l'après-guerre (pénurie — reconstruction — dommages de guerre...).

Les principales activités de cette période peuvent se résumer comme suit. Elles comportent d'abord la révision de tous les textes normatifs déclarés nuls par le Gouvernement de Londres (Arrêtés-lois du 5 mai 1944) pour séparer l'ivraie du bon grain et confirmer éventuellement certains d'entre eux. Une analyse parallèle se poursuivit à propos des organismes de guerre : les uns furent mis en liquidation, les autres conservés (Dommages de guerre, par exemple). Le comportement des membres de la fonction publique fut, lui aussi, passé au crible : ce fut l'épuration administrative. Entretemps on procédait en 1946 à une révision systématique des cadres de personnel et de la structure interne de tous les départements ministériels. Enfin, le personnel de la fonc-

(1) Nous ne parlons ici que de l'administration en territoire occupé. Il y aurait une histoire à écrire de l'administration belge à Londres.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

tion publique, dont la situation matérielle avait été des plus difficile sous l'occupation, revendiquait à juste titre une refonte complète de son statut pécuniaire. Il y fut procédé dans le même temps.

Cet ensemble considérable de travaux qui concernaient l'administration elle-même, dut aller de pair, on vient de le dire, avec toutes les démarches requises des administrations pour contribuer au relèvement du pays et à son retour au temps de paix.

Ce programme était lourd, mais en général il n'était que transitoire. D'autres facteurs allaient intervenir pour définir les tâches nouvelles de service public.

Les années de reconstruction furent suivies, à travers certaines variations conjoncturelles, par un accroissement de la prospérité qui a trouvé son sommet dans les « golden sixties ». Le niveau de vie des Belges y a atteint un record historique.

Au début des années 1970 commence un reflux accompagné de difficultés qui nous conduisent à la situation actuelle.

Ces années voient l'Etat et plus généralement les pouvoirs publics avancer, à la faveur de ces circonstances variées, dans la voie d'un interventionnisme plus grand encore qu'avant la guerre, fruit d'un compromis entre le libéralisme économique et les thèses socialistes. Il présente deux caractéristiques principales parmi d'autres : l'aide à l'économie privée assortie de réglementations multiples — la redistribution par voie d'autorité des fruits de la croissance (sécurité sociale — subventions, etc.).

Un autre trait caractéristique de ce temps a été l'internationalisation des activités publiques et privées. Le système de relations internationales où la Belgique est engagée connaît une expansion extraordinaire sous sa double forme bi- et multilatérale. S'y est ajoutée la décolonisation, suivie de la participation à une politique de coopération au développement.

L'évolution économique et socio-culturelle des composantes du pays : Flandre, Wallonie, Bruxelles allait enfin entraîner une tendance, d'abord assez lente (1945-1960) puis de plus en plus accélérée (1965-1983) à donner à l'Etat belge une nouvelle structure, par des réformes institutionnelles abandonnant l'unitarisme et conférant aux communautés et aux régions une existence juridique et des moyens d'action.

Ces mouvements de fond devaient fatalement exercer une influence directe sur les administrations publiques, plus sans doute au centre qu'au niveau local. Le tout se solde en effet par une nouvelle et considérable extension des tâches du service public dans le domaine intérieur comme dans celui des affaires extérieures. Que l'on songe, parmi d'autres domaines, à la politique industrielle, à la planification, à l'aménagement du territoire, à l'énergie, à la sécurité sociale, à l'expansion sco-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

laire et universitaire... Dans toutes ces matières et dans bien d'autres, l'administration a vu se multiplier ses activités d'étude, d'aide au pouvoir politique, de préparation de textes normatifs, et, bien entendu, d'exécution.

Pour examiner les problèmes auxquels elle a dû faire face nous nous proposons de suivre un plan qui n'est guère original mais qui répond à une certaine logique. C'est ainsi que nous étudierons successivement les conditions générales de la décision publique dans laquelle l'administration intervient — ou devrait intervenir —, l'évolution des structures, des techniques de gestion et enfin de la fonction publique.

*
* *

Toutes ces activités nouvelles, il fallait y faire face dans un climat rendu difficile par la complexité croissante du processus de décision. Cette complexité s'est traduite de diverses manières. Nous nous bornerons à cet égard à des observations sur deux points.

Le remplacement progressif de la décision individuelle par la discussion collégiale est un des traits majeurs de l'action ministérielle depuis une génération. Il est dû à l'accentuation du système des coalitions gouvernementales comme à leur soumission de plus en plus étroite aux partis. La Belgique connaît les gouvernements de coalition depuis à peu près soixante-dix ans. Mais dans les coalitions d'avant-guerre les ministres débattaient moins sous la pression des partis et un beaucoup plus grand nombre d'affaires étaient tranchées par un seul ministre. Aujourd'hui, l'arbitrage politique est permanent. Il s'opère au Conseil des ministres ou dans les Comités ministériels ou encore dans les « sommets » réunissant les partis au pouvoir. A ce facteur politique est venu se joindre un facteur plus technique. Un grand nombre d'affaires exigent désormais par leur nature même l'intervention de plusieurs départements ou administrations. D'où nécessité d'une coordination qui alourdit la procédure. De même l'intervention — officielle ou non — dans les affaires publiques de forces extérieures de plus en plus organisées et puissantes, est de nature à allonger le délai de préparation des décisions. Tout cela est bien connu. Les administrations voient, à cause de cette situation, leur activité devenir plus difficile, plus lente et souvent frustrante.

On ne peut dire que de grands efforts aient été faits pour remédier à cette complexité croissante des processus de décision. A mesure que l'on avance dans le temps depuis le point de départ que nous avons choisi, on remarque au contraire une complication croissante. Il faut même parler parfois d'une paralysie temporaire. Coordination nécessaire, collé-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

gialité accrue, consultation des groupes d'intérêts et de pression, gouvernements de coalition, technique des *package deals,* affrontements Nord-Sud, systèmes de recours par concertation (v. les lois de réforme institutionnelle d'août 1980) : tout cela va dans le même sens. On ne voit guère de mesures décidées pour réduire cet engorgement. Points d'efforts de déconcentration, aucune extension des délégations pour décider dans des cas d'importance secondaire. Les compétences transférées aux communautés et aux régions vont sans doute dégager dans une certaine mesure le pouvoir central, mais les mêmes phénomènes ne vont-ils pas se répéter à ce niveau ? Il est trop tôt pour le dire. En tout cas, le système de la « décision par consensus » légalisé par les lois que je viens de citer, n'est pas fait pour simplifier les choses.

Tout cela, dira-t-on, relève essentiellement de l'ordre politique. Il est vrai. Mais comme ailleurs, l'administration y est étroitement liée. Le moins que l'on puisse dire est que l'état de chose actuel ne lui donne guère de marge de manœuvre.

Toujours dans ce même champ d'organisation de la décision, il y aurait intérêt à étudier dans un certain détail les résultats de la création par la voie constitutionnelle (1970) de la fonction de Secrétaire d'Etat. Parmi les raisons invoquées à son appui, figurait justement la possibilité pour un ministre de se décharger sur un Secrétaire d'Etat d'un nombre important de décisions ne requérant pas absolument son intervention. Y est-on parvenu ? On ne saurait se prononcer à ce sujet sans une analyse détaillée et concrète de la manière dont la fonction a été occupée et exercée jusqu'à ce jour. On ne peut s'y livrer ici. L'impression générale est qu'en tout cas sous cet angle, la nouvelle fonction na pas donné tout ce qu'on pouvait en attendre. Mais l'analyse à laquelle nous pensons devrait aussi étudier les conditions extra-constitutionnelles requises pour une solution optimale. Ces conditions sont de divers ordres. Un seul exemple. La relation entre Ministre et Secrétaire d'Etat ne peut produire ses fruits que dans un climat de confiance réciproque maximum. Or l'habitude a souvent été prise de doubler un Ministre par un Secrétaire d'Etat d'un autre parti de la coalition. C'est là organiser la concurrence, voire l'affrontement, et en tout cas le débat permanent, plutôt qu'une collaboration entière. En d'autres mots, et comme toujours, le texte n'est rien sans le contexte.

Notre deuxième point concernant la décision publique vise un sujet tellement rebattu que l'on hésiterait à en parler s'il ne constituait une donnée fondamentale de notre vie publique durant la période considérée. Il s'agit, comme on l'a sans doute déjà deviné, de l'éviction progressive par les Cabinets ministériels de l'administration dirigeante, dans le nom-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

bre des tâches qui lui incombent naturellement, et en particulier, dans sa contribution à la décision de politique générale.

Il n'est pas question de remettre en cause ce qui justifie l'existence des Cabinets. Mais dès avant 1940 certains se plaignaient de leur caractère envahissant. Force est de dire que depuis, l'importance numérique de leur personnel et leur activité se sont développés sans comparaison avec la situation de jadis. Le porte-à-faux qui en résulte est de plus en plus marqué. Il ne s'agit plus désormais d'une équipe restreinte de collaborateurs personnels du ministre mais d'une véritable administration ou état-major parallèle, monopolisant de plus en plus la décision dès ses stades préparatoires, et constituant avec les autres cabinets un réseau où se poursuivent une concertation et un marchandage permanent. L'élément de collaboration et de confiance personnelles qui justifiait à l'origine l'existence du cabinet ministériel a cédé largement la place à l'investissement du pouvoir ministériel par des forces extérieures au système politico-administratif proprement dit : partis, syndicats, groupes d'intérêts divers (2). Les analyses que l'on a faites jusqu'à ce jour de ce mode de gouvernement ont à nos yeux le tort de se présenter sous un jour trop « moralisant » partant d'un schéma idéal qui peut-être (?) existait au temps jadis mais qui n'a aucune chance de se reproduire. Il serait plus réaliste de partir désormais d'une analyse socio-politique excluant au départ le jugement de valeur pour retrouver celui-ci en fin de course et proposer des solutions meilleures en termes d'efficacité. Si la situation actuelle est malsaine (3), c'est autant pour des raisons d'efficacité que de justice.

*
**

L'extension des missions allait nécessairement entraîner des modifications aux structures administratives. Il est évidemment impossible d'entrer ici dans le détail des créations, des modifications et des suppressions de services. Bornons-nous à quelques notations générales assorties d'exemples (4).

---

(2) Dans nombre de cas le choix du ministre n'est plus personnel : il doit accepter des candidats « fournis » par une de ces instances extérieures. En tout cas il lui faut pour les désigner l'agrément de son parti. Le phénomène des *carrières de cabinet* est, lui aussi, typique de la situation développée depuis 1945. Etc., etc.

(3) Pour montrer qu'il convient d'observer en ce domaine un certain relativisme, notons qu'il y a cinq ans la Commission des Finances de la Chambre des Communes britannique, analysant les rapports entre le Gouvernement et l'administration, avançait l'idée qu'il serait bon d'expérimenter en Grande-Bretagne le système des cabinets ministériels, pour permettre aux ministres de tenir tête à un Civil Service trop puissant et trop imbu de ses prérogatives...

(4) Nous n'évoquons pas non plus ici la profonde réforme structurelle que fut la fusion des communes.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Le domaine où l'administration touche de plus près à l'ordre politique est celui des administrations centralisées, en d'autres mots des ministères.

Il faut distinguer à cet égard la structure *administrative* départementale de la structure *gouvernementale*. Cette dernière est plus variable et fluctuante que la distribution entre départements des tâches administratives. Et cela est heureux. Si à chaque formation de gouvernement, la nomination des ministres et la répartition entre eux des activités entraînait une refonte de la structure des départements et services, l'anarchie s'installerait rapidement au niveau administratif. Ceci parce que la logique (ou l'absence de logique) qui préside à la formation du gouvernement est très différente de celle qui justifie la division du travail dans l'ensemble de l'appareil administratif. La période qui nous occupe a vu quelques expériences malheureuses qui ont entraîné de désagréables et inutiles fluctuations. La leçon a porté et la structure départementale est demeurée ensuite relativement stable jusqu'au moment où les réformes institutionnelles de 1970 et de 1980 ont provoqué les mutations qui sont encore en cours et dont nous reparlerons plus loin. Celles-ci devraient normalement, après transferts de maints services aux communautés et aux régions, entraîner des regroupements des services et la réduction du nombre des départements ministériels.

L'organisation de l'administration centralisée, et plus spécialement la distribution des tâches entre les départements ministériels a certes subi maintes modifications. Aucune ne fut fondamentale avant l'intervention des réformes institutionnelles. Cependant, un certain nombre de transformations sont intervenues sous l'influence de facteurs divers : pression de groupes d'intérêts (création d'un Ministère des Classes moyennes en 1954), événements internationaux (suppression du Ministère des Colonies, 1960-61), évolution « communautaire » (scission de l'Education nationale en deux départements) plus importance croissante accordée à l'action culturelle de l'Etat (deux Ministères de la Culture). Cette liste n'est qu'exemplative. Elle n'inclut pas d'éphémères créations de l'immédiat-après-guerre (Ministères du Budget, de la Reconstruction...) non plus que la création d'administrations et de services nouveaux au sein des départements. Diverses propositions de réduction par regroupement du nombre des départements ministériels n'ont jamais abouti. Elles correspondaient d'ailleurs plus à des soucis récurrents d'économies (d'ailleurs fort limitées) qu'à de réelles réformes d'organisation.

Tout aussi importante dans l'ordre des structures administratives que ces changements au niveau des ministères, fut durant le même temps, la multiplication du nombre des organismes d'intérêt public appelés chez nous *parastataux*. L'immédiat avant-guerre avait vu déjà une vague impor-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

tante de créations de ces services publics autonomes, surtout dans le domaine des Finances et du Crédit. Après 1944, c'est avant tout le nouveau régime de Sécurité sociale qui va susciter la création de nouveaux parastataux. Mais il en naîtra dans d'autres domaines encore. La technique des *Fonds* autonomes a également caractérisé cette époque : Fonds des Routes, des constructions scolaires, etc.

Notons, dans le même ordre d'idées, un regain de faveur accordé à l'idée de Régie et la transformation en régies de plusieurs grandes administrations notamment celles des Bâtiments (Travaux publics) et la Direction générale des Postes.

La création de ces nouveaux organismes jouissant soit de l'autonomie financière et technique (Régies), soit, en plus, de l'autonomie organique, se justifiait dans l'esprit de leurs promoteurs par des motifs de meilleure organisation, de liberté plus grande vis-à-vis du système hiérarchique, de cogestion pour les intérêts patronaux et syndicaux (Sécurité sociale). A côté des avantages réels de la formule, il faut tenir compte du fait qu'elle a entraîné la création en marge des services centralisés d'une véritable féodalité administrative, échappant en fait à la responsabilité ministérielle, gérant parfois des fonds énormes, exerçant une influence très grande sur l'opinion (RTBF-BRT) et se distanciant du pouvoir central pour gérer des intérêts spécifiques ou pour vivre selon une double logique partiellement contradictoire : celle du service public et celle d'autres motivations. C'est tout le problème débattu depuis des années en Grande-Bretagne sous le sigle des Quangos (5). En 1954, le gouvernement a obtenu du Parlement le vote d'une loi organique sur le contrôle des organismes d'intérêt public (16 mars 1954). Cette législation, dont on ne doit pas sous-estimer l'importance, concerne le contrôle financier et la gestion du personnel, mais non pas la politique générale qui reste soumise au seul mécanisme de la tutelle, relevant plus d'un rapport de forces politiques que d'autre chose. Il a d'ailleurs fallu longuement batailler pour que cette loi soit appliquée de manière effective dans les parastataux concernés.

Un des traits les plus frappants de l'évolution que nous analysons ici est la mesure — considérable — dans laquelle nos administrations sont influencées par ce que l'on pourrait appeler la dimension internationale. Nous tenons à le souligner parce que l'on n'en parle pas assez souvent. Elle mériterait à elle seule une étude. Il suffit pour le comprendre de songer à l'imbrication de toutes les administrations nationales des Communautés Européennes dans l'activité communautaire. On ne se rend

(5) Quasi Autonomous Nongovernmental Organizations.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

souvent pas suffisamment compte de l'extérieur de l'ampleur de cette « symbiose » et des devoirs qu'elle entraîne quotidiennement. Tous les départements et pratiquement tous les organismes d'intérêt public ont aujourd'hui des activités d'ordre international et ont dû aménager en conséquence leurs structures et leurs réseaux de communication, que ceux-ci soient internes à l'Etat ou les mettent en liaison avec l'étranger. Quant aux unités chargées spécifiquement de missions internationales (Ministère des Relations extérieures, Office du Commerce extérieur, Administration générale de la Coopération au développement,...), l'évolution s'est évidemment traduite par un considérable alourdissement de leurs activités.

Enfin, la vie de nos administrations durant les vingt dernières années a été dominée par les conséquences pour elles des réformes institutionnelles qui ont entraîné la revision de notre Pacte fondamental. La répartition des pouvoirs et des attributions entre l'Etat central d'une part, les communautés et les régions de l'autre, déclenchait un processus de scission des services et de transfert d'agents qui forma depuis des années et aujourd'hui encore un des soucis majeurs dans le service public. Il a fallu d'abord déterminer les services ou unités à transférer en fonction de la division des missions entre les deux niveaux. Cette tâche fut et demeure délicate et complexe à cause du caractère souvent imprécis des textes répartissant les compétences. Il a fallu en même temps créer les grandes unités administratives — ministères communautaires et régionaux — destinées à accueillir dans des structures nouvelles les services transférés et leur personnel. Le transfert de ce personnel posait de complexes problèmes où il fallait concilier les nécessités du service et les intérêts des agents. Encore faudra-t-il apprécier les résultats de cette opération au regard des décisions en cours sur la localisation des administrations centrales (6), des communautés et des régions. On sait que la solution a été différente pour la Flandre et la Wallonie. Du côté flamand, la décision de fixer ces administrations en un seul lieu et à Bruxelles, répond à l'homogénéité plus grande du peuple flamand et à un dessein politique. S'y joint d'ailleurs la fusion réalisée entre la communauté et la région. Du côté wallon, le refus de cette fusion, la prédominance du sous-régionalisme ont entraîné la dispersion des services de la région entre quatre villes, Namur étant désignée comme capitale régionale et communautaire.

---

(6) *Centrales* et non contralisées. Une communauté ou une région peut et doit avoir, à côté de ses services extérieurs axés sur des circonscriptions territoriales, une administration centrale située auprès du pouvoir politique.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Dans son ensemble, le passage aux régions a été poursuivi dans de mauvaises conditions pour les services, à cause des modifications successives intervenues dans les bases mêmes du système nouveau de dévolution. Si on entrait dans le détail, on devrait envisager une « prérégionalisation », une régionalisation provisoire ou transitoire, une dévolution définitive enfin arrêtée par les lois organiques de 1980.

Il n'est pas étonnant en tout cas que l'administration, son personnel et son action souffrent d'une situation qui se prolonge à travers des soubresauts successifs. Le maximum semble avoir été fait pour assurer les transferts de personnel dans les meilleures conditions. Les problèmes principaux ne sont pas là. Ils se situent surtout dans l'incertitude de l'administration dirigeante sur les autorités dont elle dépend, dans la complication d'un processus d'action difficilement maîtrisable et mal maîtrisé, dans la peine de l'administré à s'y retrouver dans ce nouveau dédale.

On doit admettre et accepter que d'importantes réformes de la structure même de l'Etat entraînent pendant une période transitoire des inconvénients parfois sérieux. Ils sont le prix à payer pour aboutir à une situation nouvelle supposée et espérée plus conforme à l'intérêt de tous. Mais cette période transitoire ne peut durer trop longtemps, ni surtout être prolongée par de nouvelles remises en question, sous peine de casser l'outil et de compromettre de manière irréversible la confiance du citoyen dans le service public.

*
* *

Après les conditions générales de la décision publique, et l'évolution des structures, nous aborderons brièvement les techniques de gestion administrative. Dans ce but, nous dirons un mot de l'évolution ou de l'introduction de certaines d'entre elles.

Mais tout d'abord, il convient de dire que depuis 1945 les méthodes de travail de l'administration se sont dans l'ensemble modernisées. L'étude de maints sujets se fond sur des bases plus scientifiques que jadis. L'apport des sciences économiques et sociales, de la statistique se fait heureusement sentir. L'approche des problèmes est moins exclusivement juridique et légaliste. La période que nous étudions coïncide en effet en Europe, et particulièrement en Belgique, avec l'essor de certaines sciences sociales, surtout des sciences économiques sous tous leurs aspects et de la sociologie. Ces disciplines étaient chez nous assez peu élaborées. C'est entre 1930 et 1940 que les sciences économiques sous leur forme contemporaine ont vraiment démarré. L'admission après 1945 d'un certain nombre de jeunes économistes dans les administrations, leur présence au niveau gouvernemental, ont eu sans conteste un impact réel sur l'orientation nouvelle prise par la pensée et la gestion administratives.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Plus complexe à définir et à analyser est l'évolution durant le même temps de ce que l'on pourrait appeler le style administratif. Nous n'entendons pas par là une manière d'écrire : elle n'a d'ailleurs, hélas, guère changé. Nous visons les caractéristiques générales de l'action administrative à l'intérieur même des services. Le système bureaucratique subsiste certes dans ses traits fondamentaux tel qu'il s'est établi au XIXe siècle. Notre impression est cependant qu'il s'est assoupli. La diminution générale du formalisme social a eu un effet indéniable sur les relations à l'intérieur de la hiérarchie.

Que dire de l'introduction de certaines techniques de gestion proprement dites, c'est-à-dire de méthodologies élaborées, destinées à accroître la transparence et l'efficacité de l'action, à faciliter la prise de décision, à conjuguer une prévision plus rigoureuse à un souple ajustement au réel ? On doit le reconnaître : ces efforts se heurtent à des obstacles qui dérivent de l'empirisme congénital des Belges et de l'indifférence (pour ne pas dire plus) des dirigeants. Deux exemples sont édifiants à cet égard : celui des techniques budgétaires et celui de la planification.

La procédure budgétaire, prise au sens large du terme, est une des techniques de gestion les plus importantes de l'Etat, non seulement sous l'aspect des finances publiques mais parce que le budget de l'Etat exprime toujours de manière plus ou moins précise soit une politique — soit l'absence d'un dessein cohérent. C'est à travers lui que peut ou non se réaliser la continuité de cette politique — sujette d'ailleurs aux variations de nos vulnérables gouvernements de coalition.

On ne peut signaler dans ce domaine rien de très révolutionnaire. La présentation des budgets a été améliorée et rattachée aux comptes économiques de la nation. Le contrôle par l'Inspection des Finances et par le Comité du Budget de la préparation et de l'exécution des budgets, a connu d'utiles mises au point. Des essais de réforme plus fondamentaux ont été amorcés sans succès. Dès avant 1950, l'idée du budget comme programme d'action gouvernementale était lancé par Ed. P. Seeldrayers (7) : elle n'eut guère d'écho. Longtemps après, les expériences américaines du PPBS (8) faisaient l'objet d'une étude approfondie et de travaux sur le terrain par une équipe que conduisit Edouard Poullet. Pendant plusieurs années, divers départements servirent de champ d'expérience à cette nouvelle méthode qui, comme son nom l'indique tente de créer un lien entre les budgets annuels, la détermination de programmes à moyen terme et un planning de direction par les objectifs.

---

(7) Secrétaire Général du Ministre du Budget de 1946 à 1949.

(8) Planning Programming Budgeting System.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Ce fut moins un échec qu'une perte dans les sables. On peut discuter les mérites du PPBS, que le Gouvernement fédéral des USA a d'ailleurs abandonné entretemps. Force est par contre de constater que, même là où elle était acceptée par l'administration, l'idée d'une plus grande transparence des budgets et de programmes à moyen terme, d'ailleurs soumis à révision annuelle, n'a rencontré aucun succès auprès des gouvernements. Nous n'en rechercherons pas ici les raisons : elles relèvent en tout cas et à première vue de la mentalité foncière du Belge et de réflexes politiques qu'il serait intéressant de psychanalyser.

Les techniques de la planification ne se sont introduites que très lentement, à cause de l'hostilité que professait à leur égard une bonne partie de l'opinion publique. L'accueil fait avant la guerre au Plan du Travail d'Henri de Man, entériné par le POB, en était déjà la preuve. C'est d'abord par le biais de la « Programmation » (1959) que ces idées ont été introduites prudemment dans le système politico-administratif belge. En 1970, une certaine évolution des esprits et les exigences de la régionalisation ont amené le gouvernement à légiférer. La création du Bureau du Plan a donc été consacrée par la loi du 15 juillet 1970. Celle-ci a en même temps défini les objectifs de la planification : obligatoire pour le secteur public, contractuelle pour les entreprises aidées par l'Etat, indicative pour le surplus. Elle déterminait également la procédure d'élaboration du Plan.

Après une quinzaine d'années, il apparaît que la planification n'est pas un succès. Certes, les circonstances y sont pour beaucoup : la mise en route de la planification a coïncidé avec le début d'une conjoncture mondiale où la prévision est devenue de plus en plus difficile. Il faut cependant mettre aussi en cause la lourdeur de la procédure légale (même si elle a été allégée depuis 1970) et surtout — ici encore — le fait que le Belge est rebelle à ce type de méthodologie. Le Bureau du Plan joue aujourd'hui — et malgré lui — bien plus le rôle d'un grand expert économique et social du gouvernement que celui de maître d'œuvre d'une activité dont les résultats ne répondent guère aux espoirs que certains y avaient placés.

Faut-il ranger l'informatique parmi les techniques de gestion ? Faut-il au contraire la considérer uniquement comme un outil à la disposition de ces techniques ? La question n'est pas aussi oiseuse qu'on pourrait le croire. En fait, de quelque outil qu'il s'agisse, son usage et sa généralisation peuvent en tout cas non seulement venir aider les techniques, mais en modifier les perspectives et la portée. Ils visent plus loin et apportent aussi des changements profonds dans la structure humaine de l'entreprise (privée ou publique, industrielle ou administrative) et

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

dans le type du travailleur. Cette analyse peut être faite au départ de techniques peu sophistiquées, et vérifier notre hypothèse. Exemple : le rôle de la machine à écrire dans l'évolution de l'administration. Mais l'hypothèse se vérifie de manière bien plus décisive lorsqu'il s'agit du phénomène informatique où se conjuguent *hardware et software*, où l'outil prolonge et remplace une partie du processus intellectuel, où notamment l'élaboration des programmes s'articule étroitement sur la définition des objectifs.

L'administration, comme souvent (pas toujours !), a pris conscience avec un certain retard sur le secteur privé des possibilités que lui ouvrait l'informatique. Depuis, elle a fortement développé son parc d'ordinateurs et leur utilisation. Celle-ci demeure encore trop souvent confinée au domaine des tâches de pure exécution. Bon nombre de services vont cependant plus loin. C'est le cas par exemple du Bureau du Plan où l'ordinateur est devenu, à travers l'élaboration de modèles mathématiques, un moyen précieux de tester des hypothèses dans la politique socio-économique nationale. On semble aussi pouvoir attendre beaucoup du développement de réseaux informatiques régionaux liés à l'organisation de nos nouvelles structures institutionnelles. Les principaux problèmes qui se posent dans la « politique informatique » des pouvoirs publics semblent être l'utilisation optimale du parc sans gaspillages de *hardware,* la défense de la vie privée qui est le thème d'un projet de loi déposé au Parlement, enfin — et ce n'est pas le moins important — l'impact de l'informatique sur les structures administratives et sur la politique de personnel. Au surplus, à côté de l'informatique proprement dite, des développements connexes, tel celui de la « bureautique » (ex. : machines à traiter les textes) ouvrent des perspectives analogues et posent des problèmes comparables. Les vingt prochaines années seront décisives à cet égard.

A ces remarques sur les techniques de gestion, nous voudrions joindre une brève note sur l'administration et l'ordre juridique depuis 1949. Celui-ci, bien sûr, dans ses dimensions multiples, déborde largement ce concept de technique de gestion. On peut dire cependant que l'élaboration et l'exécution des normes juridiques qui mettent en œuvre les décisions du pouvoir relèvent sous un certain angle de cette catégorie. Dans un Etat comme le nôtre, c'est normalement au moyen du droit et à travers lui que se traduit, s'exprime et se réalise la volonté politique. Il y a donc là un instrument de gestion sociale au sens le plus élevé du terme. On doit d'ailleurs se demander si sa problématique ne relève pas plutôt du niveau politique que de l'administratif. Ici comme ailleurs, les deux réalités sont inextricablement liées et c'est pourquoi on peut selon nous en parler dans cette étude.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

L'interventionnisme croissant suscite une inflation des textes normatifs. Celle-ci, déjà dénoncée durant l'entre-deux-guerres, entraîne la confection vicieuse dans la forme des textes législatifs et réglementaires. Trop souvent ils sont rédigés dans la hâte, parfois leur préparation est confiée à des officines extra-administratives peu compétentes. D'où les défauts et les inconvénients dont se plaignent tous les usagers des textes, y compris les plus hautes juridictions. Quant au fond, peut-on dire que l'encadrement du pouvoir et de l'administration par la norme, qui caractérise l'état de droit, soit devenu plus rigoureux ? On n'oserait le prétendre. D'abord, l'incohérence et l'obscurité des normes est source d'incertitude et de malaise. Ensuite et surtout, il faut noter que bon nombre de législations et de réglementations récentes gouvernent de nouveaux domaines où la décision publique est largement discrétionnaire, malgré les sauvegardes dont on tente parfois de l'entourer. Que l'on songe aux dispositions relatives à l'aménagement du territoire, ou encore à celles qui régissent l'aide de l'Etat aux activités économiques. Et ce ne sont là que des exemples.

En regard de ces risques que fait courir à l'administré l'état de notre appareil normatif, il faut citer le rôle positif que joue le Conseil d'Etat depuis sa création en 1946. Dans les limites que lui assigne sa loi organique, mais avec une souplesse inventive, il tend à contenir le pouvoir politique et l'administration dans les bornes qu'impose la vigilance à l'égard de l'arbitraire toujours possible.

⁂

Il nous reste à parler de la fonction publique dans son évolution depuis 1945. Nous nous y étendrons quelque peu. Ce sujet le mérite : après tout, l'administration, c'est essentiellement un ensemble humain ordonné à des tâches.

Notre première constatation au sujet de la fonction publique de 1945 à nos jours sera d'ordre purement factuel. Il s'agit de l'accroissement considérable des agents des services publics. Nous ne pouvons entrer ici dans des indications statistiques détaillées. On sait au demeurant combien ces analyses sont complexes à cause de la disparité des sources, de la variété des définitions du *fonctionnaire* ou de *l'agent des services publics*. On sait aussi que pour le problème qui nous occupe il faut extraire des chiffres globaux diverses catégories de personnel — enseignant, militaire, etc. — qui ne relèvent pas de notre propos actuel. Enfin une analyse continue depuis 1945 exigerait des commentaires détaillés. En 1945 les effectifs étaient anormalement gonflés par les recrutements

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

opérés en fonction de l'économie de guerre. Ils se sont ensuite réduits pour reprendre plus tard une marche ascendante.

Contentons-nous de quelques données fournies, depuis qu'elle existe, par une source fiable : l'*Aperçu des effectifs des services publics* (9). Au 30 juin 1982 les effectifs des ministères et des organismes d'intérêt public (parastataux) s'élevaient ensemble à 292.600 unités contre 234.582 au 30 juin 1971 (10).

L'accroissement est important. Sans doute y a-t-il parallélisme avec l'extension progressive des tâches de l'Etat et des administrations. Mais ces chiffres correspondent-ils à une utilisation normale du personnel ? Traduisent-ils au contraire, en tout cas partiellement, un gonflement pléthorique et des recrutements inutiles résultant d'une organisation déficiente ? Pour répondre à ces questions, il faudrait presque analyser la situation service par service (11). Globalement, l'opinion publique a l'impression que notre fonction publique est surpeuplée. La comparaison, toujours aléatoire, avec les chiffres d'autres pays, présente la Belgique comme dotée d'une bureaucratie très volumineuse. Une politique de personnel et de relations publiques imaginative gagnerait à mettre en lumière avec précision la réalité des choses. Mais en période de chômage massif toute mesure qui pourrait, de près ou de loin, entraîner des dégagements de personnel est considérée avec méfiance.

Sur la composition de ce personnel nombreux, il y aurait aussi d'intéressantes études à conduire. Bornons-nous à ce sujet à deux notations. La première concerne l'afflux depuis 1945 du personnel de langue néerlandaise dans les cadres administratifs. La seconde vise l'accroissement considérable dans les mêmes cadres des diplômés universitaires.

La période de 1945 à nos jours marque l'entrée en force dans nos services administratifs à tous les échelons, de fonctionnaires de langue néerlandaise. Les lois linguistiques de 1932 sur l'emploi des langues dans l'enseignement et l'administration ont alors véritablement porté leurs fruits en même temps qu'une poussée sociologique profonde qui dirigeait les

---

(9) Edité annuellement par le Service d'Administration Générale.

(10) Nous ne donnons pas séparément les effectifs des Ministères d'une part et ceux des parastataux de l'autre. Cela risquerait de conduire à des déductions erronées, sauf à assortir ces chiffres d'explications fort détaillées. En effet, durant cette période des services qui dépendaient directement des Ministères ont acquis une certaine autonomie et ont été rangés de ce fait dans la catégorie des organismes d'intérêt public. D'où des glissements de chiffres qui sont indépendants de la croissance ou de la diminution éventuelle des effectifs. On a là un bon exemple parmi bien d'autres, de la prudence avec laquelle il faut manier ces statistiques.

(11) Des études faites pour la Régie des Postes ont montré l'existence pendant bien des années d'un déficit de personnel chronique, compte tenu de l'accroissement du courrier, de la multiplication des points de distribution, des mesures sociales qui ont réduit les prestations du personnel. Des correctifs ont été apportés depuis à cette situation.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

jeunes Flamands vers des types d'emplois jusqu'alors occupés de préférence par les Francophones. Dans un système de sélection pour les emplois dirigeants fortement politisé, les formations politiques flamandes ont veillé à faire occuper ces emplois par le plus grand nombre possible de leurs affiliés. Les lois de 1963, en confirmant dans les services centraux l'égalité relative des cadres de chaque rôle linguistique, mais en créant à leurs côtés un cadre bilingue, ont suscité une prépondérance dans ce cadre des fonctionnaires flamands, les francophones refusant trop souvent l'effort nécessaire pour bien connaître le néerlandais. Il en allait de même dans les services légalement bilingues. Dans le corps diplomatique, où le déséquilibre était flagrant en faveur de francophones, des mesures législatives et réglementaires ont assuré en quelques années, non sans susciter des difficultés et de réels problèmes humains, un équilibre effectif. Celui-ci est même en train d'être compromis au détriment des francophones (12). Quoi qu'il en soit, la « physionomie linguistique » de l'administration, avec ce qu'entraîne d'ailleurs le facteur linguistique dans les réactions et dans les mentalités, est très différente de ce qu'elle était il y a quarante ans.

Une des autres caractéristiques de la politique de personnel dès l'immédiat après-guerre fut l'admission massive dans les services de diplômés universitaires. Ceci est dû à la fois au développement numérique des jeunes sortis de l'enseignement supérieur et aux idées mises en œuvre par Louis Camu lors de la réforme administrative à la veille de la guerre. Jusqu'alors, en dehors des grands corps techniques (ingénieurs — Eaux et forêts) et de fonctions bien spécifiques (jurisconsultes) l'administration dirigeante comptait un très petit nombre d'universitaires et se recrutait exclusivement par avancement depuis les emplois d'exécution. En maintenant la sélection « démocratique » depuis la base, mais en la combinant avec l'accès direct des universitaires au niveau 1 dans les emplois et administrations générales, le Statut de 1937 apportait une modification profonde à la structure de l'administration dirigeante. Cette modification se réalisa avec plus ou moins de rapidité selon les départements. Aujourd'hui elle est tout à fait généralisée. Même les administrations fiscales, dernier bastion du recrutement traditionnel et de la formation « sur le tas », recrutent aujourd'hui par accès direct des universitaires — et même des universitaires féminins ! — dans les emplois du premier niveau.

---

(12) Cl. ROOSENS : Agents diplomatiques et consulaires belges : conditions de recrutement (1831-1980). *Mémoire inédit présenté en vue de l'obtention du grade de licencié en sciences historiques.* UCL, 1983.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Cette allusion aux fonctionnaires féminins nous mène à noter que dans les ministères la « féminisation » des services est assez largement réalisée pour les emplois subalternes (de 25 à 40 % des effectifs selon les niveaux). Par contre, elle ne l'est guère au niveau des fonctions supérieures. Au 30 juin 1982 le niveau 1 comptait 10.000 hommes et 1.117 femmes... Peu de femmes ont accédé jusqu'ici au grade de directeur général, aucune à celui de Secrétaire général de ministère.

***

Même si on se limite, pour les besoins de l'étude, au personnel des départements ministériels et des « parastataux » qui s'y rattachent, la nature des emplois qui constituent la fonction publique est très variée. Elle inclut les diplomates et les douaniers, les sténodactylographes et les ingénieurs des mines, etc., etc. Tous cependant sont par rapport au pouvoir dans une situation comparable. C'est cette situation, élaborée et précisée depuis près de deux siècles, qui a donné à l'état de fonctionnaire ses caractéristiques, caractéristiques communes à tous les membres de l'administration, caractéristiques propres et spécifiques par rapport au « secteur privé ».

La question principale qui nous paraît se poser à cet égard est de savoir si la conception traditionnelle de la fonction publique s'est maintenue depuis 1945 ou si au contraire elle a évolué par rapport à ce qu'elle était durant la première moitié du siècle et auparavant.

A notre avis, il s'est produit durant cette période une modification importante dans la conception même de la fonction publique de notre pays. Cette évolution relève de multiples facteurs juridiques, sociologiques et psychologiques. Elle ne s'est pas manifestée d'un coup. C'est un processus qui est d'ailleurs loin d'être achevé et dont on ne sait pas encore exactement où il va nous conduire.

Durant l'entre-deux-guerres, notre fonction publique vivait encore largement sur une conception où se rejoignaient les idées wébériennes sur la bureaucratie et la doctrine française du droit administratif cristallisée à cheval sur le XIXe et le XXe siècles. Ces deux courants traduisaient d'ailleurs ce qu'on pourrait appeler une idée de la fonction publique au service de l'Etat souverain. Dans cette perspective, la fonction publique formait un corps distinct et même séparé à divers égards du reste de la société civile. Soumise à diverses servitudes (devoir de réserve, limitation de l'exercice de certaines libertés, notamment interdiction de la grève, rémunérations médiocres), elle jouissait en contrepartie de certains avantages : la stabilité de l'emploi en fait sinon en droit, une

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

sécurité sociale avant la lettre et le bénéfice d'une pension considérée comme un salaire différé.

Cette situation allait évoluer sous l'influence de facteurs convergents. L'accroissement du nombre des agents, l'exercice de tâches relevant naguère du secteur privé, la syndicalisation massive : autant d'éléments qui venaient du côté de la fonction publique combler partiellement le fossé qui la séparait des travailleurs du secteur privé. Nous citerons plus loin des exemples concrets de cette situation nouvelle. Du côté du secteur privé on peut parler d'une « fonctionnarisation » progressive, dans la mesure où la Sécurité sociale et la lutte contre les licenciements avec les mesures tendant à les pallier, rapprochaient ouvriers et employés des fonctionnaires, sans bien entendu que l'on parvînt à une assimilation véritable.

Nous voilà donc loin de la situation de jadis, qu'une doctrine quelque peu attardée décrit parfois encore comme correspondant à la réalité actuelle. Il est temps qu'elle s'ajuste à celle-ci dans le cadre d'une conception corrigée des relations entre l'Etat et la Société.

Au surplus, nous constatons depuis quelques années dans une grande partie de l'opinion publique une tendance accrue à souligner de manière critique les avantages dont bénéficient les agents par rapport au personnel du secteur privé. On cite spécialement la sécurité de l'emploi et le régime de pensions. On passe volontiers sous silence les sujétions qui sont la contrepartie de ces avantages. Cette attitude est courante en cas de crise économique prolongée. Mais ne dépasse-t-elle pas la crise et ne relève-t-elle pas d'un mouvement plus fondamental ? Le souci d'économiser les deniers publics et de répartir au maximum le travail disponible dicte des mesures contre les cumuls (13). La charge générale des pensions pousse certains à proposer un système de pension nationale unique qui ne serait certes pas alignée sur les régimes les plus favorables. Faut-il voir là, au-delà de mesures ou de projets inspirés par la conjoncture, l'inspiration d'une philosophie axée sur l'égalisation des sorts ? Tout cela mériterait une étude approfondie. Une véritable politique de personnel ne peut perdre de vue que si le secteur public est soumis par l' « employeur » à des contraintes croissantes par rapport au personnel des entreprises privées, ces contraintes risquent de tarir plus encore les sources de recrutement des meilleurs candidats. Nous pensons spécialement aux fonctions dirigeantes.

---

(13) Y compris des mesures absurdes et contre-productives. Nous pensons à l'interdiction faite aux fonctionnaires de donner cours dans l'enseignement supérieur, sinon à des conditions qui rendent la chose irréalisable.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Illustrons par quelques exemples limités les modifications qui se sont produites dans la conception de la fonction publique.

Tout d'abord, il n'est pas possible d'évoquer l'évolution de notre fonction publique depuis la guerre sans souligner la place croissante qu'y a prise le fait syndical. A la veille de la guerre l'action des syndicats de la fonction publique était déjà reconnue et s'était vu conférer une place dans le cadre du Statut des Agents de l'Etat élaboré par le Commissaire Royal Louis Camu. Il existait, à côté des deux grandes centrales syndicales, affiliées respectivement à la FGTB et à la CSC une foule d'autres petits syndicats et des associations professionnelles « catégorielles ». L'après-guerre allait voir la disparition par mort naturelle de bon nombre de ces organismes et, pour le reste, une lutte systématique entamée par les grandes centrales pour supprimer ou absorber ce qui en restait et pour s'assurer une domination sans partage dans le domaine de la représentation du personnel et dans la discussion avec les gouvernements. Le combat réussit dans une large mesure. Seules, résistèrent quelques organisations et en particulier le syndicat lié au troisième de nos partis traditionnels, qui s'appelait encore alors le parti libéral. Sans décrire ici les péripéties de cette bataille, notons-en deux points essentiels qui ont assuré jusqu'à ce jour une position de force aux syndicats restés sur le terrain. D'abord le système électif organisé par le Statut de 1937 pour assurer à la proportionnelle la représentation du personnel aux organes de consultation syndicale, fut battu en brèche avec persévérance par les deux « grands ». Cette pression continue aboutit d'abord à la suspension du système électif, puis à son remplacement par celui des organisations les plus représentatives. C'était accorder en fait le monopole aux syndicats chrétiens et socialistes, auquel vint s'ajouter ensuite et en fonction des gouvernements de coalition, le syndicat de tendance libérale.

La deuxième revendication fondamentale des grands syndicats était le passage de la consultation syndicale acquise en 1937 à une concertation et même à une véritable négociation avec l'Etat. Revendication ancienne d'ailleurs, elle fut acquise dans son principe il y a quelques années. Sans entraîner dans le chef des agents une situation contractuelle individualisée, elle enfonçait un coin dans la théorie du statut légal et réglementaire de la fonction publique. Elle devait rapprocher singulièrement les agents publics des travailleurs du secteur privé. Mais le principe ainsi admis n'a pas été consacré de manière précise et formelle par les textes. Depuis, il a d'ailleurs été battu en brèche dans les faits. Les récentes péripéties qui ont provoqué une grève générale des services publics ont montré que le gouvernement n'a pas encore admis

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

cette idée de manière définitive. Il se trouve d'ailleurs à cet égard dans une situation particulière puisqu'il est en même temps le « patron » des agents et l'instance responsable de l'intérêt général, soumis d'ailleurs au contrôle parlementaire.

Quoi qu'il en soit, si l'on se rappelle que le taux de syndicalisation des agents publics est élevé et proche de celui du secteur privé (tous deux dépassent 70 %) et si l'on constate le rôle que jouent les grandes centrales syndicales dans le débat sur le sort des agents, on admettra que le syndicalisme de la fonction publique est devenu, depuis 1945, une réalité majeune.

Les modifications survenues dans la conception de la fonction publique n'ont pas été sans effet sur sa déontologie. Les principes traditionnels à cet égard, et dont certains ont été repris dans des textes, se voient — pour certains du moins — battus en brèche. Il y a là matière à toute une étude distincte. L'exemple le plus patent est celui de la grève qui est aujourd'hui non plus même tolérée, mais admise en fait sans discussion. Il est vain de discuter si les interdictions la concernant sont ou non encore en vigueur. Certains défendent l'idée qu'elles sont abolies implicitement par d'autres dispositions. Le fait de la grève s'est en tout cas généralisé et ne donne plus lieu à sanction, excepté la retenue du traitement pour le travail non presté. Nous venons d'en avoir un exemple frappant avec la grève générale des services publics de septembre 1983. Une fois de plus, la voie de fait prime dans le concret les dispositions normatives. La critique porte aujourd'hui, de la part de certains partis, sur l'étendue de la grève, ses modalités, son incidence sur des prestations d'intérêt vital. On pourrait certes légiférer comme on l'a fait en 1948 pour le secteur privé. Ce serait sans doute avec la même efficacité très relative : tout se résout finalement à un rapport de forces.

L'évolution de la fonction publique depuis 1945 s'est manifestée parallèlement dans les faits et dans l'élaboration des textes normatifs qui la concerne. Il y a eu, on vient de le voir, des cas de désuétude. Il y a eu aussi production d'un bon nombre de textes nouveaux, ou encore interprétation nouvelle des textes existants. Cependant, le Statut des Agents de l'Etat, ainsi remanié et complété, demeure le texte fondamental régissant le personnel des ministères, et aussi, par voie de référence, celui d'un bon nombre d'organismes parastataux. Les lois d'août 1980 la rendent également applicable au personnel des communautés et des régions.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

En l'analysant dans une autre étude (14), nous avons souligné en conclusion qu'il serait temps de le revoir globalement. Non pas certes pour jeter à bas l'ensemble de cet édifice réglementaire dont bien des éléments restent valables, mais pour l'adapter aux nécessités et aux exigences du temps. La réflexion que nous poursuivons ici corrobore à nos yeux cette nécessité, en particulier l'évolution du rôle de l'Etat et du concept même de la fonction publique. Mais il s'agirait certes d'une œuvre ambitieuse. Elle exigerait une ferme volonté du gouvernement, voire du Parlement, et la coopération active des organisations syndicales. L'esprit empirique des Belges — ceux du Nord comme ceux du Sud — n'est pas très favorable à ce genre de construction juridique et s'accommode volontiers d'une mosaïque de textes plus ou moins accordés encore aux faits. Mais la sécurité juridique et l'état de droit en souffrent. Or ils sont les garants d'un vrai régime de libertés. Dans les circonstances présentes, où les gouvernements sont accablés de mille autres soucis, il n'est peut-être pas réaliste de les inviter à pareille besogne. On peut toujours espérer qu'un jour viendra où, l'évolution de nos réformes institutionnelles connaissant une pause, il sera possible de s'atteler à semblables travaux. Il n'est pas défendu de rêver...

Nous venons d'évoquer à propos du Statut la sécurité juridique. C'est sans doute le moment de noter que sous un autre aspect les garanties juridiques de la fonction publique ont été fortement améliorées.

A la veille de la guerre, Louis Camu, Commissaire royal à la Réforme administrative, appelait de ses voix — avec bien d'autres voix d'ailleurs, la création trop longtemps attendue d'un Conseil d'Etat investi du contentieux de l'annulation et de l'indemnité. Il y voyait, à juste titre, le couronnement de son œuvre statutaire et un moyen décisif de protéger les agents contre l'arbitraire. La création en 1946 du Conseil d'Etat est venu combler une grave lacune institutionnelle. Elle a fortement consolidé le respect de l'état de droit, ceci non exclusivement bien entendu, au profit de la fonction publique mais de tous les citoyens. On en a parlé plus haut. Elle n'a pas seulement constitué pour les agents une garantie précieuse : elle leur a aussi appris à y regarder de plus près dans l'élaboration des normes statutaires qui peuvent être soumises à la censure du Conseil.

Par contre, à l'intérieur des normes juridiques et dans leur respect formel, la politisation de la fonction publique et surtout de ses cadres supérieurs n'a fait que se poursuivre et s'accentuer. Le sujet a été et

---

(14) *Les avatars d'un statut : Administration Publique,* Revue du droit public et des sciences administratives, octobre 1977, pp. 1-23.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

est suffisamment débattu pour que nous nous dispensions de nous y étendre ici. Mais il n'est évidemment pas possible de le passer sous silence car il demeure un phénomène majeur de notre vie sociale et de notre système politico-administratif. Dans l'administration, le problème se pose surtout pour l'accès par voie de promotion aux fonctions dirigeantes (15). Ses retombées sont multiples et son incidence est aggravée dans une certaine mesure par l'existence de gouvernements de coalition. Celle-ci assure sans doute une certaine répartition des emplois entre les diverses tendances. Mais la composition variable de ces gouvernements suscite une sorte de « course de rattrapage » dans le chef des partis nouvellement admis au pouvoir. D'autre part, qui dit coalition dit négociation globale *(package deal)* sur un ensemble d'emplois avec les retards qui en résultent. Il est à peine exagéré de dire que depuis des années, pratiquement aucun emploi de la haute administration délaissé par son titulaire n'a été occupé immédiatement par son successeur. L'administration est dirigée pour une large mesure par des « faisant fonction ». Nous avons déjà écrit et dit à maintes reprises qu'on peut aborder le problème sous deux angles. Le premier est celui de la justice distributive et du caractère peu moral de ces pratiques par rapport aux titres professionnels des agents en concurrence. Cette approche n'a eu jusqu'ici aucune efficacité. Malgré des déclarations mille fois répétées, les formations politiques et les gouvernements qui en dérivent ne modifient nullement leur pratique et n'ont, fondamentalement, aucune intention de le faire. On peut aussi aborder le sujet sous un angle — faut-il dire hélas ? — plus réaliste. Les mœurs publiques ne se modifieront pas sur ce point avant longtemps. Faisons dès lors en sorte que leur impact sur la qualité de l'administration dirigeante et sur la carrière des agents soit limité au maximum. Des solutions techniques, limitées sans doute, ont été proposées et décrites. Nous ne les reprendrons pas ici mais on peut former le vœu qu'elles soient étudiées de manière approfondie par les instances responsables.

La politique de formation permanente du personnel et de préparation à l'exercice de fonctions dirigeantes est aujourd'hui un *leitmotiv* dans les entreprises privées comme publiques. Notre administration est consciente de ce besoin. Dans un certain nombre de départements des programmes de formation interne existent depuis des années. Le problème ne semble pas encore avoir reçu de solution définitive et satisfaisante pour les cadres supérieurs.

---

(15) Pendant longtemps, le corps diplomatique et le Ministère des Finances ont échappé à la politisation. Ce dernier département semble encore pas mal se défendre mais cela n'est plus vrai de la carrière diplomatique.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Entre 1960 et 1965, M. Arthur Gilson, ministre de l'Intérieur chargé de la fonction publique, avait mis au point avec ses collaborateurs un système cohérent de formation et d'accès aux emplois supérieurs. Bien que traduit en textes à l'époque, il est demeuré lettre morte à cause de résistances syndicales. L'Institut Administration-Université a fait dans ce domaine de grands efforts dont les résultats ont été diversement appréciés et qui, pour l'instant ne se poursuivent guère faute de crédits en provenance de l'Etat. La Direction Générale de la sélection et de la formation relevant du Ministre de la Fonction publique peut de son côté faire état de diverses expériences. Mais une politique générale suivie et cohérente ne s'est pas dégagée au plan interdépartemental. Ici encore, il faut bien le dire, c'est le manque d'intérêt effectif des gouvernements qui est à l'origine de cette stagnation. Une administration, dans ce domaine comme ailleurs, peut avoir les projets les plus intéressants. Il lui faut, pour les mettre en œuvre le *fiat* ministériel qui d'ailleurs est indispensable pour dégager les crédits correspondants.

Pendant la période que nous survolons, beaucoup de modifications partielles ou « ponctuelles » comme on dit aujourd'hui, ont été apportées à notre système administratif, qu'il s'agisse de la fonction publique ou des structures ou encore des procédures. On en a déjà donné maints exemples. Par contre les tentatives de transformer l'ensemble de l'appareil administratif dans la perspective d'une réforme générale ne se sont guère manifestées ou bien ont avorté. Les deux essais marquants dans ce domaine datent du début de la décennie 1950-1960. Une loi du 14 juin 1949 suivie d'un arrêté royal d'exécution du 15 mars 1950 créait une commission mixte sur le fonctionnement des services de l'Etat et des institutions para-étatiques. Trois ans plus tard un arrêté royal du 25 mars 1953 créait une commission d'études pour la réforme des administrations de l'Etat. Ces deux collèges successifs produisirent un certain nombre de rapports qui trouvèrent immédiatement place dans de profonds tiroirs. Quant à la Commission permanente de la réforme administrative qui doit sa naissance à l'arrêté royal du 15 février 1961, nul n'en a entendu parler depuis. On peut trouver là des preuves supplémentaires de l'indifférence des gouvernements pour ce domaine de la vie publique. On doit aussi, selon nous, y déceler autre chose. Nous l'avons souligné ailleurs, le temps n'est plus aux réformes administratives globales, mais bien à des innovations limitées, portant sur des points stratégiques du système administratif, et susceptibles d'effets multiplicateurs. Et même là, on l'a vu, le succès n'est guère garanti.

Il nous semble opportun, dans une étude consacrée à l'évolution de notre administration, de dire un mot du cours qu'ont suivi parallèlement

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

les études dans le domaine administratif durant la même période. Le sujet peut paraître latéral à notre thème principal. Il n'en est rien, selon nous. Le progrès de ces études et leur orientation peuvent avoir un effet direct et considérable sur la vie administrative elle-même. Mieux analyser celle-ci, et dès lors mieux la comprendre, permet, ou du moins devrait permettre aux dirigeants responsables, de lui imprimer les modifications souhaitables. Ceci d'autant plus que dans pas mal de cas, cette étude prend aujourd'hui, en Belgique comme ailleurs, le caractère d'une *recherche-action* dont le but avoué est de provoquer, non seulement une meilleure connaissance de son objet, mais aussi de faire muter celui-ci.

D'une manière générale, la période qui nous sépare de 1945 a été féconde pour la pensée et la réflexion sur notre administration et sur nos services publics. On est tenté de dire que ce fut le temps où, depuis 1830, se sont succédé le plus grand nombre de travaux de qualité. Ceci semble dû à de multiples facteurs. On les notera en même temps que l'on abordera successivement les deux formes principales d'étude de l'administration : l'une concernant les règles juridiques, l'autre tout ce qui ne relève pas du droit mais de la « science administrative », de la sociologie, de la science politique, etc.

Au lendemain de la guerre, l'étude du droit administratif était déjà en Belgique une discipline constituée, encore que parfois hésitante et moins développée que l'étude des autres branches du droit national ou que la doctrine du droit administratif dans d'autres pays, spécialement la France. Depuis, l'essor a été considérable. En témoignent au Nord comme au Sud du pays, de nombreux ouvrages et thèses de qualité ainsi que des travaux de moindre ampleur, articles de revue, notes de jurisprudence, etc. Ce progrès nous semble s'expliquer de deux manières au moins. D'abord par le développement du droit lui-même. Inutile de revenir ici sur l'expansion considérable de l'activité normative à tous les niveaux du pouvoir. Un seul exemple : que l'on songe à la place prise par la législation sur l'aménagement du territoire. Elle a suscité à elle seule une abondante littérature. De leur côté, la création et l'action du Conseil d'Etat ont été une cause majeure du progrès des travaux et des études dans tous les domaines où l'administration est partie prenante ou intéressée. D'une part en effet, la jurisprudence du Conseil a donné à la doctrine matière à d'abondantes réflexions sur les branches les plus variées du droit administratif. D'autre part, à ces réflexions et aux

(16) Ici comme à propos de la science du droit administratif nous nous abstenons d'énumérer des séries de noms. Ces palmarès risquent toujours d'être incomplets et de paraître subjectifs.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

écrits qui en découlent allaient collaborer, et cela dans une mesure importante les membres du Conseil d'Etat eux-mêmes, formant un corps peu nombreux mais hautement qualifié. Grâce à ces deux facteurs, la science du droit administratif qui jusque 1940 faisait un peu figure de cadette ou de mineure à côté de celle du droit civil ou d'autres branches du savoir juridique, a conquis une place désormais égale et incontestée. C'est aussi le cas pour l'enseignement et l'étude du droit administratif au sein de nos universités.

Il en va de même, dans son domaine propre, de la science administrative. On sait que l'on inclut sous ce vocable les études d'ordre *non juridique* sur l'administration, qu'elles relèvent de la science politique, de la sociologie, de l'économie, etc. On peut même dire qu'ici le progrès a été nettement plus considérable. Au cours du XIXe siècle la science administrative avait compté des travaux d'une importance appréciable (voir par exemple les écrits de Tielemans et de Ducpétiaux). Son importance s'était fortement réduite depuis. C'est entre 1950 et 1960 qu'elle a démarré de nouveau, notamment sous l'influence de la science américaine et des activités de l'Institut international des sciences administratives, dont le siège est à Bruxelles. Le progrès de la science administrative en France dans la décennie suivante allait de nouveau stimuler nos chercheurs. Avec des moyens bien plus réduits que ceux des deux pays évoqués, leur production a été et demeure appréciable. Le même courant a suscité la création dans nos universités d'enseignements de sciences administratives d'où sont sortis à leur tour ouvrages, mémoires, thèses, colloques, etc.

On peut évaluer quantitativement et même qualitativement l'ampleur des travaux et des recherches scientifiques consacrés à l'administration publique. Il est beaucoup plus difficile d'apprécier leur impact sur la pratique du droit et sur l'action dans ce domaine. Dans l'ordre juridique, un exemple éclatant peut être signalé. La loi du 16 mars 1954 sur le contrôle de certains organismes d'intérêt public est directement le fruit des travaux poursuivis durant plusieurs années par l'Institut belge des sciences administratives et qu'André Buttgenbach avait lui-même synthétisés dans son grand ouvrage sur les *modes de gestion des services publics*. Dans bien d'autres cas, l'impact a naturellement été plus diffus : l'influence intellectuelle est souvent difficile à déceler. Quant à la science administrative, c'est sans doute dans le domaine des techniques de gestion que ses effets se sont le mieux manifestés. Encore que les recherches-actions menées dans ce domaine se soient heurtées à de nombreux obstacles, formés moins par l'inertie bureaucratique que par l'indifférence, voire la méfiance des milieux politiques. C'est toute l'histoire du « projet

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

PPBS » qu'il faudrait évoquer ici à titre d'exemple. Qu'il s'agisse de projets de réforme administrative ou de recherches scientifiques, il en va de même dans ce domaine : seule la volonté politique peut susciter des réalisations concrètes dans les institutions considérées.

⁂

Faut-il donner une conclusion à notre exposé ? Ne vaut-il pas mieux laisser ce soin au lecteur ? Nous sommes tenté de le croire. Nous ne conclurons donc pas ces pages par un bilan synthétique ou par une appréciation générale. C'est là toujours un exercice un peu vain et qui risque de simplifier à l'excès la complexité du réel. On a dit qu'un pays a l'administration qu'il mérite. Nous préférons souligner le caractère dialectique de cette relation. L'administration de la Belgique, comme celle des autres pays, a été et demeure profondément influencée par ce que l'on pourrait appeler les « mœurs générales » de ce pays même, les vieux scolastiques diraient ses « habitus ». Il s'agit de ces tendances profondes au cours de l'histoire et qui subsistent à travers ses variations, transcendant bien des différences et notamment celles qui distinguent le Nord du Sud. On ne va pas se livrer ici à une analyse de ces mœurs. Elles sont bien connues. Faiblesse de l'Etat par rapport à la société civile dans ses diverses et vigoureuses expressions, empirisme, inaptitude à prévoir à long terme, n'en sont que des exemples. Dans le sens inverse et malgré la possibilité que lui opposent souvent les citoyens, le système administratif exerce une influence considérable sur leur vie quotidienne. Et l'on peut dire, dans une perspective globale, que le système administratif n'a pas peu contribué depuis la fin de la guerre au redressement du pays et à l'exceptionnelle prospérité dont nous avons joui. Les esprits chagrins diront que le bilan positif est dû avant tout aux qualités foncières de notre population. Sans doute. Mais dans le régime interventionniste qui caractérise toutes les démocraties occidentales il est impossible de compter sans l'administration. La part qu'elle a prise dans l'évolution des événements montre combien elle pourrait être plus efficace encore si l'opinion et les dirigeants comprenaient mieux l'impérieuse nécessité de moderniser l'outil qu'elle représente, d'accroître ses possibilités d'action, de ne pas « démotiver » son personnel. Après tout, c'est d'elle que dépend, dans une mesure non négligeable, le bonheur des citoyens. Cela ne vaut-il pas la peine d'y penser ?

★