

Vingt-cinq ans de recrutement d'universitaires par le secrétariat permanent de recrutement

par Annie HONDEGHEM,

Chargée de recherches au Vervolmakingscentrum
voor Overheidsbeleid en Bestuur

★

Depuis ces dernières décennies, l'enseignement universitaire a connu une grande expansion. Cela s'est traduit entre autres par un nombre croissant d'universitaires diplômés. Pendant ces 20 dernières années, le nombre d'universitaires accédant au marché du travail a plus que doublé. Pendant l'année académique 1966-1967 par exemple, les universités belges ont remis 4.451 diplômes de base; en 1982-1983 on en a remis 10.725. En Flandres, le nombre de diplômes de base a même triplé : de 2.116 en 1966-1967 jusqu'à 6.071 en 1982-1983.

Un grand nombre des diplômés sont entrés dans la fonction publique où l'emploi a connu une croissance considérable. Des rapports du Secrétariat Permanent de Recrutement, on peut déduire qu'entre 1960 et 1984, environ 85.000 universitaires ont été mis à la disposition des départements ministériels et des organismes d'intérêt public.

Dans cet article, on essayera d'examiner l'effet de ce nombre croissant de diplômés universitaires sur le recrutement par l'Etat. Dans ce but, on a analysé tous les recrutements qui ont été effectués par l'intermédiaire du Secrétariat Permanent de Recrutement, pendant ces vingt-cinq dernières années. L'analyse se limitera donc aux recrutements statutaires. Les recrutements par d'autres moyens, comme par exemple les primo nominations, les régularisations, les chômeurs mis à l'emploi, etc. ne seront pas pris en considération. Aussi faut-il souligner que le Secrétariat Permanent de Recrutement n'est responsable que d'une partie limitée de tous les recrutements pour la fonction publique. En 1984 par exemple, il était responsable de 87 organismes publics qui comptaient au total 120.259 employés, notamment : les ministères et le personnel non-scientifique des organismes scientifiques de l'Etat (88.612 personnes), les établissements d'utilité publique qui dépendent de l'AR du 8 janvier 1973 (24.904

personnes), les niveaux 1 et 2 de la Régie des Postes (4.792 personnes), et la Régie pour le Transport Maritime (1.951 personnes).

De cette analyse, l'on a pu dégager 5 tendances importantes : une demande croissante d'universitaires, un déclin des promotions internes, un recrutement plus accentué de diplômés spécifiques, un changement dans la philosophie des examens, et un recrutement croissant d'universitaires à des niveaux inférieurs.

Etant donné la compétence du Secrétariat Permanent de Recrutement, ces tendances sont en premier lieu applicables au secteur des ministères. Afin de savoir dans quelle mesure ces tendances-là valent également pour d'autres secteurs publics, il faudra qu'on fasse des recherches plus approfondies.

Dans cet article, on traitera successivement ces tendances. Mais d'abord, on verra de plus près le système de recrutement et la base historique du recrutement des universitaires. En travaillant ainsi, on pourra continuellement situer les tendances constatées dans le système de carrière existant, ou l'on pourra les y confronter.

1. Le recrutement des universitaires : perspective historique.

Le système de recrutement actuel pour les administrations centrales se base sur les propositions de L. Camu qui en 1936 a été nommé Commissaire Royal ayant le rôle de préparer la réforme de l'administration. Dans ce cadre, il a fait en 1937 un rapport sur le statut du personnel de l'Etat, où le recrutement occupe une place centrale. Selon lui, la qualité de l'administration dépend en premier lieu de la qualité des fonctionnaires qu'on recrute. C'est d'autant plus vrai dans un système de stabilité d'emploi, étant donné que les possibilités de « licenciement » du personnel sont très limitées dans un tel système.

On peut résumer les principes de ce système de recrutement comme suit :

1. Concernant le recrutement, il y a des *règles générales* qui s'appliquent à tous les départements.

2. Le recrutement s'effectue au moyen de *concours* qui doivent mettre fin aux pratiques de patronage (politique) ou de népotisme.

3. Le corps des fonctionnaires est divisé en 4 *niveaux* qui correspondent aux différents niveaux de l'enseignement. Un diplôme d'enseignement primaire donne accès au niveau 4, un diplôme d'enseignement secondaire inférieur au niveau 3, un diplôme d'enseignement secondaire supérieur

au niveau 2 et un diplôme universitaire au niveau 1. La division en 4 niveaux s'explique par la diversité des activités d'une administration : diriger et faire du travail de conception (niveau 1), exécution des décisions (niveau 2), travail administratif de routine (niveau 3) et travail manuel (niveau 4). Le recrutement s'effectue aux grades de début de carrière de chaque niveau.

4. Les fonctionnaires qui sont reçus au concours sont formés professionnellement pendant *une période de stage*.

5. A côté du recrutement externe pour les différents niveaux, le *recrutement interne* reste possible par une accession à un niveau supérieur (c'est-à-dire la promotion interne). Camu avait proposé que les candidats internes et externes entrent en compétition et qu'ils participent donc au même concours d'admission. Pourtant, ce principe n'a pas été retenu dans le statut du personnel de l'Etat : pour les candidats internes, on organise des concours spéciaux.

6. Tous les examens sont organisés par le *Secrétariat Permanent de Recrutement*, qui est dirigé par une personne indépendante, nommée ou renommée tous les cinq ans.

Ce système de recrutement diffère sur un certain nombre de points essentiels de l'organisation avant Camu. Auparavant, il n'y avait pas de règles générales concernant le recrutement. Chaque département appliquait ses propres règles, aussi bien pour la méthode de recrutement que pour la qualité des diplômes. Une deuxième différence importante, c'est qu'avant, on recrutait les universitaires au-dessous de leur niveau, à l'exception des diplomates, des consuls et des professions protégées (par exemple médecin, ingénieur). Ils entraient dans le service comme rédacteur ou clerc et pouvaient être promus. On mettait surtout l'accent sur la formation professionnelle et l'expérience, et moins sur la formation générale et la culture générale.

Le statut de Camu revalorise considérablement la formation académique. A partir de ce moment, le niveau 1 n'est directement accessible qu'aux universitaires. Cela implique donc une barrière structurelle dans le recrutement. Cela vaut surtout pour les fonctions administratives de niveau 1, étant donné qu'auparavant, aussi les fonctions techniques (cf. les professions protégées) étaient réservées aux universitaires. Camu justifie cette revalorisation comme suit : l'Etat n'a pas seulement besoin d'académiciens qui exercent des fonctions techniques, mais aussi de « dirigeants » ayant une ample culture générale et pouvant assumer pleinement les fonctions administratives. En effet, selon lui, beaucoup de défauts dans l'administration étaient dus à l'impuissance intellectuelle de la haute

administration (« un certain épuisement intellectuel, une anémie de la haute administration » (1)).

Ces « dirigeants » seraient recrutés comme secrétaire d'administration, une fonction qu'on a introduite en 1939. Leur tâche consisterait à soutenir les hauts fonctionnaires dans leur travail d'étude, de conception et de contrôle. Camu espérait beaucoup du recrutement de ces universitaires pour l'administration.

2. Le recrutement externe pour le niveau 1.

Le système de recrutement actuel ne permet donc un accès direct au niveau 1 qu'aux universitaires ou à ceux qui ont été assimilés. De ce dernier groupe font partie les diplômés de l'enseignement supérieur du type long : les sciences commerciales (assimilées depuis 1939), les sciences administratives (depuis 1943), les traducteurs et interprètes (depuis 1966), les ingénieurs et les architectes (depuis 1978). Dans la suite de l'article on ne fera plus de distinction entre les universitaires et ceux qui sont assimilés. Le terme « universitaires » comprend donc également les diplômés de l'enseignement supérieur du type long, qui ont été admis au niveau 1 au moment du recrutement.

2.1. *Participants et lauréats des concours de recrutement pour le niveau 1.*

Le tableau I donne les concours de recrutement depuis 1962. La plus remarquable constatation qu'on en déduit est une très forte augmentation du nombre d'universitaires qui participent aux concours ces dernières années, tandis qu'il y a une baisse des pourcentages de réussites.

La grande participation d'universitaires contraste nettement avec la situation des années 60, où il y avait un manque d'attrait d'universitaires par les fonctions de l'Etat, surtout pour les fonctions techniques et spécialisées (p. ex. les ingénieurs civils). Le changement de cette situation correspond à l'offre croissante d'universitaires sur le marché du travail.

En vue d'expliquer la baisse du pourcentage de réussites on peut formuler les hypothèses suivantes. Hypothèse 1 : le degré de difficulté des examens augmente. Hypothèse 2 : les candidats se préparent moins bien ou ils sont moins motivés. Cette hypothèse peut être appuyée par le fait que beaucoup de candidats s'inscrivent à des examens sans s'y présenter. Hypothèse 3 : le jury sélectionne plus sévèrement. Etant donné la

(1) L. CAMU, *Le statut des agents de l'Etat*, Premier rapport sur la réforme administrative, 1937, blz. 84.

TABLEAU I
Participants et lauréats des concours pour le niveau 1

| | Emplois non-réservés | | | Emplois réservés (a) | | | Total général | | |
|------|----------------------|----------|----|----------------------|----------|-----|-------------------|----------|----|
| | partici- pants | lauréats | % | partici- pants | lauréats | % | partici- pants | lauréats | % |
| 1962 | 178 | 58 | 32 | 102 | 64 | 62 | 280 | 122 | 44 |
| F+D | 124 | 41 | 33 | 74 | 58 | 78 | 198 | 99 | 50 |
| Tot. | 302 | 99 | 33 | 176 | 122 | 69 | 478 | 221 | 46 |
| 1970 | 125 | 43 | 34 | 6 | 3 | 50 | 131 | 46 | 35 |
| F+D | 113 | 42 | 37 | 13 | 9 | 69 | 126 | 51 | 40 |
| Tot. | 238 | 85 | 36 | 19 | 12 | 63 | 257 | 97 | 38 |
| 1980 | 1457 | 371 | 25 | 1 | 1 | 100 | 1458 | 372 | 25 |
| F+D | 1372 | 355 | 26 | 1 | 0 | 0 | 1373 | 355 | 26 |
| Tot. | 2829 | 726 | 26 | 2 | 1 | 50 | 2831 | 727 | 26 |
| 1984 | 3677 | 418 | 11 | - | - | - | 3677 | 418 | 11 |
| F+D | 3090 | 330 | 11 | 1 | 0 | 0 | 3091 | 330 | 11 |
| Tot. | 6767 | 748 | 11 | - | - | - | 6768 | 748 | 11 |

Source : Rapports du Secrétariat Permanent de recrutement.

(a) En conséquence de lois et réglementations votées au passé, on réserve un quorum fixe des postes vacants à :

1. Des membres du personnel professionnel des cadres en Afrique ;
2. Des personnes licenciées à cause de la fermeture partielle ou totale des mines de charbon et
3. Les militaires du cadre temporaire.

grande offre de candidats, on peut s'imaginer que le jury sélectionne plus sévèrement pour éviter des réserves de recrutement trop étendues. Depuis 1985, on détermine même à l'avance les réserves de recrutement pour certains examens. Au dernier examen de secrétaire d'administration de qualification générale par exemple, 150 candidats seulement pouvaient être reçus.

Il faudrait pourtant examiner de plus près ces hypothèses.

2.2. Les recrutements pour le niveau 1.

Le tableau II montre que le recrutement annuel d'universitaires pour le niveau 1 a plus que doublé dans une période de 30 ans (de 44 en 1951 jusqu'à 507 en 1984). Cette forte hausse peut être expliquée d'abord par la croissance du personnel de l'Etat. Entre 1953 et 1984, le niveau 1 des ministères s'est accru de 5.781 unités jusqu'à 10.365 unités (2). Une deuxième explication est l'élargissement de la compétence du

(2) R. DEPRE, A. HONDEGHEM, H. VAN HASSEL, Structurelementen bij de motivatie van het kaderpersoneel in overheidsdienst, Leuven, 1984.

TABLEAU II

**Lauréats des concours de recrutement
mis à la disposition des départements ministériels
et de certains établissements d'utilité publique**

| Emplois non-réservés | | | | | | | | | |
|----------------------|----------|-----|------|------------------|------|------|------|------|------|
| | niveau 1 | | | tous les niveaux | | | % | | |
| | N | F | Tot. | N | F | Tot. | N | F | Tot. |
| 1951 | 25 | 19 | 44 | 317 | 250 | 567 | 7,9 | 7,6 | 7,8 |
| 1962 | 37 | 29 | 66 | 1722 | 655 | 2377 | 2,1 | 4,4 | 2,8 |
| 1970 | 57 | 33 | 90 | 1720 | 1312 | 3032 | 3,3 | 2,5 | 3,0 |
| 1980 | 246 | 194 | 440 | 3750 | 2300 | 6050 | 6,6 | 8,4 | 7,3 |
| 1982 | 71 | 84 | 155 | 911 | 906 | 1817 | 7,8 | 9,3 | 8,5 |
| 1983 | 256 | 268 | 524 | 2242 | 2269 | 4511 | 11,4 | 11,8 | 11,6 |
| 1984 | 290 | 217 | 507 | 1618 | 1864 | 3482 | 17,9 | 11,6 | 14,6 |

| Emplois réservés | | | | | | | | | |
|------------------|----------|----|------|------------------|----|------|------|------|------|
| | niveau 1 | | | tous les niveaux | | | % | | |
| | N | F | Tot. | N | F | Tot. | N | F | Tot. |
| 1951 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 1962 | 35 | 27 | 62 | 121 | 82 | 203 | 28,9 | 32,9 | 30,5 |
| 1970 | 5 | 10 | 15 | 11 | 27 | 38 | 45,5 | 37,0 | 39,5 |
| 1980 | - | - | - | - | 1 | 1 | - | 0 | 0 |
| 1982 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 1983 | - | - | - | 1 | - | 1 | 0 | - | 0 |
| 1984 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |

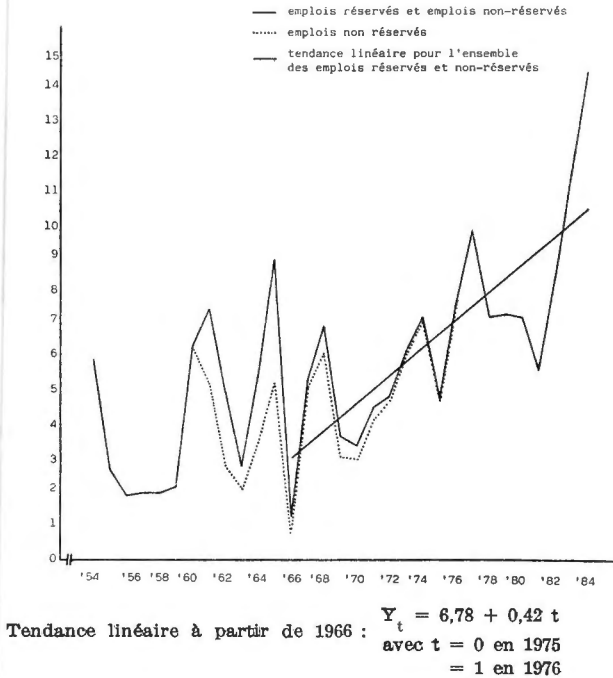
| Total général | | | | | | | | | |
|---------------|----------|-----|------|------------------|------|------|------|------|------|
| | niveau 1 | | | tous les niveaux | | | % | | |
| | N | F | Tot. | N | F | Tot. | N | F | Tot. |
| 1951 | 25 | 19 | 44 | 317 | 250 | 567 | 7,9 | 7,6 | 7,8 |
| 1962 | 72 | 56 | 128 | 1843 | 737 | 2580 | 3,9 | 7,6 | 5,0 |
| 1970 | 62 | 43 | 105 | 1731 | 1339 | 3070 | 3,6 | 3,2 | 3,4 |
| 1980 | 246 | 194 | 440 | 3750 | 2301 | 6051 | 6,6 | 8,4 | 7,3 |
| 1982 | 71 | 84 | 155 | 911 | 906 | 1817 | 7,8 | 9,3 | 8,5 |
| 1983 | 256 | 268 | 524 | 2243 | 2269 | 4512 | 11,4 | 11,8 | 11,6 |
| 1984 | 290 | 217 | 507 | 1618 | 1864 | 3482 | 17,9 | 11,6 | 14,6 |

Source : Rapports du Secrétaire Permanent de Recrutement.

Secrétariat Permanent de Recrutement. Avant le Secrétariat Permanent de Recrutement n'était compétent que pour le recrutement du personnel des ministères. Progressivement s'y sont ajoutés un certain nombre d'établissements d'utilité publique. Enfin, les promotions internes ont diminué au profit des recrutements externes (cf. infra).

À côté de cette augmentation absolue, il faut pourtant constater également que les recrutements pour le niveau 1 augmentent en termes relatifs.

% de recrutements
pour le niveau 1



GRAPHIQUE 1. — Le rapport entre le nombre de recrutements pour le niveau 1 et le nombre total de recrutements.

Cela s'explique par le fait que la part des recrutements pour le niveau 1 s'accroît par rapport au totale des autres recrutements : 3,4 % en 1970, 7,3 % en 1980, 8,5 % en 1982, 11,6 % en 1983 et 14,6 % en 1984. Ces chiffres comparatifs ont été dessinés dans le graphique 1. Il montre clairement la tendance à la hausse depuis la deuxième moitié des années soixante.

Une autre constatation dans le tableau II est que les universitaires ne souffrent pas tellement du blocage des recrutements dans la fonction publique. Après un léger fléchissement en 1982, l'année où l'on a pro-

clamé le blocage des recrutements, le recrutement pour le niveau 1 a même encore augmenté en termes absolus par rapport à 1981.

En conclusion, par rapport à cette première tendance, on peut dire qu'il y a une augmentation nette de la demande d'universitaires par l'État. D'autre part, l'offre d'universitaires a subi une grande croissance aussi. Pour un grand nombre de diplômés, la participation à des examens d'État est devenue une issue importante, où une minorité pourtant aura la chance de réussir.

3. Le recrutement interne pour le niveau 1.

3.1. Historique.

Le rapport entre le recrutement externe et la promotion interne constitue un point de discussion traditionnel dans l'organisation de la fonction publique.

A la base de cette discussion se trouve le problème suivant : à quel aspect du recrutement faut-il attacher la plus grande importance, à la formation et l'expérience spécifique et professionnelle (recrutement interne) ou à la culture générale et aux capacités intellectuelles (recrutement externe) ? Du point de vue historique, cette discussion s'est surtout concentrée sur la question, faut-il que les membres d'une administration passent le même examen que les candidats externes ? Plus haut, nous avons déjà souligné que Camu préférait une compétition entre les candidats internes et externes. Dans son rapport, il donne la motivation suivante : « Cette compétition est nécessaire si l'on veut que l'État recrute pour ses services les plus aptes et les plus capables » (3).

Pourtant, cette vision n'a pas été retenue. Le statut prévoit 2 sortes de concours : pour les membres de l'administration, on organise des concours d'accession au niveau supérieur et pour les candidats externes, il y a les concours de recrutement. Les deux groupes ne se font donc pas concurrence. Dans beaucoup de départements et d'organismes d'intérêt public, il y a des réglementations élaborées de manière à privilégier ses propres fonctionnaires : soit en attribuant les postes vacants d'abord à des fonctionnaires du niveau 2 qui sont reçus aux concours d'accession au niveau supérieur avant de recruter des candidats externes, soit en réservant 50 % des postes vacants à son propre personnel.

En 1964, le ministre de la Fonction Publique M. Gilson, a essayé de reprendre l'idée de Camu. Étant donné le manque d'universitaires sur le marché du travail dans les années 60, on prévoyait que l'État devrait

(3) L. CAMU, *o.w.*, blz. 96.

encore faire appel à des fonctionnaires du niveau 2 pendant plusieurs années pour combler les postes vacants du niveau 1.

En mettant les concours d'accession au niveau supérieur au même niveau que les concours de recrutement, Gilson voulait ainsi garantir que seulement les fonctionnaires vraiment capables passent au niveau 1. Mais lui aussi a dû jeter du lest.

Récemment, on a repris la discussion sur le système des examens à propos de l'introduction du système VICASEVA, c'est-à-dire : Vidéo Case Assisted Evaluation, le nouveau système d'examen que l'on emploie entre autres pour l'examen de secrétaire d'administration, (cf. infra). Tandis qu'on a complètement rénové le concours de recrutement pour secrétaire d'administration, on maintient le vieux système pour le concours d'accession au niveau supérieur. D'après ce que l'on dit, il existerait trop de résistance à l'intérieur de l'administration pour y changer quoi que ce soit.

3.2. Participants et lauréats des concours d'accession au niveau supérieur pour le niveau 1.

Pour les concours d'accession au niveau supérieur comme pour les concours de recrutements, on constate que le nombre de participants augmente tandis que les pourcentages de réussites ont fortement baissé ces dernières années. Le tableau III le montre nettement.

TABLEAU III

Participants et lauréats des concours d'accession du niveau 2 au niveau 1

| | Participants | | | Lauréats | | | Pourcentages de réussites | | |
|------|--------------|-------|-------|----------|-------|-------|---------------------------|-------|-------|
| | N | F + D | Total | N | F + D | Total | N | F + D | Total |
| 1962 | 292 | 233 | 525 | 78 | 44 | 119 | 26 | 17 | 23 |
| 1970 | 715 | 504 | 1219 | 56 | 37 | 93 | 8 | 7 | 8 |
| 1975 | 603 | 367 | 970 | 134 | 88 | 222 | 22 | 24 | 23 |
| 1980 | 1598 | 1042 | 2640 | 152 | 106 | 258 | 10 | 10 | 10 |
| 1984 | 2559 | 2013 | 4572 | 227 | 125 | 352 | 9 | 6 | 8 |

Source : Rapports du Secrétaire Permanent de Recrutement.

Comme explication des pourcentages de réussites, on peut formuler deux hypothèses : ou bien le potentiel de candidats valables qui avaient eu trop peu de possibilités de formation s'est épuisé peu à peu à cause de la démocratisation de l'enseignement, ou bien les examens deviennent de plus en plus difficiles et les jurys de plus en plus sévères. L'idée est très raisonnable que l'on sélectionne plus sévèrement maintenant, dans une

période de surplus d'universitaires, que dans les années 60 - début 70 quand il y avait un manque d'universitaires.

3.3. *Le recrutement externe versus la promotion interne.*

Quelle a été la part effective du recrutement externe et de la promotion interne dans le recrutement pour le niveau 1 pendant ces 25 dernières années ? Dans ce but, nous avons calculé la relation entre le nombre d'universitaires engagés annuellement et le nombre de fonctionnaires qui réussissaient chaque année les examens d'accession au niveau 1. (Remarque : en ce qui concerne les promotions internes, il nous a fallu nous appuyer sur les données concernant les lauréats des concours d'accession au niveau supérieur parce qu'il n'existe pas de données sur le recrutement interne même. Par conséquent il se pourrait donc que les chiffres relatifs du tableau IV soient quelque peu déformés).

TABLEAU IV

Le rapport entre le recrutement externe et interne pour le niveau 1

| | <i>Recrutement externe (a) (cumulatif)</i> | <i>Lauréats pour les concours d'accession au niveau supérieur (b) (cumulatif)</i> | <i>Rapport (a) / (b)</i> |
|-------------|--|---|------------------------------|
| 1962 → 1968 | 787 | 2.623 | 0,3 |
| 1969 → 1975 | 1.161 | 1.138 | 1,0 |
| 1976 → 1984 | 3.713 | 1.875 | 2,0 |

Jusqu'à la fin des années 60, le recrutement interne pour le niveau 1 était trois fois supérieur au recrutement externe. De 1969 jusqu'à 1975 il y avait presque autant de recrutements externes que de recrutements internes. Et à partir de 1976, le recrutement externe d'universitaires augmente sensiblement. Ce changement est aussi bien la conséquence des pourcentages de réussites décroissants concernant les concours d'accession au niveau supérieur que de la demande croissante d'universitaires.

Pourtant il n'est pas exclu que dans l'avenir, l'importance de la promotion interne augmente de nouveau. En effet, depuis quelques années il se fait que de plus en plus d'universitaires participent et réussissent des examens pour le niveau 2 (cf. infra). Après quatre ans d'ancienneté, ils peuvent s'inscrire aux concours d'accession au niveau supérieur et ainsi, il est possible qu'ils obtiennent un emploi de niveau 1.

D'ailleurs, on stimule le recrutement interne dans le cadre de la rationalisation de la fonction publique. Ainsi, les nouvelles mesures de la mobilité de 1982 demandent d'épuiser les candidatures internes avant

qu'on puisse recruter des externes. Les départements et les organismes d'intérêt public ne peuvent s'y opposer qu'en introduisant des grades spécifiques puisque ceux qui réussissent le concours d'accession au niveau supérieur n'entrent pas en ligne de compte pour les grades spécifiques.

Ceci nous amène à la troisième tendance importante dans les recrutements, c'est-à-dire, le recrutement de plus en plus important des diplômes spécifiques.

4. Recrutement général versus spécifique.

4.1. *Les généralistes versus les spécialistes.*

La théorie des sciences administratives a reçu une empreinte importante de la dichotomie généraliste-spécialiste. A l'origine, il y a le système britannique du « Civil Service » où, avant le rapport Fulton des années 1970, les généralistes et les spécialistes faisaient partie de hiérarchies différentes. Les généralistes appartenaient surtout à la « administrative class ». Elle était formée par un petit groupe de fonctionnaires venant d'Oxford ou de Cambridge. La plupart d'entre eux avait étudié la philosophie et lettres ou l'histoire. Ils étaient recrutés pour leurs capacités intellectuelles plutôt que pour leur préparation spécifique à être cadre dans le « Civil Service ». Au contraire, on trouvait des spécialistes dans un très grand nombre de « classes » techniques, professionnelles et scientifiques. Les possibilités de carrière du fonctionnaire dépendaient largement de la « class » à laquelle il appartenait. En principe, les hautes fonctions étaient réservées à la « administrative class » généraliste.

Ce modèle était légitimé comme suit. On parlait de l'idée que le généraliste, étant donné sa large culture générale, était le mieux placé pour comparer les différents avis et intérêts. Par conséquent, le rôle par excellence du généraliste était celui de la préparation à la politique. Il faisait fonction d'intermédiaire entre les hommes politiques, les clients et les techniciens. Il devait traduire les problèmes et mettre les autorités en état de prendre des décisions équilibrées. Les spécialistes, au contraire, seraient trop liés à leur propre façon de penser et tiendraient trop peu compte des facteurs non-techniques. Par conséquent, ils occupaient plutôt des fonctions d'état-major que des fonctions hiérarchiques.

Quand on examine l'argumentation de Camu, il est clair qu'il s'est inspiré de ce modèle pour le statut du personnel de l'Etat. Le grade de secrétaire d'administration, que l'on a introduit en 1939, était plus ou moins le reflet des grades inférieurs de la « administrative class ». Camu insistait toujours sur le fait que l'administration n'avait pas seulement

besoin de spécialistes formés à l'université, mais aussi de généralistes de niveau universitaire qui assumeraient à part entière les fonctions administratives.

Pourtant, le modèle britannique n'est pas appliqué entièrement à l'administration belge. Nous avons une tradition plus spécialisée qu'en Grande-Bretagne. Les hauts fonctionnaires, surtout les directeurs généraux, sont considérés en premier lieu comme des spécialistes de leur département ou de leur(s) direction(s) générale(s) (4). En général, ils ont une formation préalable qui s'inscrit dans le cadre des tâches qu'ils remplissent dans leur établissement, par exemple sciences appliquées pour le Ministère des Travaux Publics, ingénieurs agronomes pour le Ministère de l'Agriculture, licenciés en droit pour le Ministère de la Justice, etc. Sur ce plan, l'administration belge diffère sensiblement du « Civil Service » britannique.

C'est la raison pour laquelle dorénavant, on n'emploiera plus les notions de généraliste-spécialiste dans leur sens premier, mais uniquement dans un sens formel. C'est-à-dire, les généralistes sont les fonctionnaires que l'on engage au moyen d'un concours général (un concours pour lequel on exige un niveau de formation déterminé, par exemple, formation universitaire, mais pas de diplôme spécifique). De tels concours sont par exemple : secrétaire d'administration de qualification générale, traducteur-réviseur, fonctionnaire et stagiaire de la sixième classe administrative pour la carrière en service diplomatique et consulaire du Ministère des Affaires Etrangères. Les spécialistes sont les fonctionnaires que l'on engage au moyen d'un concours pour des disciplines spécifiques, par exemple, psychologue, ingénieur-architecte, secrétaire d'administration-juriste, ou -économiste, ingénieur des eaux et forêts. A l'aide de cette définition, nous avons examiné le rapport entre les généralistes et les spécialistes dans le recrutement.

4.2. *Un plus grand recrutement de diplômés spécifiques.*

De cette analyse, il ressort que depuis 1968, il y a une forte tendance à un recrutement plus important de diplômés spécifiques. De 1962 à 1967, 60 % des fonctionnaires ont été engagés au moyen de concours pour des grades généraux et 40 % par des concours pour des grades spécifiques. Dans la période de 1968 à 1984, cette proportion est passée respectivement à 25 % et 75 %, ce qui signifie donc un brusque retournement de situation.

En ce qui concerne les recrutements de secrétaire d'administration, selon Camu la fonction généraliste par excellence, on retrouve la même

(4) R. DEPRE, *De topambtenaren van de ministeries in België*, Leuven, 1973.

évolution, quoique la tendance à la spécialisation ne se soit accentuée qu'à partir de 1972. De 1962 à 1971, 88 % de tous les secrétaires d'administration recrutés étaient secrétaire d'administration de qualification générale, 3 % secrétaire d'administration-juriste, 2 % secrétaire d'administration-économiste, 6 % secrétaire d'administration-statisticien et 1 % secrétaire d'administration-géographe. Entre 1972 et 1981, seulement 41 % étaient secrétaire d'administration de qualification générale, 38 % secrétaire d'administration-juriste, 18 % secrétaire d'administration-économiste et 2 % secrétaire d'administration-statisticien.

Nous voyons un certain nombre d'explications pour cette tendance à la spécialisation.

Une première explication est probablement que la société, la pratique administrative et la technologie sont devenues si complexes, que l'engagement de spécialistes s'est avéré inévitable. Il ne suffit plus de devenir compétent en exerçant sa fonction, il faut pouvoir s'appuyer sur une bonne formation préalable. Dans cet ordre d'idées, le Rapport Fulton a dénoncé le manque de compétence de la « administrative class » britannique en ce qui concerne le traitement de dossiers très spécialisés et techniques.

Une deuxième explication possible, c'est que les départements ont une prise plus forte sur leur propre politique du personnel à cause de l'introduction de grades spécifiques. En effet, quand il s'agit de grades spécifiques, les départements mêmes peuvent déterminer quel diplôme ils vont recruter. Si pour le service juridique par exemple on veut engager un juriste, il vaut mieux demander un secrétaire d'administration-juriste qu'un secrétaire d'administration de qualification générale, dont on ne connaît pas le diplôme à l'avance. D'ailleurs, l'introduction de grades spécifiques est aussi le moyen par excellence d'attirer un plus grand nombre d'universitaires. Puisque pour les postes vacants des grades généraux, aussi les fonctionnaires qui ont réussi aux concours d'accession au niveau supérieur entrent en ligne de compte, tandis qu'on ne peut recruter que des universitaires pour les grades spécifiques. Il paraît que cette argumentation aurait entre autres stimulé beaucoup de départements à introduire plus de grades spécifiques.

Une troisième explication, c'est que depuis septembre 1969, on a assoupli la réglementation pour la demande de recrutement de diplômés spécifiques. Avant, il fallait modifier le cadre organique par Arrêté Royal, sur la proposition du ministre et après accord du ministre de la fonction publique. A partir de 1969, c'est le ministre qui peut décider ici de son propre chef.

Finalement il faut aussi associer cette tendance à la spécialisation aux modifications du système d'examen, introduites depuis 1968, pour le

recrutement de qualifications spécifiques. Avant, l'examen consistait en trois parties, notamment un résumé et un commentaire sur une conférence, un examen de maturité et une interrogation orale ou écrite sur certaines disciplines. Par conséquent, il fallait beaucoup de temps pour conclure un examen. Etant donné que le recrutement de certaines qualifications (exemple : celle d'ingénieur civil) a posé des problèmes au cours des années 60, on est passé à l'usage de l'examen-interview. De cette manière-ci, il était possible de recruter beaucoup plus vite, ce qui augmentait l'attrait des grades spécifiques.

Pourtant, la tendance à un plus grand recrutement de diplômés spécifiques pose également de nouveaux problèmes. On peut se demander dans quelle mesure ce système entre en conflit avec le système de carrière de l'administration belge. Puisque l'essence de ce système, c'est que les fonctionnaires sont recrutés pour une carrière, et pas pour des positions déterminées. En recrutant de plus en plus pour des fonctions spécifiques, on risque d'en arriver en pratique à un système de positions, comme c'est le cas aux Pays-Bas par exemple, sans que le cadre général soit modifié.

Un autre problème, c'est que le recrutement spécifique risque d'entraver une meilleure mobilité et disponibilité des fonctionnaires. Puisque selon les nouvelles mesures de la mobilité de 1982, la mobilité n'est possible qu'entre des grades équivalents. Donc plus on introduit des grades spécifiques, plus on entrave la mobilité. Alors, on considère ces dernières années la mobilité des fonctionnaires comme un des instruments les plus importants pour rationaliser l'administration et rendre le corps des fonctionnaires plus flexible. Donc cette tendance à la spécialisation pourrait contrarier la réalisation de cet objectif.

4.3. *L'évolution dans le recrutement des différents diplômes.*

La tendance à recruter de plus en plus de diplômés spécifiques, a marqué aussi la spécificité de diplôme qu'on a recruté ces dernières 25 années (voir tabl. V). En général, il est possible de distinguer trois périodes :

Entre 1962 et 1966, il y a une domination du droit et des sciences sociales, avec respectivement 25,8 % et 20 % des recrutements. La raison, c'est que dans cette période, les universitaires étaient surtout engagés pour des grades généraux et plus spécifiquement pour ceux de secrétaire d'administration de qualification générale. Dans le paragraphe suivant, on verra que les lauréats de cet examen avaient surtout fait des études de droit ou de sciences sociales.

A partir de 1967-1968, on engage de plus en plus de diplômés spécifiques. Entre 1967 et 1975, c'est surtout les ingénieurs civils qui en profitent. Ils dépassent même les juristes (28,6 % contre 23 %), proba-

TABLEAU V

Diplômes détenus par les personnes qui ont été recrutées pour le niveau I

| Diplômes universitaires | | | | | | | | | | | | | | Enseignement supérieur non-universitaire (4 ans) | | Total générale | | | |
|-------------------------|----------------------|------------------------|----------|-------|----------|----------|----------------------|---------------------------|---------------------|--------------------|---------------------------------|----------------------|--------------------------|--|------------------------------------|----------------------|------------|-----------------------|------|
| | Sciences religieuses | Philosophie et Lettres | Histoire | Droit | Sciences | Médecine | Médecine vétérinaire | Autres sciences médicales | Sciences appliquées | Sciences agricoles | Sciences politiques et sociales | Sciences économiques | Psychologie et pédagogie | Inconnu | Etudes administratives supérieures | Ingénieur industriel | Architecte | Traducteur-interprète | |
| 1962- 1966 | | 13 | | 149 | 14 | 42 | 8 | 18 | 57 | 69 | 114 | 64 | 3 | 1 | 25 | | | | 577 |
| % | | 2,2 | | 25,8 | 2,4 | 7,3 | 1,4 | 3,1 | 9,9 | 12,0 | 20,0 | 11,1 | 0,1 | | 4,3 | | | | 100 |
| 1967- 1975 | | 32 | 6 | 333 | 39 | 87 | 20 | 16 | 411 | 133 | 117 | 151 | 69 | 2 | 14 | | | 8 | 1438 |
| % | | 2,2 | 0,0 | 23,2 | 2,7 | 6,1 | 1,4 | 1,1 | 28,6 | 9,2 | 8,1 | 10,5 | 4,8 | 0,0 | 1,0 | | | 0,6 | 100 |
| 1976- 1984 | 2 | 54 | 28 | 1193 | 86 | 147 | 25 | 28 | 274 | 109 | 194 | 958 | 67 | 99 | 6 | 25 | 63 | 34 | 3392 |
| % | | 1,6 | 1,0 | 35,2 | 2,5 | 4,3 | 1,0 | 1,0 | 8,1 | 3,2 | 5,7 | 28,2 | 2,0 | 3,0 | 0,2 | 0,7 | 1,9 | 1,0 | 100 |
| 1962- 1984 | 2 | 99 | 34 | 1675 | 139 | 276 | 53 | 62 | 742 | 311 | 425 | 1173 | 139 | 102 | 45 | 25 | 63 | 42 | 5407 |
| % | 0,0 | 1,8 | 1,0 | 31,0 | 2,6 | 5,1 | 1,0 | 1,0 | 13,7 | 5,8 | 7,9 | 21,7 | 2,6 | 1,9 | 1,0 | 0,5 | 1,2 | 0,8 | 100 |

Source : Nos calculs, basés sur les listes de recrutement.

blement à cause du grand nombre de travaux publics qui ont été commencés à cette période.

Après 1975, les juristes et les économistes profitent de cette tendance à la spécialisation; 35,2 % des universitaires engagés après 1975 possédaient un diplôme de droit et 28,2 % en avaient un d'économie.

Ce grand nombre de recrutements de juristes et économistes est dû pour respectivement 40 % et 50 % aux différents examens pour contrôleur adjoint auprès d'une administration fiscale, ce qui est un grade au ministère des Finances. En effet, depuis la deuxième moitié des années 70, le ministère des Finances a changé fondamentalement sa politique de recrutement. Avant, le niveau 1 était complété presque uniquement au moyen de promotions internes. Par conséquent, en 1967 seulement 2,8 % des fonctionnaires du niveau 1 disposaient d'un diplôme universitaire. A partir de 1976, on faisait de plus en plus de recrutements externes. Entre 1976 et 1984, on a engagé 477 juristes et 470 économistes pour le grade de contrôleur adjoint. Cela a mené à une forte augmentation du nombre d'universitaires dans cette période. En 1984, déjà 21,2 % des fonctionnaires du niveau 1 étaient des universitaires.

Pour toute la période entre 1962 et 1984, les juristes sont les plus représentés de toutes les disciplines. Presque un tiers (31 %) de tous les universitaires recrutés au Secrétariat Permanent de Recrutement ces vingt-cinq dernières années ont fait des études de droit. Donc la prépondérance traditionnelle des juristes dans l'administration belge a été encore renforcée.

D'autre part, les économistes jouent un rôle de plus en plus important dans l'administration. Entre 1962 et 1984, ils représentent 21,7 % des recrutements au niveau 1.

Les plus grandes « victimes » de la tendance à la spécialisation ce sont les sciences sociales. Entre 1967 et 1975, seulement 8,1 % des candidats engagés avaient un tel diplôme, entre 1976 et 1984 encore seulement 5,7 %. Dans le passé, les sciences sociales fournissaient surtout des secrétaires d'administration de qualification générale. Pourtant, comme nous avons déjà constaté, ce grade a perdu de sa valeur au profit des secrétaires d'administration-juristes et économistes. Contrairement aux autres disciplines, les licenciés en sciences sociales ne sont pas considérés comme des spécialistes, c'est-à-dire qu'il n'existe pas d'examen où cette discipline seule est admise. Avec le nouveau système de recrutement de secrétaire d'administration, leur position dans l'administration risque même d'être menacée davantage encore. En effet, étant donnée la nature du concours qu'il fallait passer avant, ils avaient une certaine avance sur les autres disciplines. Ceci n'est plus le cas avec le nouveau système de concours (cf. *infra*).

Le seul rayon d'espoir pour les licenciés en sciences sociales, c'est que depuis la fin de 1985, ils sont admis à l'examen de contrôleur adjoint auprès d'une administration fiscale, à côté des juristes et des économistes.

Le déclin de la position des sciences sociales dans l'administration belge est tout à fait différent de l'évolution aux Pays-Bas, où aussi bien aux administrations de l'Etat qu'aux administrations locales, il se fait sentir une demande croissante d'un groupe déterminé de cette discipline, notamment ceux qui ont fait des études en sciences administratives. En conséquence de cette forte demande, quelques universités hollandaises ont créé de nouvelles sections de sciences administratives.

5. Modifications apportées à l'examen de secrétaire d'administration de qualification générale.

L'examen de secrétaire d'administration de qualification générale a été fondamentalement modifié en 1984. Plusieurs raisons motivaient ce changement. La première était d'une nature pratique : l'ancien examen prenait beaucoup de temps et vu le nombre croissant de participants, cette situation était devenue intenable. La deuxième raison, c'était que certaines disciplines se sentaient discriminées par la nature de l'examen, notamment par l'accent mis sur la connaissance juridique. Selon eux, c'était en contradiction avec l'idée d'une qualification générale, où le plus important, ce sont les capacités intellectuelles et non la connaissance préalable spécifique. En troisième lieu, on a également modifié la philosophie qui se trouvait à la base de l'examen.

Le grade de secrétaire d'administration de qualification générale est important pour notre système administratif. Au paragraphe suivant, nous examinerons donc de plus près la modification du système de l'examen et ses conséquences pour la composition du groupe des lauréats.

5.1. Le système d'examen classique.

Entre 1961 et 1984, l'examen de secrétaire d'administration de qualification n'a presque pas changé. L'examen se composait de trois parties : un résumé et un commentaire sur une conférence, une interview avec le jury de l'examen sur un sujet de nature générale, et une interrogation sur quatre matières (droit constitutionnel, droit administratif, droit civil et économie politique). L'intention du résumé et du commentaire était surtout de tester le sens de la synthèse et de la critique. Pendant l'épreuve orale, on examinait la personnalité, l'aptitude de s'exprimer et la formation générale du candidat. Et avec les quatre matières, on vérifiait si le candidat disposait de la connaissance technique nécessaire à assumer sa fonc-

tion future. On parlait donc de l'idée qu'un secrétaire d'administration de qualification générale devait avoir au moins quelques idées du droit et de l'économie pour être capable de bien fonctionner dans une administration.

Par la nature de l'examen et surtout par l'accent mis sur la connaissance juridique, certaines orientations étaient nettement privilégiées, notamment le droit et les sciences politiques et sociales. En effet, ces candidats avaient étudié cette matière pendant leur formation tandis que les autres devaient l'assimiler eux-mêmes. Par conséquent, il n'est pas surprenant que les pourcentages de réussites des licenciés en droit et en sciences politiques et sociales soient beaucoup plus élevés que ceux des autres orientations. On peut le constater clairement en regardant les données du tableau VI.

TABLEAU VI

**Diplômes des participants et des lauréats de quatre examens
de secrétaire d'administration de qualification générale (néerlandophones)
dans la période 1978-1980**

| | <i>Participants</i> | <i>Lauréats</i> | <i>Pourcentage de réussites</i> |
|---|---------------------|-----------------|-------------------------------------|
| Droit | 315 | 48 | 15,2 |
| Sciences politiques et sociales | 211 | 30 | 14,2 |
| Sciences économiques | 226 | 10 | 4,4 |
| Psychologie et Pédagogie | 15 | 0 | 0 |
| Philosophie et lettres | 53 | 4 | 7,5 |
| Traducteur-interprète | 16 | 1 | 6,2 |
| Sciences religieuses | 1 | 1 | 100 |
| Médecine | 11 | 1 | 9,0 |
| Sciences | 28 | 0 | 0 |
| Sciences appliquées | 12 | 0 | 0 |
| Sciences agricoles | 9 | 1 | 11,1 |
| Total | 897 | 96 | 10,7 |

Source : G. Goossens, *Evolutie en analyse van het vergelijkend examen van bestuurssecretaris (algemene kwalificatie)*. Ministerie van Openbaar Ambt, ADSV (Algemene Directie Selectie en Vorming), 1981, 31 blz.

On peut également expliquer les pourcentages de réussites élevés des candidats de « sciences politiques et sociales » par le fait que les diplômés des Instituts Supérieurs des Sciences Administratives appartiennent aussi à ce groupe. En général, ces candidats sont très motivés. Ils ont obtenu leur diplôme en suivant pendant cinq ans des cours du soir après leur tâche journalière. Pour eux, réussir un examen est très important, sinon de première importance. D'ailleurs les programmes des Ecoles Administratives sont très orientés vers les concours de recrutement.

Ce qui est remarquable aussi dans le tableau VI, ce sont les mauvais pourcentages de réussites des sciences économiques, notamment 4,4 %, d'autant plus que les économistes représentent un quart des participants.

Après une analyse plus approfondie des résultats des examens, on a constaté que les économistes totalisaient très peu de points pour le droit (5). C'était donc surtout les économistes qui protestaient contre le système d'examen.

Etant donné que la majorité des participants à l'examen de secrétaire d'administration de qualification générale étaient des juristes et des licenciés en sciences politiques et sociales, et qu'ils avaient également les meilleurs chances de réussites, il est évident que ces deux orientations étaient les plus fortement représentées dans le groupe des lauréats. Entre 1961 et 1983, 37 % en moyenne des lauréats néerlandophones avaient un diplôme de droit, 38 % un diplôme de sciences politiques et sociales, 15 % un diplôme d'économiste et 9 % un autre diplôme.

Il faut pourtant ajouter ici qu'à partir des années 80, le pourcentage des « autres » diplômes a sensiblement augmenté, même jusqu'à 27 % en 1983. La raison probable est qu'à partir de 1980, les débouchés traditionnels des universitaires, entre autres l'enseignement, étaient presque saturés et que ces diplômés ont cherché d'autres issues, entre autre la participation à des concours d'Etat. Le nouveau système d'examen favorise davantage cette tendance.

5.2. *L'examen VICASEVA.*

Comme nous l'avons dit plus haut, plusieurs avaient protesté contre le système d'examen classique parce qu'il privilégiait certains diplômés. Cette critique a contribué à la modification du système.

De l'examen classique, il reste seulement la synthèse et le commentaire sur une conférence, comme deuxième épreuve. Dans la première épreuve (éliminatoire), les candidats sont confrontés à une discussion enregistrée sur vidéo sur un « cas », d'où le nom examen VICASEVA (Video Case Assisted Evaluation). Ce « cas » peut traiter des thèmes très différents. Pourtant, on essaye de veiller du fait que la problématique se trouve le plus proche possible de la réalité et que la discussion soit aussi large que possible, pour éviter de privilégier des spécialistes d'une certaine orientation. Au dernier examen de secrétaire d'administration le problème posé était : la programmation d'un centre culturel. L'échevin de la culture, le directeur du centre culturel, le fonctionnaire de la culture et le délégué du conseil des jeunes participaient à la discussion.

Après la représentation on pose des questions sous forme de test à choix multiple. Ces questions peuvent être très variées. On peut tester la

(5) G. GOOSSENS, *Evolutie en analyse van het vergelijkend examen voor bestuurssecretaris (algemene kwalificatie)*. Ministerie van het Openbaar Ambt, Brussel, 1981, blz. 28-29.

capacité de concentration des candidats en leur donnant une liste de données dont certaines étaient mentionnées pendant la discussion et d'autres pas. On peut demander quelle est l'information la plus utile de la bande vidéo et quelle est l'information qui manque pour traiter à fond les dossiers. On peut demander de donner les arguments les plus importants qui plaident pour la solution du problème dans une direction déterminée.

La critique qu'on porte souvent sur l'examen VICASEVA est que ce système implique trop d'éléments subjectifs. Les défenseurs du système répondent que l'examen est objectif à cause de la procédure suivie pour la rédaction des questions et des réponses. Cela se passe comme suit. Le jury est composé de professeurs de différentes universités. Ils rédigent les questions ensemble. Après, chaque professeur répond séparément aux questions : il ou elle donne trois bonnes réponses et huit à dix réponses qui puissent séduire le candidat. Les réponses des différents professeurs sont mises ensemble et cotées individuellement. Pendant une réunion le jury s'entretient de ces notes. Finalement, on ne retient que les réponses pour lesquelles tout le monde est d'accord qu'elles soient bonnes ou mauvaises. Autrement dit, l'objectivité du système VICASEVA doit donc être garantie par l'unanimité du jury sur les questions et les réponses. Après l'examen, une fois de plus on évalue la valeur des questions et des réponses. Si par exemple il s'avère que les réponses à une question déterminée sont manifestement mauvaises, on peut encore en tenir compte quand on accorde les notes.

Quelle est maintenant la philosophie du système VICASEVA ? On ne veut plus tester « la connaissance » en soi en partant de l'idée qu'elle a déjà été évaluée suffisamment à l'université. On a plutôt l'intention de vérifier si le candidat est capable d'employer cette connaissance en pratique et s'il est capable d'aborder un problème concret avec l'information mise à sa disposition. Vu l'évolution rapide de notre société, on veut recruter des personnes qui ont une grande capacité d'apprendre, de réunir et de traiter rapidement l'information et de s'adapter facilement à des fonctions et des situations nouvelles. D'ailleurs, cette dernière capacité deviendra plus importante si on veut favoriser la mobilité de l'administration.

Jusqu'à maintenant, le système VICASEVA a été adopté pour cinq examens : secrétaire d'administration de qualification générale, secrétaire d'administration juriste et économiste, contrôleur adjoint d'une administration fiscale et conseiller adjoint pour la fonction publique.

Graduellement, le nouveau système d'examen sera élargi à d'autres examens, pas uniquement du niveau 1, mais aussi à d'autres niveaux. Le changement dans la philosophie d'examen s'appliquera donc à un ou plusieurs examens du Secrétariat Permanent de Recrutement.

5.3. Lauréats du nouveau système d'examen de secrétaire d'administration de qualification générale.

Le nouveau système d'examen a nettement influencé le pourcentage de réussites et la composition du groupe des lauréats. Les tableaux VII et VIII montrent les résultats du premier et du second examen pour les néerlandophones de secrétaire d'administration de qualification générale, organisés selon le nouveau système d'examen. A titre d'éclaircissement de

TABLEAU VII

Participants et lauréats du premier examen pour néerlandophones de secrétaire d'administration de qualification générale, organisé selon le nouveau système d'examen

| | Présents | % sur total | Nombre de lauréats | % de lauréats sur présents | % de lauréats sur participants | % de lauréats sur total |
|---|----------|-------------|--------------------|----------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| 1. Sciences Juridiques | | | | | | |
| VICASEVA | 244 | 18 | 62 | 25 | | |
| IIe épreuve | 62 | 22 | 27 | 44 | 11 | 22 |
| 2. Sciences politiques et Administratives | | | | | | |
| VICASEVA | 124 | 9 | 20 | 16 | | |
| IIe épreuve | 19 | 7 | 6 | 32 | 5 | 5 |
| 3. Economie | | | | | | |
| VICASEVA | 123 | 9 | 21 | 17 | | |
| IIe épreuve | 18 | 6 | 7 | 39 | 6 | 6 |
| 4. Sciences humaines | | | | | | |
| VICASEVA | 193 | 14 | 55 | 28 | | |
| IIe épreuve | 53 | 19 | 22 | 42 | 11 | 18 |
| 5. Lettres et philosophie | | | | | | |
| VICASEVA | 237 | 18 | 55 | 23 | | |
| IIe épreuve | 53 | 19 | 30 | 57 | 13 | 25 |
| 6. Histoire | | | | | | |
| VICASEVA | 156 | 12 | 31 | 20 | | |
| IIe épreuve | 30 | 11 | 17 | 57 | 11 | 14 |
| 7. Sciences exactes et appliquées | | | | | | |
| VICASEVA | 257 | 19 | 49 | 19 | | |
| IIe épreuve | 45 | 16 | 10 | 22 | 4 | 8 |
| TOTAL | | | | | | |
| VICASEVA | 1.334 | 100 | 293 | 22 | | |
| IIe épreuve | 280 | 100 | 119 | 43 | 9 | 100 |

1. Sciences juridiques : droit + criminologie
2. Sciences politiques : sciences politiques et sociales, sciences administratives et administratives
3. Economie
4. Sciences humaines : sociologie, sciences de communication, psychologie et pédagogie
5. Philosophie et lettres : philosophie, philologie, traducteur, interprète
6. Histoire
7. Sciences exactes et appliquées : sciences, ingénieur civil, ingénieur agronome, ingénieur industriel, architecte, sciences paramédicales

ces tableaux, il faut souligner les points suivants : 1° les diplômes sont ordonnés d'une façon légèrement différente de celle adoptée jusqu'ici; 2° à la deuxième épreuve ne peuvent participer que ceux qui ont réussi la première épreuve, c'est-à-dire, l'examen VICASEVA; 3° la sélection des lauréats du premier examen a été légèrement différente de celle du second (resp. tableaux VII et VIII). Au premier examen, on avait réussi en obtenant 60 %. Au deuxième examen, on a contingenté le nombre de lauréats : les 300 candidats les mieux classés de l'examen VICASEVA

TABLEAU VIII

Participants et lauréats du second examen pour néerlandophones

| | Présents | % sur total | Nombre de lauréats | % de lauréats sur présents | % de lauréats sur participants | % de lauréats sur total |
|---|----------|-------------|--------------------|----------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| 1. Sciences juridiques | | | | | | |
| VICASEVA | 309 | 17 | 37 | 12 | | |
| I ^{le} épreuve | 37 | 13 | 19 | 51 | 6 | 13 |
| 2. Sciences politiques et administratives | | | | | | |
| VICASEVA | 175 | 10 | 38 | 22 | | |
| I ^{le} épreuve | 38 | 13 | 21 | 55 | 12 | 14 |
| 3. Economie | | | | | | |
| VICASEVA | 143 | 8 | 15 | 10 | | |
| I ^{le} épreuve | 12 | 4 | 5 | 42 | 3,5 | 3 |
| 4. Sciences humaines | | | | | | |
| VICASEVA | 273 | 15 | 61 | 22 | | |
| I ^{le} épreuve | 58 | 20 | 31 | 53 | 11 | 21 |
| 5. Lettres et philosophie | | | | | | |
| VICASEVA | 332 | 18 | 49 | 15 | | |
| I ^{le} épreuve | 46 | 16 | 29 | 63 | 9 | 19 |
| 6. Histoire | | | | | | |
| VICASEVA | 238 | 13 | 40 | 17 | | |
| I ^{le} épreuve | 38 | 13 | 21 | 55 | 9 | 14 |
| 7. Sciences exactes et appliquées | | | | | | |
| VICASEVA | 307 | 17 | 57 | 19 | | |
| I ^{le} épreuve | 56 | 19 | 23 | 41 | 7,5 | 15 |
| 8. Non connu | | | | | | |
| VICASEVA | 53 | 3 | 7 | 13 | | |
| I ^{le} épreuve | 7 | 2 | 1 | 14 | 2 | 1 |
| TOTAL | | | | | | |
| VICASEVA | 1.830 | 100 | 304 | 17 | | |
| I ^{le} épreuve | 292 | 100 | 150 | 51 | 8 | 100 |

1. Sciences juridiques : droit + criminologie
2. Sciences politiques : sciences politiques et sociales, sciences administratives et appliquées
3. Economie
4. Sciences humaines : sociologie, sciences de communication, psychologie et pédagogie
5. Philosophie et lettres : philosophie, philologie, traducteur, interprète
6. Histoire
7. Sciences exactes et administratives : sciences, ingénieur civil, ingénieur agronome, ingénieur industriel, architecte, sciences paramédicales

étaient retenus pour la deuxième épreuve, et les 150 meilleurs candidats de la première et de la deuxième épreuve étaient admis à la réserve de recrutement. Vu le grand nombre de candidats et de lauréats, la sélection du premier examen a été un peu plus sévère que celle du second.

Sans vouloir tirer des conclusions qui risquent d'aller trop loin, nous voudrions pourtant faire remarquer certaines différences fondamentales par rapport au système d'examen classique.

1. En ce qui concerne les participants.

La grande majorité de l'ancien système d'examen détenaient un diplôme des orientations suivantes : le droit, les sciences politiques et sociales et l'économie. Cela n'est plus le cas maintenant. Le groupe de participants est beaucoup plus hétérogène. Cela n'est probablement pas dû uniquement au changement du système d'examen, mais aussi à la saturation de certains débouchés des universitaires (e.a. l'enseignement). Beaucoup de diplômés considèrent les examens d'Etat comme une issue. Plus haut, nous avons déjà signalé que cette tendance a commencé à se profiler depuis 1980. Elle a été amplifiée par le nouveau système d'examen.

2. En ce qui concerne les pourcentages de réussites.

Le système d'examen classique donnait de meilleures chances de réussites aux licenciés en droit et en sciences politiques et sociales. Ce privilège n'existe plus maintenant. Les pourcentages de réussites du nouveau système d'examen varient sensiblement. Par exemple : au premier examen, les sciences politiques et sociales obtenaient des résultats plutôt faibles tandis qu'ils obtenaient de meilleurs résultats lors du second examen. Il est aussi surprenant que quelques disciplines, notamment économie et sciences exactes et appliquées, ont obtenu des résultats faibles, aussi bien sur le premier que sur le deuxième examen. Une explication possible est que ce ne sont pas les meilleurs candidats de ces orientations qui participent à l'examen de secrétaire d'administration de qualification générale parce qu'on organise aussi des examens spécifiques pour ces diplômés et/ou parce qu'il existe une forte demande de ces orientations de la part du secteur privé. Cette hypothèse devrait être examinée de plus près.

Les résultats des examens montrent aussi que les disciplines plutôt littéraires, comme la philosophie et lettres et l'histoire, obtiennent de meilleurs résultats pour la seconde épreuve, aussi bien au premier qu'au second examen.

3. *En ce qui concerne les lauréats.*

Les lauréats du système d'examen classique étaient surtout des licenciés en droit et en sciences politiques et sociales. Cela a également changé du tout au tout. La composition du groupe des lauréats est beaucoup plus hétérogène. Des lauréats du premier examen, 25 % possédaient un diplôme de philosophie et lettres, 22 % de droit et 18 % de sciences humaines. Au deuxième examen les sciences humaines occupent la première place (21 %). Puis, il y a la philosophie et lettres (19 %) et les sciences exactes et appliquées (15 %).

Pour le moment, il est impossible de prévoir les effets de ces changements. Il est un fait que beaucoup plus qu'auparavant, l'administration devra tenir compte de secrétaires d'administration qui n'ont presque pas de connaissances de base du fonctionnement d'un système politico-administratif. Il faudra probablement combler cette lacune au moyen d'un stage ou d'une formation complémentaire. Dans beaucoup de départements, le premier recrutement de nouveaux secrétaires d'administration a été accueilli avec méfiance. On y comprend difficilement comment un philosophe ou un philologue peut s'insérer adéquatement dans une administration. Il est possible qu'à cause de cette méfiance, on recrutera dans l'avenir encore plus que dans le passé, des diplômés spécifiques parce qu'alors, on saura au moins à quoi il faut s'attendre. Donc la modification du système d'examen de secrétaire d'administration de qualification générale peut amplifier davantage encore la tendance à la spécialisation.

6. **Le « sous-emploi » d'universitaires.**

Quoique les taux de chômage chez les universitaires soient beaucoup moins élevés que chez ceux qui n'ont pas fait d'études supérieures, on peut quand même parler d'une certaine crise du marché du travail des universitaires depuis les années 80. En effet, entre 1980 et 1985, le nombre d'universitaires chômeurs a doublé de 2.967 en 1980 à 7.272 en 1985. Ce phénomène se fait sentir aussi dans les recrutements. De plus en plus d'universitaires participent et réussissent des examens du niveau 2, même du niveau 3 et 4. Comme les fonctions universitaires appartiennent selon le statut Camu au niveau 1, nous considérons ce fait comme une forme de « sous-emploi » des universitaires.

Par la participation d'universitaires à des examens au-dessous de leur niveau, ils évincent les candidats qui possèdent une formation inférieure. Le sous-emploi entraîne donc un emploi d'éviction. Cela ressort clairement des données de deux examens récents, notamment un examen d'aspirant vérificateur adjoint (tabl. VIII) et un examen de rédacteur (tabl. IX).

TABLEAU IX
Lauréats de l'examen d'aspirant vérificateur adjoint
(Néerlandophones) - 1984

| | Absolu | % |
|---------------------------|--------|-----|
| Universitaires | 112 | 54 |
| ES - type long | 16 | 8 |
| Candidats | 25 | 12 |
| ES - type court | 56 | 27 |
| | 209 | 100 |

Source : Nos calculs, basés sur les listes de recrutement.

TABLEAU X
Participants et lauréats de l'examen de rédacteur
(Néerlandophones) - 1985

| | Participants | | Réussi | |
|---|--------------|------|--------|------|
| | Absolu | % | Absolu | % |
| Universitaires | 329 | 5,7 | 209 | 17,5 |
| ES - type long | 52 | 1,0 | 28 | 2,4 |
| Candidats | 81 | 1,4 | 34 | 2,8 |
| ES - type court | 1.154 | 20,0 | 346 | 28,9 |
| Enseignement secondaire supérieur | 3.935 | 68,0 | 536 | 44,8 |
| Diplôme insuffisant | 240 | 4,1 | — | — |
| Diplôme inconnu | — | — | 44 | 3,7 |
| | 5.791 | 100 | 1.197 | 100 |

Source : Nos calculs, basés sur les listes de recrutement.

L'examen d'aspirant vérificateur adjoint est un examen du rang 22 et il faut avoir un diplôme d'enseignement supérieur (au moins enseignement supérieur de type court). Pour l'examen de rédacteur il suffit d'un diplôme d'enseignement secondaire supérieur. Dans le deuxième cas, il est donc beaucoup plus clair qu'il s'agit de « sous-emploi » d'universitaires.

De ceux qui ont réussi l'examen d'aspirant vérificateur adjoint, 54 % détenaient un diplôme universitaire et 8 % un diplôme d'ES — type long, cela fait 62 %. A l'examen de rédacteur, 20 % des lauréats ont un diplôme universitaire ou mis sur le même plan, tandis qu'ils ne représentent que 6,7 % des participants. Le diplôme de plus de la moitié des lauréats est supérieur à celui exigé pour l'examen.

De données plus détaillées, il ressort qu'aussi bien pour l'examen d'aspirant vérificateur adjoint que de rédacteur, les licenciés en philosophie et lettres formaient le plus grand groupe de participants et lauréats

universitaires. Ils sont suivis de près par les historiens. Dans le groupe d'ES de type court, ce sont surtout les régents et les instituteurs qui se font remarquer. Ces constatations peuvent évidemment être expliquées par la crise de l'enseignement sur le marché du travail.

Le jugement de cette tendance du sous-emploi est un problème difficile. On peut partir du principe qu'une formation universitaire a une valeur en soi et qu'il ne faut pas faire une liaison trop stricte entre la formation et l'emploi. En effet, les études universitaires n'ont pas seulement une fonction économique, c'est-à-dire la préparation à la vie économique, mais aussi une fonction sociale et culturelle. De ce point de vue, on ne peut pas interdire aux universitaires de solliciter un emploi pour lequel on n'exige pas de diplôme universitaire.

De plus, on entend souvent critiquer la capacité des jeunes qui commencent une vie professionnelle après leurs études secondaires et dire que le niveau a diminué sensiblement à cause de la démocratisation de l'enseignement supérieur. Par conséquent, un employeur est en général mieux loti en engageant quelqu'un qui possède un diplôme supérieur, même s'il s'agit d'une fonction de niveau d'enseignement secondaire.

En ce qui concerne les services publics, il y a en plus la spécificité du système de carrière. Comme les fonctionnaires sont engagés pour une carrière, ils ne doivent pas seulement, lors de leur entrée en fonction, avoir des capacités suffisantes pour leur fonction de ce moment-là, mais aussi pour des fonctions futures. De ce point de vue, on peut opter pour le recrutement de personnes avec un diplôme supérieur à celui qui est strictement exigé pour le grade de recrutement.

D'autre part, la tendance au « sous-emploi » crée sans doute des problèmes, aussi bien pour la société et l'individu que pour l'administration. Il existe un grand danger pour que les personnes moins qualifiées restent sur leur faim, et qu'elles soient évincées partout par des candidats ayant un diplôme supérieur. Pour les concernés mêmes, le « sous-emploi » mène facilement à des frustrations, l'insatisfaction et la perte de capacités. Par conséquent, ils cherchent tout le temps un autre emploi. Quand ils partent, l'administration doit recommencer à recruter et à former des gens. L'attrition est donc beaucoup plus grande.

Pourtant le problème du « sous-emploi » ne peut pas être dissocié du système de carrière actuel. En définissant le sous-emploi des universitaires comme un emploi au niveau 2, 3 ou 4 on se réfère implicitement à ce système de carrière. Néanmoins, on peut se demander à quel point cette division en quatre niveaux est encore adaptée à la situation sociale actuelle. Au moment où Camu a créé le statut, cette répartition répondait aussi bien au taux de scolarisation de la population qu'à la diversité de tâches dans l'administration. Ces deux facteurs ont fortement changé depuis lors.

Le taux de scolarisation de la population et surtout de la dernière génération, a fortement augmenté ; aussi l'ensemble de tâches dans l'administration a subi des modifications importantes.

En abordant le « sous-emploi » par le contenu, et non d'une façon formelle, la problématique peut être vue sous un autre jour. Ainsi certaines fonctions de niveau 2 pourraient être considérées comme des fonctions universitaires. Au contraire, certaines fonctions de niveau 1 ne le sont pas. Il est vrai que beaucoup d'universitaires se plaignent du caractère strictement exécuteur de leur travail. Par manque de descriptions des fonctions et de données de recherche, on ne peut cependant rien concrétiser de cette forme qualitative de « sous-emploi ».

Conclusion.

Dans cet article, on a examiné quel a été l'effet du nombre croissant de diplômés universitaires sur le recrutement des autorités centrales. Quoiqu'on se soit limité aux recrutements faits par le Secrétariat Permanent de Recrutement, cette analyse a fourni quelques tendances importantes. Toutes ces tendances peuvent s'expliquer par un ensemble d'évolutions sociales générales.

La demande croissante d'universitaires et le déclin des promotions internes sont liés à la démocratisation de l'enseignement supérieur et à l'offre croissante d'universitaires sur le marché du travail. En effet, à mesure que le nombre d'universitaires diplômés a augmenté, il a fallu faire de moins en moins appel au recrutement interne pour occuper les postes vacants du niveau 1. La tendance à un plus grand recrutement de diplômés spécifiques et le changement dans la philosophie de recrutement peuvent s'expliquer par l'explosion des connaissances qui s'est manifestée ces dernières décennies. Tout est devenu si complexe qu'il s'est avéré nécessaire d'engager des « spécialistes ». Et vu que dans notre société de l'information, il devient de plus en plus important d'être capable de collectionner et de traiter rapidement l'information, cela devient un principe important du recrutement. Finalement, le « sous-emploi » croissant d'universitaires est la conséquence de la crise sur le marché du travail des universitaires, une crise qui se fait sentir de plus en plus depuis les années 80.

A côté de ces tendances, l'analyse de vingt-cinq ans de recrutements a pourtant aussi révélé un nombre de nouveaux problèmes qui se poseront à l'administration dans l'avenir.

Un premier problème, c'est la tendance à un plus grand recrutement de diplômés spécifiques. Dans le cadre de la rationalisation et de la flexibilité de la fonction publique, on a adopté la politique d'augmentation

de la mobilité et de la disponibilité (cf. la nouvelle réglementation de mobilité). Pourtant, des recherches à l'étranger il est ressorti que la mobilité diminue à mesure que la spécialisation augmente. La tendance à un recrutement spécifique peut donc entraver la réalisation de ces objectifs politiques.

La nouvelle génération de secrétaires d'administration de qualification générale pose un autre problème. Par la modification du système d'examen, des diplômés de nouvelles disciplines entreront en fonction à l'Etat. Beaucoup d'entre eux n'ont pourtant pas de connaissances de base du fonctionnement d'un système politico-administratif. Cela demandera inévitablement des efforts supplémentaires au niveau de la formation et du recyclage.

Finalement on ne pourra pas éviter, dans l'avenir, le problème du « sous-emploi » et de l'emploi d'éviction. Une question plus fondamentale qui se pose ici est de savoir dans quelle mesure le système de carrière actuel (avec la division en quatre niveaux) est encore adapté à la situation sociale actuelle. En effet, depuis les années 30, l'ensemble des tâches assumées par les autorités aussi bien que le taux de scolarisation de la population ont complètement changé. Par conséquent, une réflexion fondamentale sur le système de carrière actuel s'impose de plus en plus.

Summary : The recruitment of university graduates through the Belgian ministries during the last 25 years.

During the last two decades, the yearly number of university graduates has more than doubled. Many of those graduates have been employed in the public sector. In the recruitment policy of the Belgian ministries, some tendencies can be discovered. First of all, the recruitment of university graduates increases, while as the number of internal promotions decreases. Like in other employment sectors, the public sector as well is asking for higher educational qualifications. Secondly, the central administration is recruiting more and more for specific grades instead of general grades. This reflects among other things the growing complexity of administrative practice. Thirdly, the recruitment philosophy is changing. While as in earlier times knowledge was emphasised, nowadays the learning capacity of people is stressed. Finally, since the eighties, a lot of university graduates are employed in non-academic jobs. This, of course, is due to the effects of economic crisis on the labour market.

