

Programme « Société et Avenir »

Rapport final – volet « Synthèse de recherche »¹

CONTRAT DE RECHERCHE : [TA/00/019](#)

ACRONYME DU PROJET : **MANDATE**

TITRE : "**Etude du système de mandat dans l'administration fédérale belge dans une perspective internationale**"

EQUIPE (avec indication de l'Institution et de l'unité de recherche) :

COORDINATEUR (si d'application) : PROF. DR. C. DE VISSCHER (ISPOLE – UCL)

PROMOTEUR(S) : PROF. DR. A. HONDEGHEM (IO – KULEUVEN)

CHERCHEUR(S) : F. RANDOUR (ISPOLE – UCL)

K. VAN DORPE (IO – KULEUVEN)

DATE : 31/08/2011

La présente synthèse vise à diffuser les résultats de la recherche sur Internet. Elle est transmise par le coordinateur du réseau à l'administrateur de programme, pour approbation, en 3 langues : français, néerlandais et anglais.

¹ Voir art. 5.5.2 du contrat de base.

Liens vers les sites Internet où les travaux de l'équipe dans le cadre du projet sont mentionnés :

- UCL : <http://www.uclouvain.be/372070.html>

- KUL: <http://soc.kuleuven.be/io/ned/project/inhoud/hrm21.htm>

• **Introduction**

La réforme Copernic de la fonction publique belge ambitionnait de transformer l'administration fédérale en un pionnier de la gestion publique (Hondegheem et Depré, 2005). L'introduction d'un système de mandats était destinée à ancrer la Belgique dans le mouvement international de la contractualisation. Cette réforme a fortement modifié la relation de travail: les hauts fonctionnaires ne sont plus nommés à vie, mais ils sont dorénavant engagés sur la base d'un « contrat » prenant la forme de mandats de six ans renouvelables².

La relation de guidance des hauts fonctionnaires, quant à elle, repose sur une forme « d'accord de prestation »: les plans de management et les plans opérationnels. Ceux-ci contiennent des objectifs explicites et des indicateurs de performance dans le but d'amener les gestionnaires publics à établir leurs priorités et à les rendre responsables de la gestion de leurs services (Putseys & Hondegheem, 2002).

De plus, la réforme a également développé une nouvelle structure des départements fédéraux. Les ministères ont ainsi été remplacés par des services publics fédéraux (SPF) et les secrétaires généraux sont dorénavant appelés « président du comité de direction ». Finalement, la réforme avait également pour objectif de créer un nouvel équilibre entre l'administration et les cabinets ministériels.

En se basant sur la typologie des « Public Service Bargains³ » (PSB) de Christopher Hood, nous pouvons conclure que cette réforme visait à introduire un PSB de type « managérial » au sein de l'administration fédérale belge (Hood, 2000; Hood & Lodge, 2006). Dans ce type de PSB, les hauts fonctionnaires sont employés sur la base d'un contrat de travail individuel - au lieu d'un statut - et leurs conditions de travail, par analogie avec le secteur privé, sont négociables individuellement. Les hauts fonctionnaires, qu'ils proviennent du secteur public ou privé, deviennent donc les « managers » de leur organisation et jouissent d'une large autonomie. Souvent, ils obtiennent un niveau de rémunération plus élevé en échange d'une plus grande responsabilisation. En cas de résultats insuffisants ou d'une faute, les hauts fonctionnaires en assument la responsabilité à la place du ministre.

• **Questions de recherche et hypothèses**

A l'aide de la typologie des «Public Service Bargains», l'équipe de recherche a identifié trois variables caractérisant la contractualisation de la relation avec les fonctionnaires: la perception de l'identité et du rôle, les relations institutionnelles et le système de gestion de la performance (Hood, 1998 ; 2000). Ces trois variables nous permettent de définir notre première question de recherche: « *L'introduction d'un système de mandats implique-t-elle une variation dans l'identité des fonctionnaires, dans les relations institutionnelles et dans le système de gestion de la performance ?* » (QR1).

² Il existe quelques exceptions, comme les hauts fonctionnaires du SPF Affaires étrangères qui reçoivent un mandat de 4 ans. De même, le mandat de président du SPF Chancellerie est lié à celui du Premier ministre.

³ Un PSB est un contrat réel ou imaginé conclu entre les fonctionnaires et les autres acteurs du système politique. Le PSB classique comprend les éléments suivants: les fonctionnaires échangent leur loyauté et leurs compétences à l'autorité politique en échange d'une flexibilité d'emploi. Les fonctionnaires ont un emploi fixe, avec un statut, et reçoivent des responsabilités et des récompenses. En échange, ces derniers ne s'opposent pas à l'autorité politique (par ex: une grève) et aux politiques menées (Hood & Lodge, 2006).

Hood indique clairement que l'identité des hauts fonctionnaires diffère selon les différents types de PSB. Ainsi, en raison de l'introduction du système de mandats, on peut s'attendre à passer d'une identité administrative traditionnelle⁴ à une identité managériale. De même, la contractualisation entraînerait aussi une modification des relations institutionnelles entre le fonctionnaire dirigeant et les autres acteurs impliqués dans la relation politico-administrative. D'une relation traditionnelle, plus hiérarchique, les relations deviendraient ainsi plus horizontales. Finalement, concernant la variable « performance management », l'équipe de recherche s'attend à ce que le contrôle axé sur la conformité aux règles soit progressivement réorienté vers la performance et le résultat. Cependant, les évolutions dans les « Public Service Bargains » sont également déterminées par des facteurs constitutionnels, sociaux et politiques (de Visscher e. a., 2004). Dans la pratique, très peu de pays ont adopté un « managerial PSB ». La plupart d'entre eux ont évolué vers un PSB hybride. Ceci nous mène à notre deuxième question de recherche (QR2): « *En cas de changement de PSB, les trois variables – l'identité, les relations institutionnelles et le système de gestion de la performance – vont-elles nécessairement évoluer dans le même sens? Après tout, certaines variables ne pourraient-elles pas évoluer dans une direction plus managériale tandis que d'autres demeureraient plus traditionnelles ?* »

Afin de vérifier ces hypothèses, nous avons mené une recherche empirique auprès des présidents de comité de direction (niveau N) et des directeurs généraux (niveau N-1) des services publics fédéraux belges. Un questionnaire a été envoyé aux mandataires et des entretiens individuels semi structurés ont également été conduits entre 2009 et 2011. Au total – questionnaires et interviews – le taux de réponse s'élève à 72,6 % (45 hauts fonctionnaires). Ce document traite des résultats de l'analyse de nos trois variables pour les présidents et directeurs généraux des SPF belges.

- **Observations empiriques**

La variable indépendante: la contractualisation des hauts fonctionnaires des SPF belges

En 2000, le Gouvernement fédéral belge a lancé la « réforme Copernic ». Cette dernière a notamment redéfini la relation de travail entre le ministre et les fonctionnaires dirigeants: la désignation à vie dans une fonction supérieure a été abandonnée au profit d'un mandat à durée déterminée (6 ans renouvelable)⁵. Les désignations dans une « fonction de management » sont donc temporaires. En contrepartie, le mandataire reçoit plus d'autonomie pour gérer au mieux les services dont il a la responsabilité. L'objectif était d'introduire une culture moderne du management dans l'administration fédérale.

La relation de guidance entre le ministre et le mandataire est désormais organisée à partir de plans de management. Ces derniers servent de base à l'évaluation des hauts fonctionnaires et au renouvellement éventuel de leur mandat. Il peut être mis fin au mandat du fonctionnaire avant le terme de 6 ans, ou à la fin du mandat, en cas de prestations jugées insuffisantes.

Enfin, en contrepartie d'une plus grande responsabilisation des cadres dirigeants, la réforme prévoyait de modifier les règles et les procédures en matière de contrôle administratif et budgétaire. La volonté des auteurs de la réforme était d'évoluer vers un contrôle « ex post », en lieu et place des contrôles « a priori » existants. Jusqu'à ce jour, cette idée est restée en grande partie à l'état de projet.

Les variables dépendantes

- Identité

⁴ Par « identité administrative traditionnelle », nous entendons un fonctionnaire de carrière neutre politiquement, qui travaille dans l'anonymat et est loyal envers son ministre. Le fonctionnaire agit selon les règles et procédures définies. Dans le cas d'une faute du fonctionnaire, le principe de responsabilité ministérielle reste la référence.

⁵ Voir l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux, *Moniteur Belge* du 31 octobre 2001.

La variable identité est constituée de trois dimensions: l'identité personnelle, l'identité de rôle et l'identité sociale. L'objectif de la recherche est de déterminer si les hauts fonctionnaires actuels sont « différents » de leurs prédécesseurs.

1. Identité personnelle

Cette dimension analyse quelques caractéristiques démographiques, le parcours éducatif et professionnel, et certaines valeurs personnelles des répondants, dans le but de déterminer si le profil de ces derniers a évolué suite aux réformes.

La proportion de femmes parmi les mandataires a légèrement augmenté (de 11% en 2004 à 16% en 2009). La moyenne d'âge des hauts fonctionnaires a légèrement baissé, avec une diminution plus marquée au niveau des directeurs généraux (presque 6 années de moins en comparaison avec 1988 (Hondeghe, 1990)). Cette différence se marque plus spécifiquement chez les femmes DG (avec une moyenne d'âge de 49,5 ans). Néanmoins, ces chiffres doivent être traités avec prudence vu le faible nombre de directrices générales (en 2009, 6 positions de DG sur 53 étaient occupées par des femmes). Nous ne pouvons donc pas conclure à une forte évolution concernant l'âge et la répartition homme/femme.

Pour ce qui est du parcours éducatif, nous ne constatons que peu d'évolution. Au niveau des présidents de SPF, les diplômes en sciences sociales sont dorénavant presque aussi courants que les diplômes en économie ou en droit. De plus, il est intéressant de remarquer que les mandataires issus du privé (externe) n'ont pas les mêmes diplômes que les mandataires de carrière (interne). Ainsi, les mandataires externes détiennent davantage de diplômes en économie et en sciences exactes ou appliquées. Au total, 18% de nos répondants travaillaient précédemment dans le secteur privé. L'ambition de Copernic d'attirer dans l'administration des mandataires issus du privé a donc été réalisée. Enfin, la part d'anciens collaborateurs de cabinet titulaires d'un mandat s'élève à 44 % de nos répondants, ce qui confirme les résultats de précédentes recherches (Pelgrims, 2005).

Nous pouvons donc conclure à un certain nombre de changements dans le profil des hauts fonctionnaires, mais aucune évolution majeure ne peut être observée. Toutefois, l'arrivée « d'autres » profils – via le recrutement de mandataires 'externes' – a été réalisée.

2. L'identité de rôle

Le haut fonctionnaire belge peut remplir plusieurs rôles simultanément: celui de professionnel, manager, bureaucrate, leader et conseiller politique. Quel(s) rôle(s) les mandataires conçoivent-ils comme prioritaire(s) en 2009-2010 ? Peut-on observer un changement par rapport au passé? La réforme avait notamment pour objectif de faire en sorte que la haute fonction publique soit constituée de moins de bureaucrates et de plus de leaders et de managers. L'équipe de recherche a créé des échelles afin de mesurer l'évolution dans les rôles assumés par les mandataires belges.

- Le professionnel

Les scores des deux groupes de mandataires – présidents et directeurs généraux – sont respectivement de 8,3 et 6,8 sur 10 (avec un écart-type de 1,50 et 1,82)⁶. Il en ressort que les présidents de SPF se profilent davantage comme des « professionnels » de la gestion publique. Néanmoins, ceci ne signifie pas que les directeurs généraux sont moins professionnels que les premiers cités. La différence dans les chiffres peut en partie s'expliquer par une pondération différente des rôles en fonction de laquelle les directeurs généraux se considèrent davantage comme des « experts » dans leur domaine que les présidents de SPF.

⁶ Uniquement dans le cadre de ce rôle, une différence semblable entre les deux groupes a été mesurée. En outre, cette différence est statistiquement validée sur base du niveau 0.05.

- Le leader

Pour les deux groupes, un résultat élevé a été observé pour le rôle de leader: les présidents ont obtenu une moyenne de 9 sur 10 (écart type de 1,02) et les directeurs généraux, de leur côté, 8,1 sur 10 (écart type 1,09). Sur la base des résultats de l'échelle de mesure, nous pourrions conclure qu'être « leader » constitue le rôle primaire des hauts fonctionnaires de l'administration fédérale. Il est toutefois important de noter que ce score a été établi sur la base d'une auto-évaluation par les présidents des différents rôles assumés par eux. Il est donc envisageable que les réponses des mandataires relèvent davantage du souhaité que de la réalité ou, en d'autres mots, qu'il y ait une différence entre les mots et les actes. Il est à noter que les items relatifs à la 'motivation du personnel' et à la 'communication avec les collaborateurs' enregistrent un meilleur score que l'aspect 'vision', qui fait également partie du rôle de leader.

- Le manager

Alors que l'équipe de recherche s'attendait à trouver un score élevé pour le rôle de manager, les résultats de l'analyse par échelle ne confirment pas totalement cette hypothèse. Le résultat moyen pour les présidents de SPF n'est en effet que de 6,2 sur 10 avec un écart type de 1,7. Lorsque la question leur a été posée lors des interviews, la plupart des présidents ont cité le rôle de manager en première position. L'analyse par échelle, de son côté, révèle que le rôle de manager n'occupe que l'avant-dernière position. Il y a donc une nette différence entre l'auto-évaluation lors de l'interview et la mesure empirique des rôles. Bien que le résultat des directeurs généraux ne soit pas bas – en moyenne 6,6 sur 10 avec un écart type de 1,62 – ces derniers ont obtenu des moyennes supérieures pour les rôles de leader, de professionnel et de bureaucrate. Les deux groupes de mandataires sont donc comparables concernant l'ordre d'importance des rôles. De plus, on a pu démontrer qu'il y avait un lien entre la perception de ce rôle et le fait d'avoir suivi une formation en management (public), de même qu'avec le degré d'ouverture des mandataires à plus de mobilité au sein de la haute fonction publique. Nous pouvons donc conclure que les idées de management moderne ont pris pied au sein de l'administration fédérale.

- Le bureaucrate⁷

Le rôle de bureaucrate – contrairement à nos attentes – occupe toujours une place importante, qui peut être expliquée par le principe de « layering ». Cela signifie que les valeurs traditionnelles associées à l'identité de bureaucrate – tels que l'égalité, la sécurité juridique et l'évitement du risque – persistent au côté de « nouveaux » rôles (leader, professionnel, manager) qui complètent l'identité du fonctionnaire. Le score pour le rôle de « bureaucrate » est plus élevé pour le niveau N-1 (6,8 sur 10 – écart type de 1,53) que pour les présidents de SPF (6,2 sur 10 – écart type de 2,19). Ceci peut être expliqué par l'importance de la fonction d'expertise au niveau des directeurs généraux.

- Le conseiller politique

En Belgique, les hauts fonctionnaires ne sont traditionnellement pas fortement impliqués dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Les résultats de notre enquête montrent que la fonction de « conseil politique » n'est pas l'une des tâches principales des hauts fonctionnaires. Les présidents ont obtenu des résultats assez bas pour cette échelle (4 sur 10 de moyenne avec un écart type de 2,29), à une exception près. Comme attendu, avec une moyenne de 4,7 sur 10, le score des directeurs généraux est également faible. Toutefois, l'écart type élevé – aussi bien pour les présidents de SPF que les directeurs généraux – montre qu'il existe, en comparaison avec les rôles précédents, de grandes différences dans les réponses entre les personnes interrogées. Au niveau individuel on

⁷ Le concept de 'bureaucrate' ne porte pas de connotation négative dans ce rapport. Sa signification est entendue dans son sens wébérien: le haut fonctionnaire connaît et suit les règles prescrites et les procédures, il est le chef d'une organisation hiérarchisée au sein de laquelle la promotion est fondée sur l'ancienneté, etc.

remarque que, par exemple, les fonctionnaires de la Chancellerie du Premier ministre ou d'autres services qui s'occupent essentiellement de politiques publiques, se perçoivent plus volontiers comme 'conseiller politique' que les autres hauts fonctionnaires. Cette perception peut notamment être expliquée par la position de la cellule stratégique⁸ dans le cycle de la politique publique.

La comparaison de la perception des rôles entre les hauts fonctionnaires 'internes' et 'externes' montre que ces derniers perçoivent leurs rôles différemment. Ainsi, le rôle de manager a obtenu un résultat très élevé parmi les mandataires externes. Le rôle de leader, de son côté, est le résultat le plus élevé.

3. Identité sociale

Vu que les hauts fonctionnaires sont désormais personnellement responsables des performances de leur département, on pourrait s'attendre à ce que ceux-ci s'identifient dorénavant davantage avec leur organisation (niveau méso) plutôt qu'avec le niveau fédéral (niveau macro). Le résultat empirique de notre recherche semble confirmer notre hypothèse pour les deux groupes de mandataires. C'est surtout parmi les directeurs généraux néerlandophones que nous avons observé une forte identification avec le niveau du SPF et de la direction générale. Les directeurs généraux francophones, de leur côté, s'identifient davantage avec le niveau macro. Notre hypothèse selon laquelle les directeurs généraux s'identifieraient plus avec leur propre direction générale n'est donc pas totalement confirmée. Par ailleurs, les directeurs généraux qui travaillent avec un plan de management intégré ou un contrat d'administration, s'identifient clairement moins à des petits groupes (la direction générale ou l'équipe des collaborateurs) que les directeurs généraux opérant avec un plan de management individuel. Bien que nous ayons pu déterminer un degré élevé de professionnalisme parmi les hauts fonctionnaires, ces derniers s'identifient peu comme un « groupe ». Cette observation peut en partie être expliquée par les moyens limités de « réseautage ».

Enfin, les hauts fonctionnaires francophones – en comparaison avec leurs collègues néerlandophones – sont plus attachés à travailler pour le secteur public que pour le secteur privé. Après avoir passé en revue différentes pistes, il s'avère que cet écart pourrait être expliqué par une culture administrative de référence qui soit différente. Ce résultat nécessite néanmoins des investigations complémentaires .

4. Conclusion de la variable « identité »

Nous pouvons conclure à une évolution partielle de l'identité des hauts fonctionnaires. Toutefois, l'équipe de recherche n'a observé aucun glissement complet de l'identité traditionnelle vers une identité nouvelle qui serait plus managériale.

- **Relations institutionnelles**

Par « relations institutionnelles », nous entendons étudier les relations de pouvoir existant entre les fonctionnaires dirigeants et d'autres acteurs impliqués dans cette relation politico-administrative: le ministre compétent et son personnel politique; les départements centraux ou horizontaux; le parlement ainsi que les groupes d'intérêt. Cette recherche a mesuré le degré d'évolution en direction d'une relation plus horizontale entre les hauts fonctionnaires et les acteurs présentés ci-dessus.

1. Relations avec le ministre et son personnel politique

Désormais, la relation de guidance entre le ministre et le haut fonctionnaire est organisée à partir de plans de management (Putseys & Hondeghem, 2002). On passe ainsi d'une relation de type hiérarchique – ou de commandement – à une relation (en partie du moins)

⁸ La réforme Copernic a également modifié le nom des "cabinets ministériels" en « cellule stratégique ».
Programme « Société et Avenir »

plus horizontale qui accroît les responsabilités, mais aussi l'autonomie accordée au haut fonctionnaire dans la gestion de son service.

Les observations ne permettent cependant pas de confirmer entièrement l'hypothèse. Malgré une légère amélioration de l'implication des hauts fonctionnaires dans le cycle de la politique publique, le rôle du haut fonctionnaire dans le processus de décision reste circonscrit. Une différence de perception entre présidents néerlandophones et francophones est à remarquer sur ce point : les néerlandophones ont ainsi l'impression de participer de manière plus importante au processus décisionnel alors que les francophones perçoivent cette prérogative comme proprement ministérielle.

En ce qui concerne la coordination et la répartition des tâches, on observe que celles-ci restent attachées aux conceptions wébériennes avec une prise de décision hiérarchique. Par ailleurs, les hauts fonctionnaires déclarent qu'il y a un bon niveau de coopération avec le ministre et sa cellule stratégique. Cette dernière fonctionne, selon les mandataires, comme une sorte de « gate keeper ». Plus surprenant est le constat suivant lequel les hauts fonctionnaires ne considèrent pas la cellule stratégique comme « interférant » dans leur travail. La personnalité, la vision et le style des acteurs concernés apparaissent comme des facteurs extrêmement importants pour le développement des relations entre le haut fonctionnaire et l'autorité politique.

Nous pouvons dès lors affirmer que l'introduction du système des mandats n'a permis qu'une faible évolution d'une relation de commandement vers une relation plus horizontale dans laquelle les tâches et les rôles sont partagés entre le ministre, sa cellule stratégique et le haut fonctionnaire.

2. Relations avec les départements horizontaux

Notre hypothèse est la suivante: d'une relation hiérarchique dans laquelle les départements centraux effectuent un contrôle a priori détaillé sur la mise à disposition des ressources (budget et personnel), l'introduction du système des mandats amène à une évolution vers une relation plus horizontale avec les départements centraux qui exercent les contrôles sur un mode a posteriori et sur la base d'un système d'enveloppes. D'une part, pour le niveau des présidents de SPF, cette recherche a porté sur les relations avec les SPF P&O et B&CG, d'autre part, au niveau des directeurs généraux, la recherche a analysé les relations entre ces derniers et les directeurs d'encadrement P&O et B&CG présents au sein de chaque SPF.

Les observations découlant de notre étude ne permettent pas de confirmer totalement notre hypothèse. Malgré un relatif accroissement de l'autonomie laissée aux hauts fonctionnaires dans la gestion de leur département, ces derniers considèrent ne posséder généralement qu'une autonomie « moyenne⁹ » que ce soit dans la gestion du personnel ou du budget. Il est à noter que l'accroissement de l'autonomie semble davantage perçu au niveau des présidents de SPF qu'au niveau des directeurs généraux¹⁰. De plus, l'équipe de recherche a constaté que l'autonomie des mandataires de carrière pouvait être qualifiée de « limitée », alors que les directeurs généraux originaires du privé perçoivent, quant à eux, leur autonomie comme étant relativement « étendue ».

Il existe d'ailleurs un consensus parmi les hauts fonctionnaires sur le fait que le système

⁹ Il était demandé aux hauts fonctionnaires d'évaluer leur autonomie vis-à-vis des services en charge des ressources humaines et du budget. Quatre réponses étaient proposées aux mandataires : grande autonomie (codée 10), autonomie moyenne (6,6), autonomie limitée (3,3) et très peu d'autonomie (0).

¹⁰ Budget : 7,4 sur 10 pour les présidents de SPF contre 4,9 pour les directeurs généraux (sd-3,6). Gestion des ressources humaines : 6,3 sur 10 contre 4 pour les DG (sd-2,9).

pourrait être amélioré et que l'autonomie pourrait encore être accrue. De nombreux contrôles a priori sont en effet encore en vigueur en dépit des « promesses » de Copernic. De même, le développement d'un système d'audit interne semble difficile à mettre en place. Enfin, un facteur important de cette réforme concerne la mise en oeuvre du système FEDCOM.

L'intervention des SPF horizontaux est souvent perçue comme ambiguë, à la fois comme un organe de contrôle et un organe de soutien. Le SPF en charge du budget est davantage perçu comme un organe de contrôle que le SPF P&O.

Nous pouvons dès lors affirmer que l'introduction du système des mandats a conduit à plus d'autonomie pour les présidents de SPF vis-à-vis des départements horizontaux. Pour ce qui est des relations des directeurs généraux avec les services d'encadrement, les résultats diffèrent sensiblement entre les SPF.

3. Relations avec le parlement

D'une relation hiérarchique dans laquelle le parlement contrôle l'administration au travers de la responsabilité ministérielle, on passe à une relation plus horizontale dans laquelle le parlement exerce directement un contrôle sur le fonctionnaire, du moins pour ce qui relève de sa propre responsabilité telle que définie dans le plan de management.

Cette hypothèse n'est pas confirmée par nos observations empiriques. Il s'avère ne pas y avoir, dans le chef des hauts fonctionnaires belges, un sentiment de responsabilisation accrue vis-à-vis du parlement. Le principe de responsabilité ministérielle reste donc la référence. D'une manière générale, les contacts avec le parlement sont en grande partie limités à l'apport d'une expertise technique. Cette tâche revient le plus souvent aux cadres intermédiaires et non aux mandataires N-1 et N.

4. Relations avec les groupes d'intérêt

Nous supposons qu'avec l'introduction des plans de management menant à une responsabilisation et une transparence accrue du haut fonctionnaire, on évolue d'une relation hiérarchique entre les différents acteurs vers une relation plus horizontale. D'un accès limité des groupes d'intérêts aux hauts fonctionnaires, on évoluerait vers des contacts plus fréquents entre les acteurs amenant à une transparence accrue des hauts fonctionnaires.

Les résultats empiriques confirment l'hypothèse. Aussi bien les présidents de SPF que les directeurs généraux déclarent avoir plus de contacts avec les groupes d'intérêt que précédemment. Ils témoignent d'une évolution positive en ce sens. Ce résultat est intéressant comparé aux conclusions de Dierickx & Majersdorf qui, début des années 90, écrivaient que les hauts fonctionnaires vivaient dans un « béguinage » administratif (1993). Nos résultats confirment également une précédente recherche post-Copernic. En outre, de Visscher et al. (2004) avait mis en avant en 2002 qu'il existait une évolution en direction d'un accroissement des contacts et de la transparence.

5. Conclusion de la variable « relations institutionnelles »

Pour conclure, nous pouvons affirmer qu'une très légère évolution a eu lieu dans le sens d'une plus grande horizontalité dans les relations entre le haut fonctionnaire et les autres acteurs des relations institutionnelles. Cette observation est tout particulièrement probante dans le cas des relations avec les groupes d'intérêt.

- **Système de gestion de la performance**

Suite à la vague de réformes issue de Nouvelle Gestion Publique, nous allons maintenant analyser si les hauts fonctionnaires sont « dirigés » différemment. **Assiste-t-on** à un glissement de la conformité aux règles à un contrôle axé sur les performances et les

résultats ? A l'aide des 4 phases du cycle de gestion de la performance, l'équipe de recherche a cherché à déterminer si une évolution similaire est perceptible pour les hauts fonctionnaires belges.

1. « Plan »

Dans la phase de planification, on a examiné quels acteurs sont impliqués dans la rédaction des plans et si des objectifs spécifiques y sont inclus (reliés à des indicateurs spécifiques), etc. En Belgique, la planification est organisée par le président du comité de direction qui rédige un plan de management et un plan opérationnel pour son département. Les mandataires N-1 et inférieurs accordent leurs plans de management et leurs plans opérationnels avec celui de leur président.

Les résultats empiriques – pour la phase de planification – attestent d'un glissement d'une gestion basée sur la conformité aux règles vers une gestion basée sur les résultats. Les plans sont rédigés et appréciés par la plupart des répondants qui les trouvent utiles. De même, l'accent est plus porté sur les « outcomes » et les outputs que sur les « inputs » et les procédures, ce qui indique également une évolution en ce sens. Néanmoins, il est nécessaire de traiter ce résultat avec la prudence requise.

2. « Do »

Le « suivi » correspond à la phase de mise en œuvre des plans de management et au contrôle des progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs contenus dans lesdits plans. Pour ce faire, l'équipe de recherche a analysé les instruments de management, la fréquence et le type de suivi etc.

Nous constatons – bien que le score sur notre échelle soit élevé – qu'il existe de grandes différences entre les SPF, mais également au sein des SPF au niveau de la fréquence et du type de suivi, ainsi que des acteurs impliqués. Par ailleurs, pour près de la moitié des mandataires, le suivi se résume aux moments officiels d'évaluation. L'utilisation d'instruments de management est, quant à elle, répandue. Les facteurs déterminants comportent l'initiative du mandataire, l'engagement du président – et par élargissement du comité de direction – et du ministre. En outre, le développement d'un contrôle interne et d'activités d'audit interne tardent à se mettre en place. Nous pouvons donc conclure qu'il existe une évolution dans la direction d'une gestion basée sur la performance. Néanmoins, cette évolution est moins forte que dans la phase précédente du cycle de gestion de la performance. Enfin, l'équipe de recherche a observé de grandes différences entre les organisations étudiées.

3. « Check »

En ce qui concerne la phase de vérification, celle-ci porte sur le fait de savoir si les évaluations ont lieu, avec quels acteurs et sur la base de quels documents etc. Les mandataires sont généralement contents de la manière dont la procédure d'évaluation se déroule, bien qu'une certaine anxiété existe concernant la garantie de l'objectivité de la procédure d'évaluation. Les indicateurs de performance ne semblent pas avoir un poids identique chez tous les mandataires. Au niveau des directeurs généraux – avec le président du comité de direction comme premier évaluateur – les évaluations semblent se dérouler plus en profondeur. Dans la pratique, l'exécution diffère fortement entre les différents SPF, mais d'une manière générale, l'implication du ministre pour le niveau N-1 est faible. Même au niveau des présidents, les évaluations dépendent beaucoup de la « bonne volonté » du ministre. A ce propos, une série de suggestions ont été faites par les mandataires en vue d'améliorer la procédure d'évaluation. Ces dernières sont débattues dans la partie « recommandations » à la fin du rapport final portant sur le cas belge.

4. Act

La phase d'action a trait aux conséquences de l'évaluation. Dans le cas d'une évaluation

« très bonne », le mandat est renouvelé automatiquement. Suite à une « bonne » évaluation, le mandataire doit repasser la procédure de sélection s'il souhaite assumer un nouveau mandat. Enfin, si le fonctionnaire obtient une mention « insuffisant », aucun renouvellement n'est possible. Dans ce cas de figure, si le mandataire est un fonctionnaire statutaire mandat, il peut retourner occuper son ancienne fonction. Dans le cas d'un mandataire issu du privé, celui-ci quitte l'administration. Sur la base des chiffres de 2009, pas moins de 82,5% des mandataires évalués ont obtenu le résultat « très bon ». Pour certains observateurs, ce résultat indique que l'évaluation n'est pas suffisamment prise au sérieux.

Par ailleurs, les bonnes prestations ne sont pas transformées en récompense financière: aucun bonus ou augmentation de salaire ne sont accordés. Ainsi, une évaluation positive est importante pour la suite de la carrière puisque, dans ce cas précis, le mandat du haut fonctionnaire sera renouvelé. A ce stade, il n'est pas question de rémunération liée à la performance au sens strict du mot. Toutefois, les bonnes performances peuvent être récompensées sous la forme d'un renouvellement du mandat ou d'une promotion. Il y a donc une certaine évolution perceptible en direction d'un contrôle sur la base des prestations, mais un glissement total n'a pas pu être observé.

5. Conclusion de la variable « performance management »

Nous pouvons conclure à l'existence d'une évolution en direction d'une gestion basée sur la performance. Néanmoins, la gestion basée sur la conformité aux règles n'a pas totalement disparu. Le résultat moyen des mandataires aux différentes échelles de mesure pour la phase de planification, de suivi et d'évaluation se situe plus ou moins au même niveau, entre 7/10 et 9/10. Nous pouvons donc conclure que pour les deux groupes de mandataires – N et N-1 – jusque et y compris la phase d'évaluation, la gestion basée sur la performance a reçu un accueil favorable. Une observation doit toutefois être formulée: à chaque nouvelle étape du cycle de gestion de la performance, l'écart-type augmente (1,52 – 1,96 – 2,20 pour les directeurs généraux; 1,17 – 1,67 – 1,83 pour les présidents). Ce résultat signifie qu'au plus on avance dans le cycle de gestion de la performance, au plus on trouve des différences importantes entre les mandataires et les organismes étudiés. Ainsi, dans les phases de planification et de suivi, on observe une évolution vers une gestion basée sur la performance. Dans les phases ultérieures, c'est moins le cas comme l'illustre le développement tardif des systèmes de contrôle. Par conséquent, nous ne pouvons pas observer un glissement complet d'un système de gestion basé sur les règles à un système basé sur les prestations.

• **Conclusion**

En ce qui concerne la première question de la recherche - *le système de mandat implique-t-il un changement dans l'identité des fonctionnaires, dans les relations institutionnelles et dans le système de gestion de la performance?* - nous pouvons affirmer que l'introduction de la contractualisation a effectivement eu une influence sur nos trois variables.

Notre première hypothèse, concernant la variable identité, était formulée de la manière suivante: « *Suite à l'introduction du système de mandats, on peut s'attendre à voir évoluer l'identité administrative traditionnelle vers une identité managériale* ». Cette hypothèse est confirmée, moyennant quelques nuances. Pour ce qui concerne l'identité personnelle et de rôle, les résultats confirment l'hypothèse de départ, en particulier dans le cas des mandataires issus du privé. L'identité administrative traditionnelle n'a donc pas totalement été remplacée par une nouvelle identité managériale. Ainsi, un nombre d'aspects de cette nouvelle identité se sont « superposés » à l'identité existante. Enfin, notre hypothèse concernant l'identité sociale est en grande partie confirmée.

Notre deuxième hypothèse: « *La contractualisation entraîne une modification des relations*

institutionnelles entre le haut fonctionnaire et les autres acteurs impliqués dans la relation politico-administrative. On peut s'attendre à passer de relations hiérarchiques vers des relations plus horizontales » n'est que peu confirmée. La relation avec le ministre peut toujours être qualifiée de « hiérarchique » alors que les contacts avec le parlement ne se sont pas développés comme espéré. De plus, les relations avec les groupes d'intérêt ont, quant à elles, connu une amélioration avec une augmentation des contacts et une transparence accrue. Néanmoins, l'horizontalité des relations reste toutefois limitée. Enfin, les relations avec les départements horizontaux ont évolué mais pas de manière uniforme dans tous les SPF.

La troisième hypothèse - « *Suite à l'introduction du système de mandats, on peut s'attendre à ce que les outils visant la conformité aux règles fassent place progressivement à des outils fondés sur la performance et le résultat »* - est partiellement confirmée. Nous trouvons un système basé sur les performances plus développé au début du cycle de gestion de la performance qu'en fin de celui-ci. Ce constat peut être expliqué par la qualité des évaluations et par le manque d'incitants positifs à cet égard. Comme l'expliquent plusieurs mandataires : « il n'y a ni carotte, ni bâton ».

Notre deuxième question de recherche avait pour objectif d'évaluer si toutes les variables évoluaient dans la même direction – c'est-à-dire vers un PSB managérial – ou si dans la pratique nous pouvions observer un PSB « hybride ». La réponse à cette question s'appuie sur les résultats que nous venons de présenter. Pour aucune de nos variables, l'équipe de recherche n'a observé de transition complète d'un PSB traditionnel à un PSB managérial. En outre, certains éléments du PSB traditionnel continue d'influencer le fonctionnement des logiques administratives, de sorte que l'on peut observer une superposition de « couches » à l'image du principe de « layering ». Ainsi, dans le nouveau PSB issu de la réforme Copernic, les caractéristiques du PSB classique existent au côté d'un nombre d'aspects 'typiques' du PSB managérial.

Nous pouvons donc conclure que toutes les variables n'ont pas évolué dans la même direction. Dans les faits, le PSB en vigueur dans l'administration fédérale belge peut être caractérisée comme hybride. Il est difficile de prédire à l'heure actuelle si les variables étudiées pourraient continuer à diverger ou au contraire évoluer dans le même sens. De même, il n'est pas aisé de prévoir de quelle manière la réforme en projet du système des mandats va faire évoluer le PSB. Actuellement, l'administration fédérale belge se trouve dans une phase hybride, entre une vision traditionnelle « wébérienne » et une culture managériale basée sur les performances.

Referenties:

- De Visscher, C., Le Bussy, G., & Eymeri, J.-M. (2004). *La relation entre l'autorité politique et la haute administration*. Gent: Academia Press.
- Dierickx, G. & Majersdorf, P. (1993). *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*. Brugge: Vanden Broele.
- Hondeghem, A. (1990). *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*. Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur. KULeuven, Leuven.
- Hondeghem, A. & Depré, R. (2005). *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*. Brugge: Vanden Broele.
- Hood, Christopher (2000). Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. *International Public Management Journal*, 3, 1-22.
- Hood, C. & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains: reward, competency, loyalty and blame*. New York: Oxford University Press.
- Pelgrims, C. (2005). Op zoek naar topmanagers voor de federale administratie. In: Hondeghem, A., & Depré, R. (Eds.), *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid* (pp. 179-224). Brugge: Vanden Broele.

- Putseys, L. & Hondeghem, A. (2002). *Contracten met leidende ambtenaren. Internationaal vergelijkend onderzoek naar de contractualisering van de sturings- en arbeidsrelatie*. Brugge: Die Keure.