



Federale Overheidsdienst  
Personeel en Organisatie

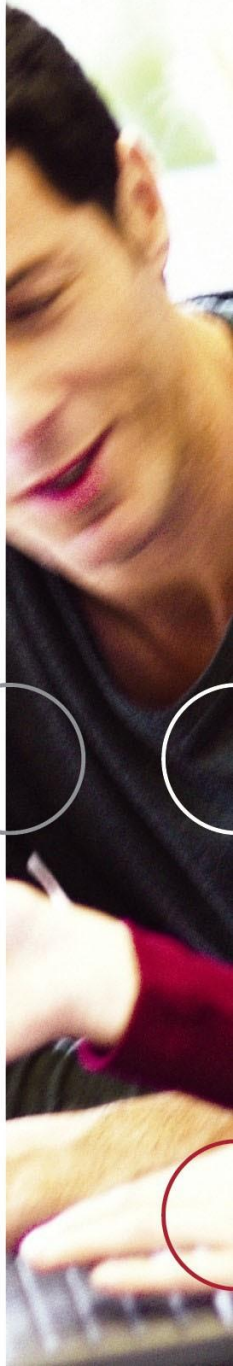
# La modernisation de la fonction publique - L'expérience de la réforme Copernic en Belgique

Philippe VERMEULEN – Service Public Fédéral belge Personnel & Organisation



## Avant - propos

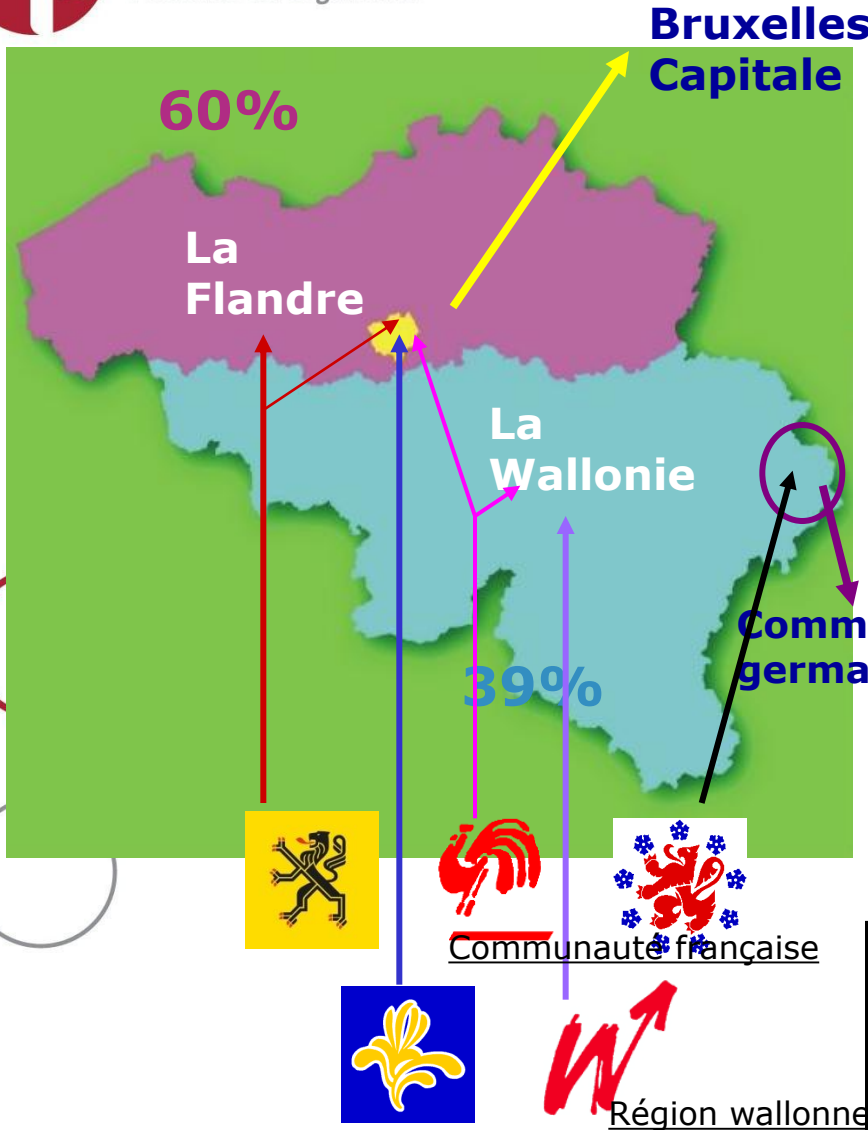
- La Belgique est un état fédéral composé d'entités fédérées autonomes et souveraines quant à leurs compétences
- Ici: modernisation au niveau de l'administration fédérale
- Processus de réforme: depuis 150 ans où la dernière grande réforme date de 1937 (statut Camu)
- 1999: en réponse aux crises multiples le nouveau gouvernement déclare que la Belgique doit devenir un **état-modèle**: la réforme Copernic est lancée
- 4 axes:
  - Une nouvelle structure organisationnelle
  - Une nouvelle culture de management
  - Une vision moderne sur la GRH
  - Une nouvelle façon de travailler
- Quid 9 ans plus tard?



# 1. La Belgique est un état fédéral composé d'entités fédérées autonomes et souveraines quant à leurs compétences



Federale Overheidsdienst  
Personeel en Organisatie



Région Bxl-Cap.

• Une **Société multilingue** au cœur de l'Europe & à la frontière entre l'Europe latine et germanique/anglo-saxonne comptant 10,6 millions d'inhabitants sur 30.528 km<sup>2</sup>

**Monarchie constitutionnelle** Roi Albert II

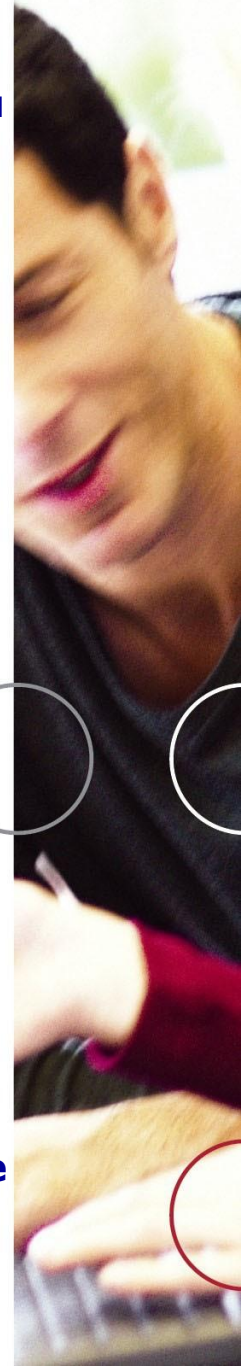
**Etat Fédéral:**

- 589 villes & municipalités
- 10 provinces

- 3 communautés
- 3 régions
- niveau fédéral

+ Pouvoir exécutif  
+ Pouvoir législatif  
+ Administration centrale  
**Propre & autonome!**

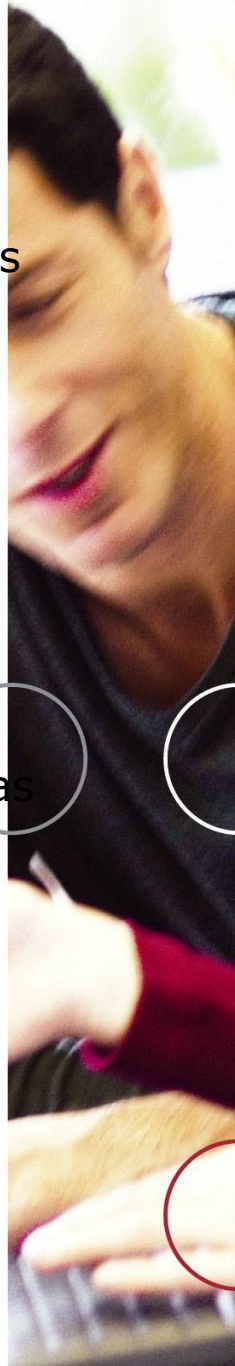
.be





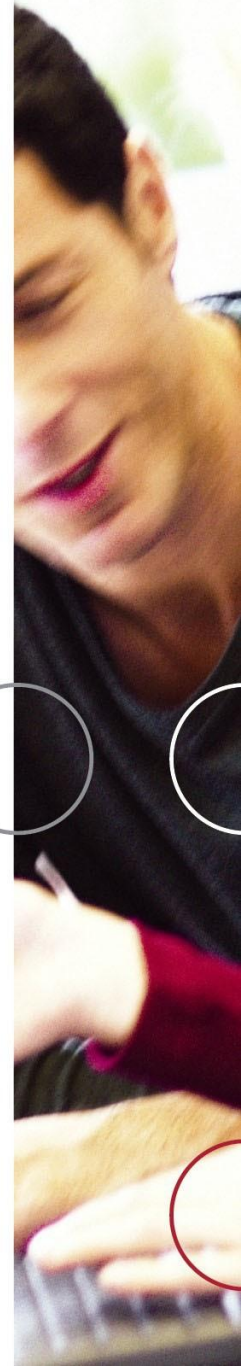
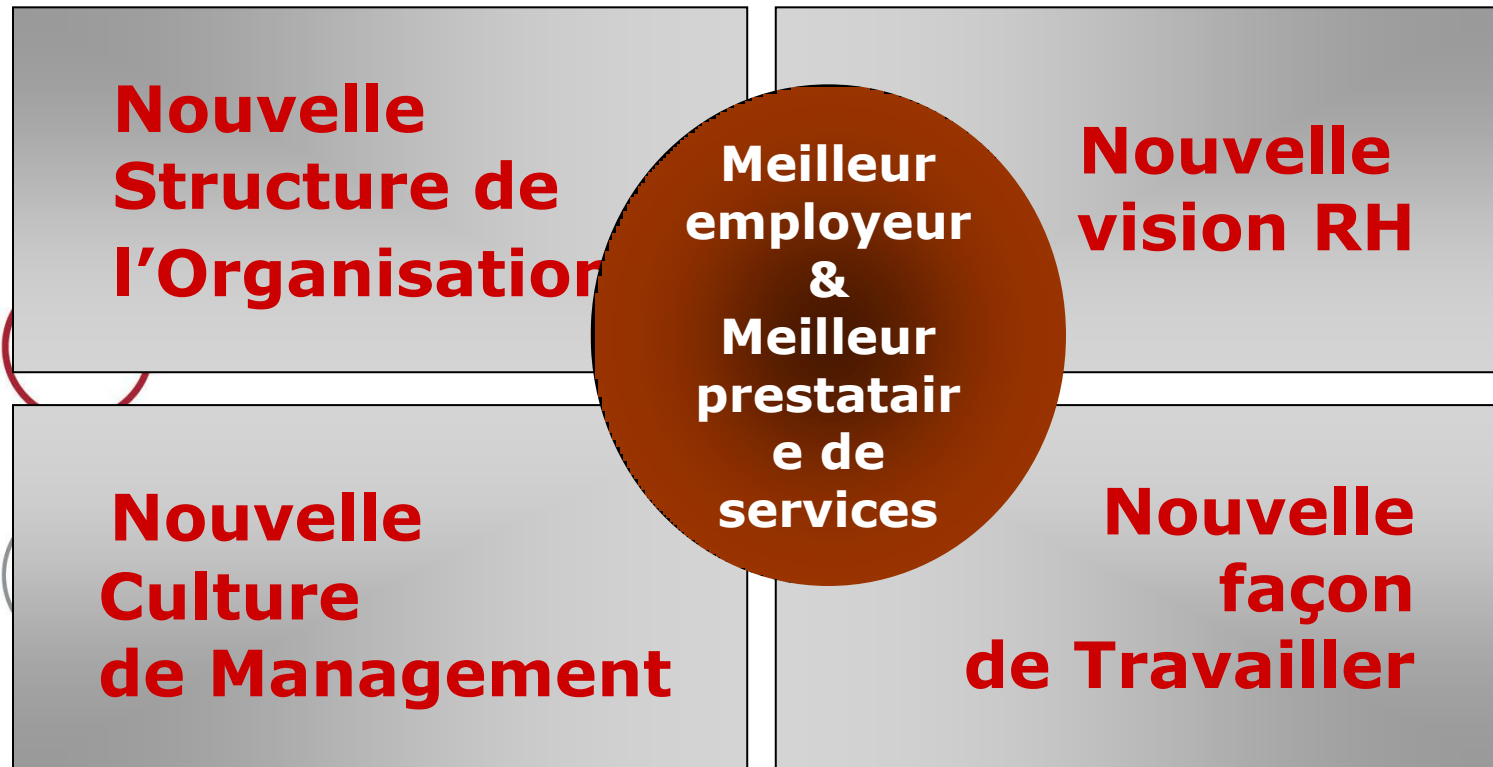
## 2. L'administration fédérale belge

- 14 SPF & 61 autres organisations fédérales = +/- 90.000 fonctionnaires
- SPF = Ministères – SPP: Services Public de Programmation (1 "core business", temporaire) – Institutions publiques (Sécurité sociale)
- Statut Camu (1937) la dernière grande réforme + plusieurs "réformettes" induites par des impératifs budgétaires dans les années 80, réduisant surtout l'importance de l'Etat
- Années 90: le focus sur le citoyen, New Public Management
- Lé point de départ pour la modernisation en 1999 c'était les crises et surtout l'analyse de l'administration et la façon don't elle a réagi (ou pas ou mal réagi) face à ces crises
  1. Une organisation rigide due à la surréglementation
  2. Absence de capacités managériales
  3. Fonctionnaires démotivés ou pas motivés
  4. Méfiance vis-à-vis d'une administration vétuste ou "en chantier"
  5. Problèmes de légitimité dûs aux crises
  6. Acharnement sur les compétences et les procédures existantes
- **But: devenir un Etat-modèle basé sur 4 piliers!**

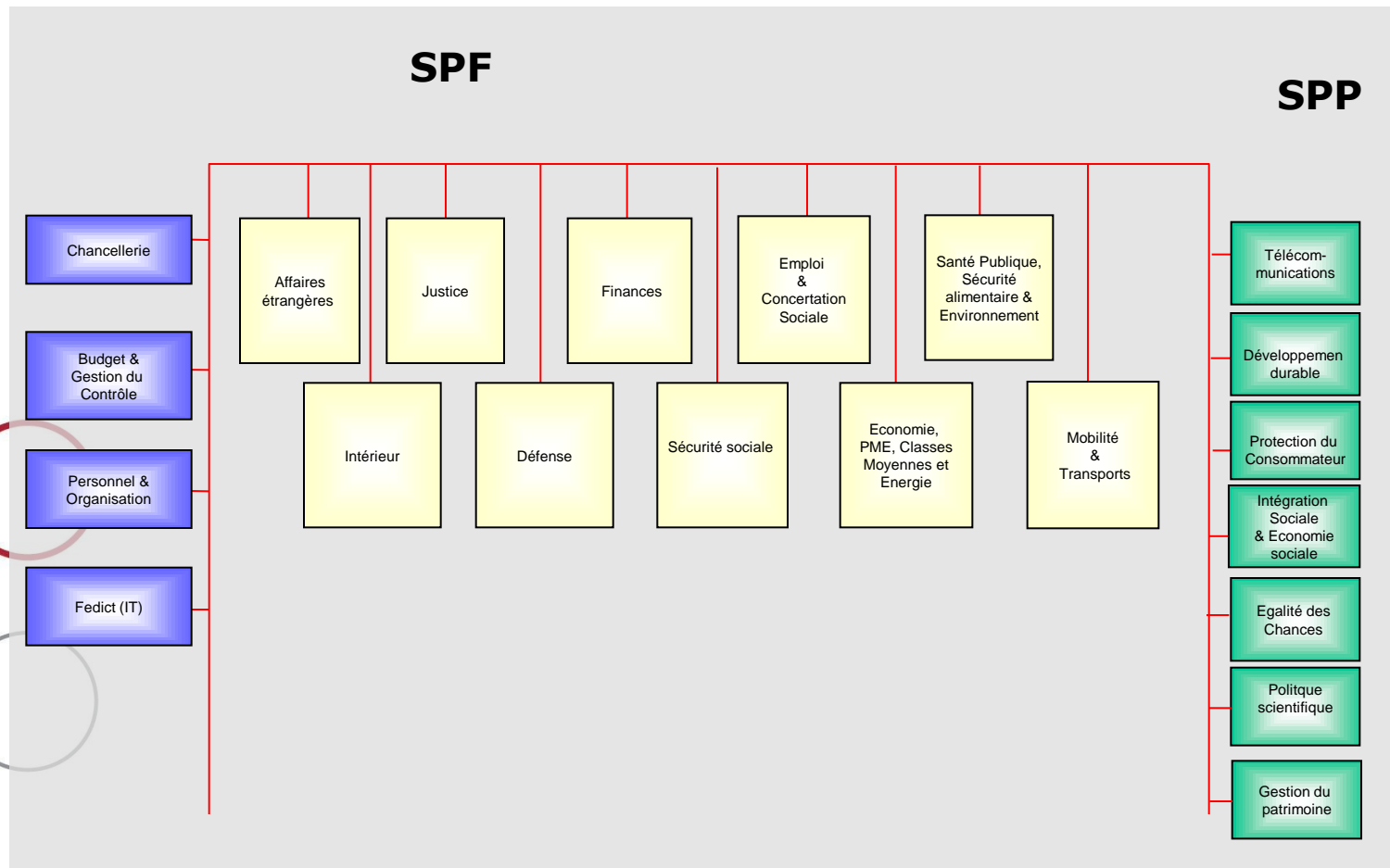




## La Réforme Copernic : 4 piliers



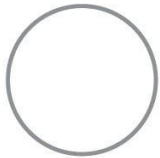
# 1. Nouvelle structure de l'organisation de l'administration fédérale: la matrice virtuelle





## Une nouvelle structure de l'organisation

- Défis:
  - Culture de contrôle administratif et de dirigisme (SAG)
  - Juridisme sans égard pour la GRH
- Actions:
  - Une nouvelle structure organisationnelle : une **matrice virtuelle** au lieu d'une matrice hiérarchique
  - Une nouvelle culture managériale: la **responsabilisation du Management** et la **diminution du contrôle** (ex post)
  - Autre façon de travailler:
    - Plus de contacts bi-/multilatéraux, informels et/ou organisés (réseaux) entre les directeurs d'enadrement et leurs collaborateurs
    - Réseaux particuliers pour des projets spécifiques (SEPP, cercles de développement,...)
    - Extranet: e-communities
    - Pour SELOR et IFA: account-management
    - "services partagés".
    - Suppression des cabinets et le remplacement par des cellules stratégiques et les conseils stratégiques





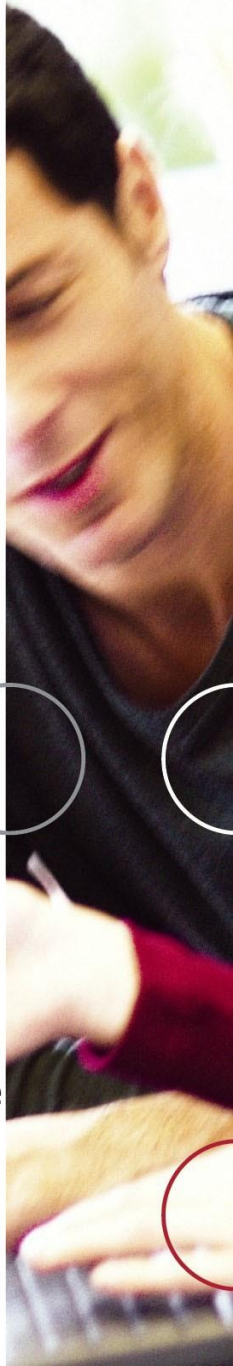
## Une nouvelle structure de l'organisation – constats & problèmes

- **Constats:**

- Les structures matricielles sont en place et couvrent le terrain macro et micro, à l'exception du Ministère de la Défense
- C'est un modèle organisationnel transparent et qui encourage la mobilité des fonctionnaires entre les SPFs
- Des structures similaires permettent de développer et d'implémenter des processus de soutien similaires dans chaque SPF (avantage d'échelle et "peer learning")
- Les départements horizontaux doivent assumer leur rôle en tant que partenaire des départements verticaux et doivent être présents davantage sur le terrain ( la responsabilité partagée)

- **Mais:**

- Un système basé sur la concertation se marie difficilement avec une situation où les agents de changement sont surchargés et coincés entre la stratégie et l'opérationnel
- Les impératifs du niveau politique se marient difficilement avec un modèle de concertation complexe
- Les "services partagés" posent problèmes
- Une méfiance vis-à-vis du SPF FOD P&O (difficile de se défaire d'une approche top down)







## Une nouvelle structure de l'organisation – constats & problèmes *(suite)*

- Les services du SPF P&O: les attentes sont elles réalistes de part et d'autre?
- Il subsiste une méfiance de la part du politique par rapport à la opportunité de la responsabilisation et l'autonomie (l'adage: la confiance est bonne, mieux vaut contrôler...) et les ressources que cela implique
- L'autorité fédérale est très hétérogène et en absence d'un vrai Ministre de la Modernisation et d'une coordination centrale de la réforme, le "besoin" d'indépendance et de confirmer sa spécificité reste le premier besoin reprend le dessus, les intérêts en commun devenant subsidiaires
- Les cabinets sont restés..., les conseils stratégiques n'ont jamais été créés

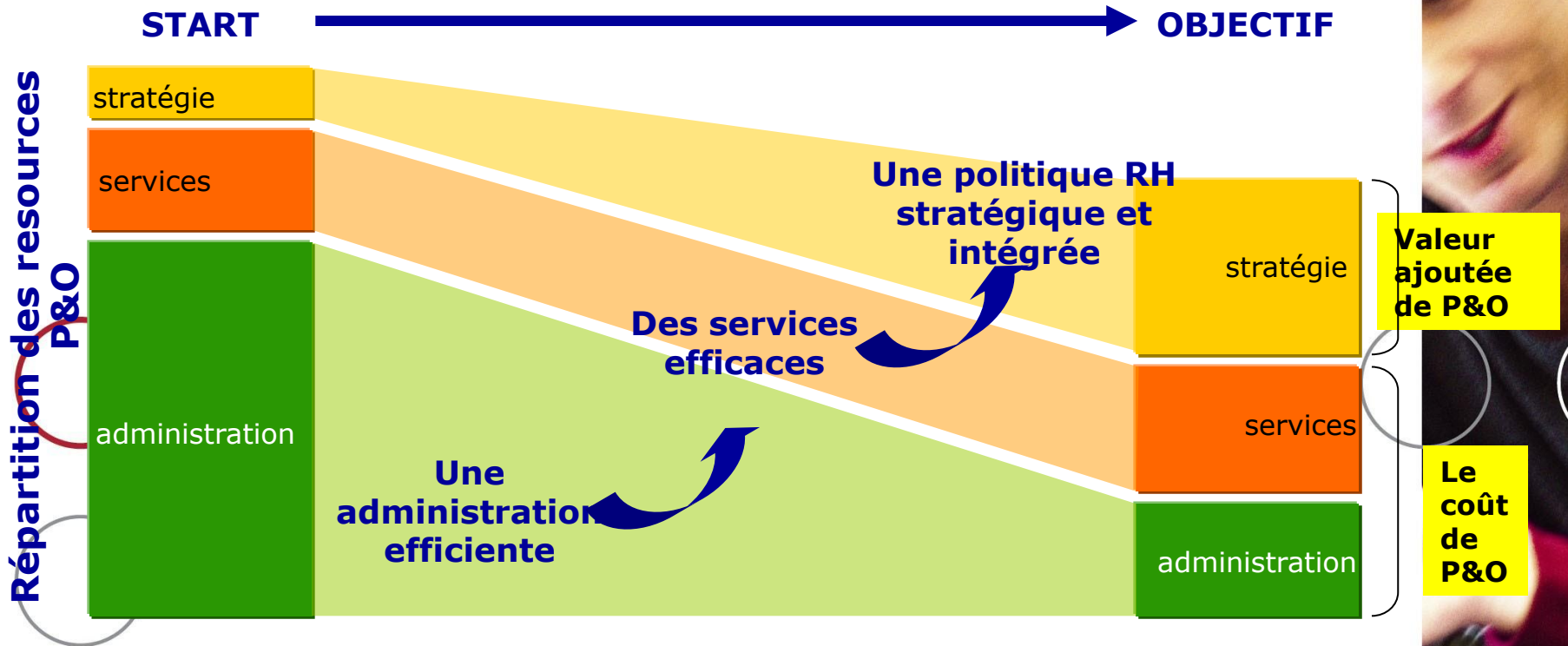
### Solution?

- Un seul département horizontal (B&CB, P&O, Fedict)?
- Implication des autres départements dans la gestion des réseaux en leur donnant la responsabilité et l'autonomie d'action où P&O s'occupe du soutien et l'encadrement
- Plus de responsabilisation et plus de subsidiarité





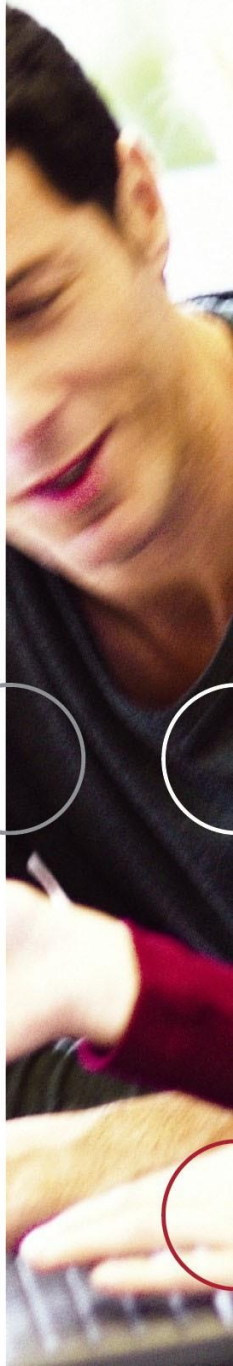
## 2. Une nouvelle vision RH





## 2. Une nouvelle vision RH – en général

- le management de ligne est entièrement responsable pour le “people management”
- Les services d’encadrement P&O des départements verticaux agissent en tant que des agents du changement: pas que la gestion du personnel et des personnes, mais aussi le développement organisationnel & “change management”
- Le département horizontal FPS P&O développe la politique et les normes, assure la consistance, gère les services partagés et soutient les réseaux P&O
- Le fonctionnement des toutes les entités P&O est basé sur des procès
- Des contacts bilatéraux et multilatéraux réguliers et ad hoc entre les services d’encadrement et le SPF P&O
- Plus d’attention pour la diversité: les fonctionnaires doivent refléter la composition de la société





## 2. Une nouvelle vision RH – développement de la carrière

- Une structure simplifiée et plus transparente
- Un nouveau système de carrière pour les niveaux A (universitaire)
- Moins axé sur les problèmes individuels et plus sur l'objectivité et l'égalité
- Plus d'attention aux niveaux inférieurs et à la diversité
- Carrière garantie avec différentes échelles
- Promotion basée sur des mesures de compétence ou formation certifiée

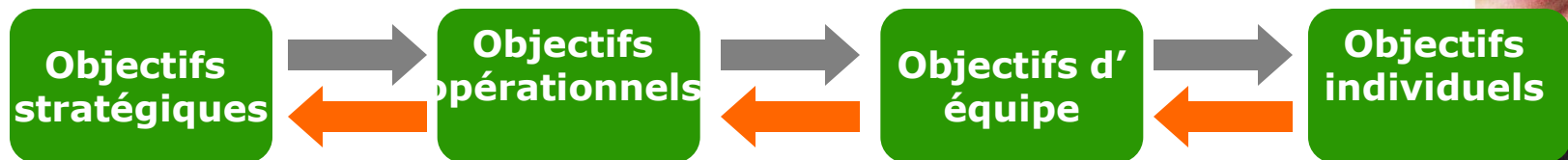




## 2. Une nouvelle vision RH – suite

### ▪ **Gestion des performances management**

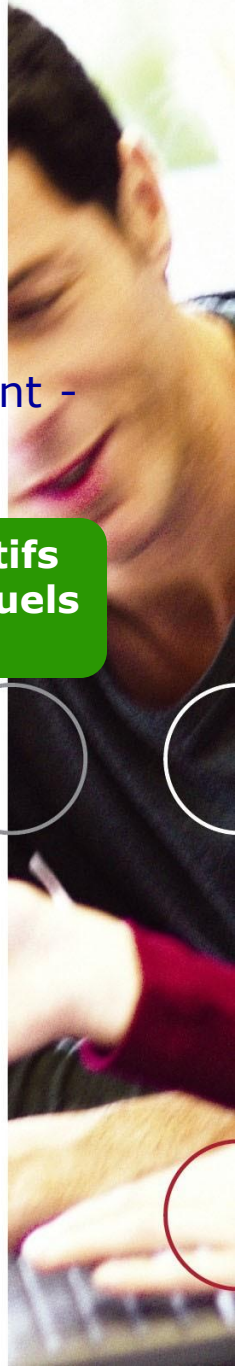
- **Cercles de développement:** description-planning-fonctionnement - evaluation (cycle de 2 ans)



### ▪ **Plannification du personnel**

- **Financement par enveloppe & normes** pour la planification

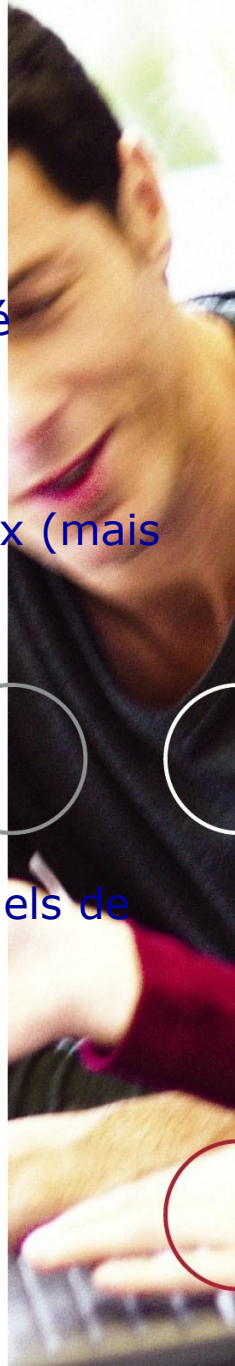
- **Nouvelles façons de travailler: télétravail, culture orientée résultats,...**





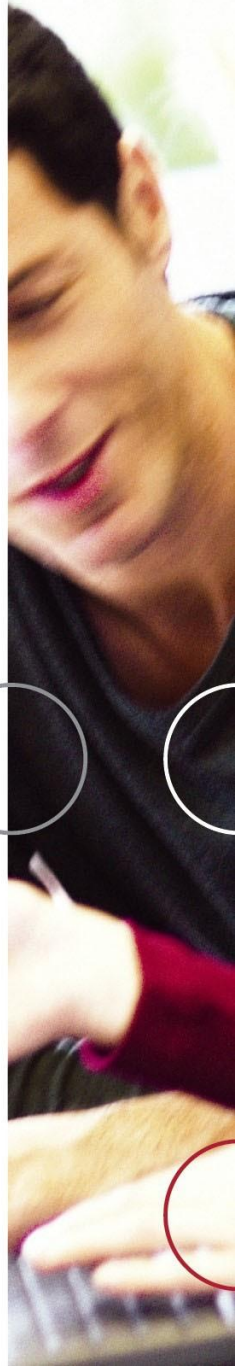
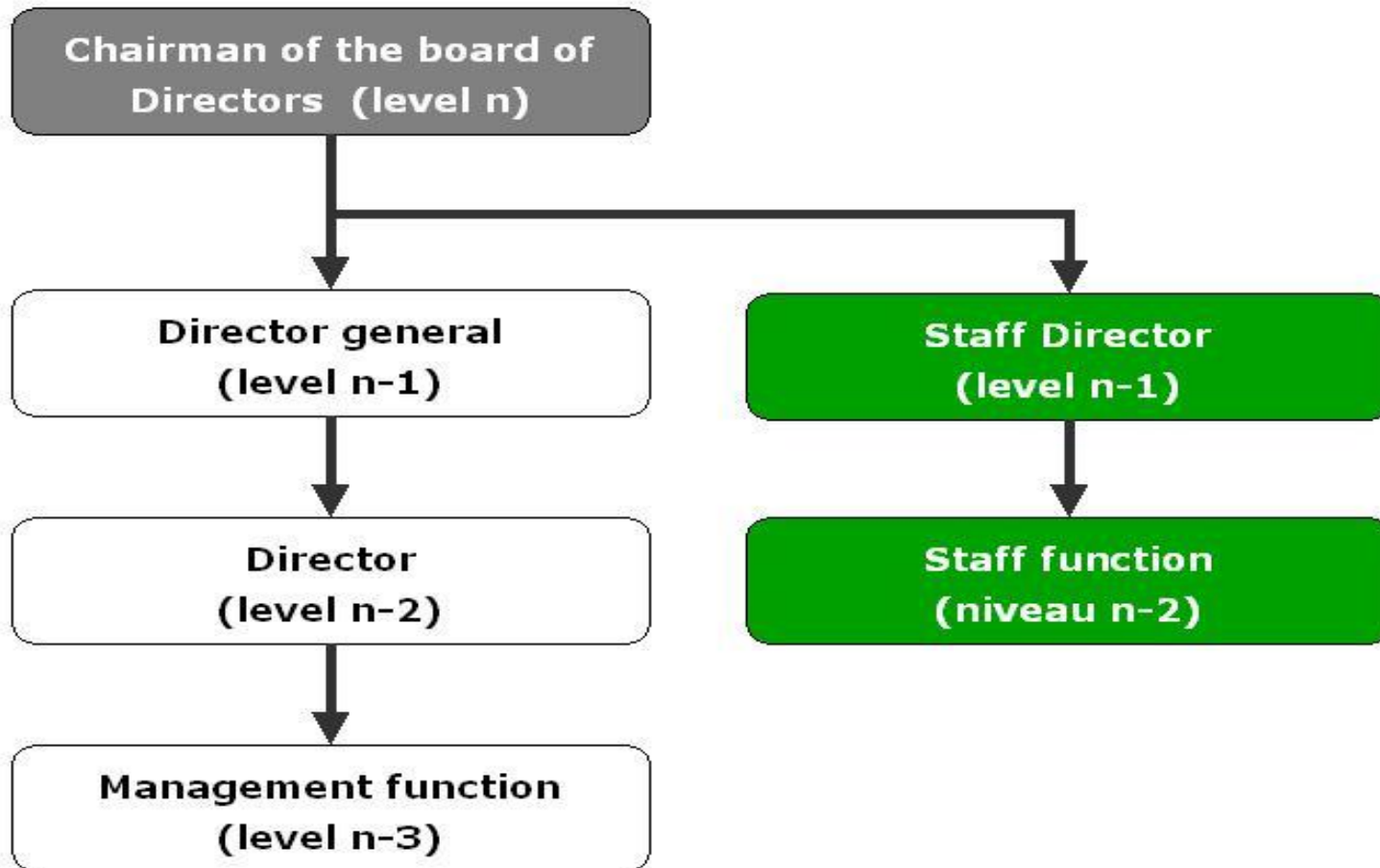
## 2. Une nouvelle vision RH – résultats

- Les directeurs d'encadrement P&O des départements verticaux ont été désignés (mais sont surchargés & coincés entre le stratégique et l'opérationnel)
- 1 directeur "shared" P&O et une administration pour les 4 horizontaux (mais = souhaitable?)
- Les nouvelles carrières réalisées (2005-2006)
  - Plus de diversité
  - Les processus P-O sont en voie d'être standardisés davantage: manuels de qualité
- Projet e-HR (2006-2012)
- 1ère vague d'assessments de compétence (2006- à aujourd'hui)





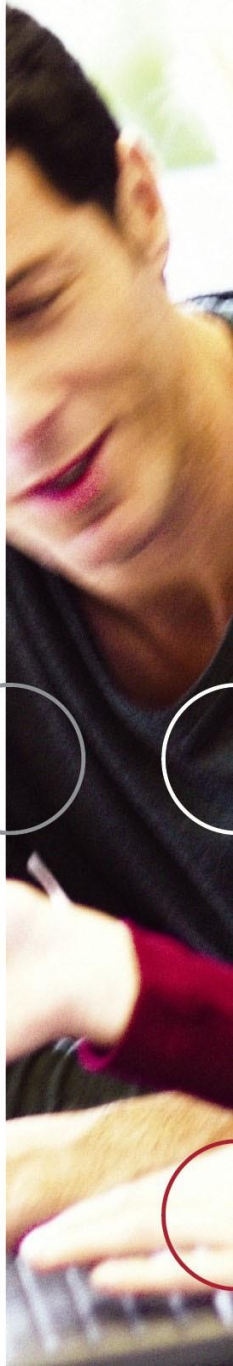
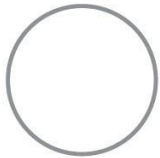
### 3. Nouvelle culture de management - Un modèle hiérarchique commun





### 3. Nouvelle culture de management – caractéristiques

- La sélection des se fait sur base de **compétences** et de **l'expérience de terrain testée par des assessments** → **minimaliser l'interférence politique** dans les désignations
- Pas de désignation à vie pour les managers, mais des **mandats pour 6 (4) ans** → le mandataire : fonctionnaire statutaire 'temporaire'
- Le **salaires est conforme au marché et aux exigences au niveau des compétences et l'expérience professionnelle** → le poids du salaire est fixé sur base de 13 critères







Federale Overheid  
Personeel en Organisatie

# Les critères liés aux compétences managériales

01. Connaissances et  
& expérience

02. Multi-  
disciplinarité des  
conditions de  
travail

03. compréhension  
du contexte

04. Complexité  
de la position au  
sein de l'  
organisation

05. Degré d'  
innovation

06. Leadership

07. Gestion des  
conditions de  
travail

08. interaction  
GRH

09. Degré de  
plannification et  
de coordination

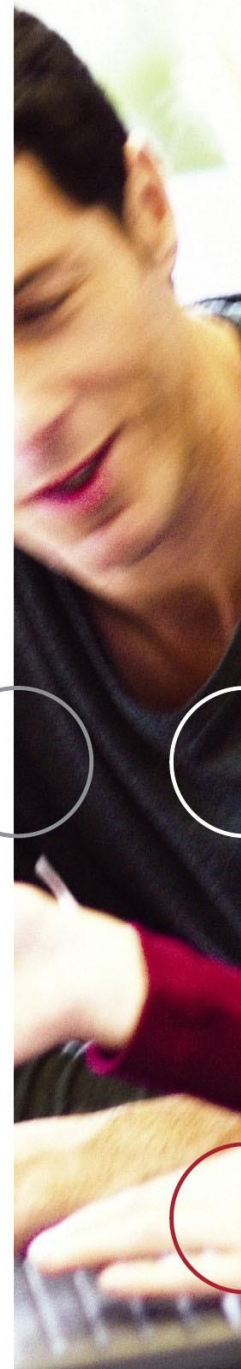
10. Capacité de  
gérer avec  
succès le  
changement

11. Autonomie

12. Impact

13. Ampleur du  
territoire

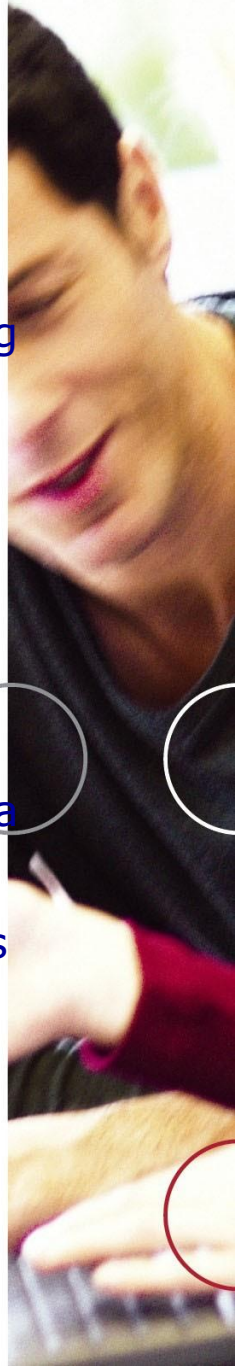
**13 Critères**





### 3. Nouvelle culture de management – caractéristiques

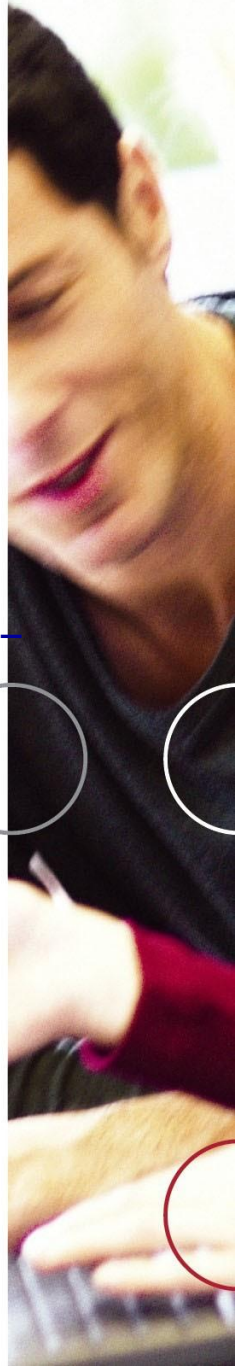
- Obligation de faire un **plan de management** → reprenant containing les objectifs **strategiques** (3-5 ans) et **opérationnels** (1 ans) & **moyens financiers** endéans les 6 mois après désignation
- Le manager: en retour plus d'**autonomie** → mais: **responsable**, et des résultats insuffisants peuvent mener à la démission → **assessment & audit interne**
- Le plan de management est **négoié** avec les dirigeants politiques (ou le senior manager) et son contenu est **actualisé chaque année** pour être en mesure de réagir rapidement aux changements dans la société
- Lié au **financement par enveloppe** → le mécanisme pour allouer les ressources (financières, humaines,...)
- 2 **évaluations** pendant le mandat et 1 **évaluation finale** → la réalisation des objectifs et la façon, la contribution personnelle du manager & les efforts faits pour développer ses compétences managériales





### 3. Nouvelle culture de management – résultats

- Chaque département, service... a un **plan de management** mais
  - L'adaptation des plans montre un image fort différent
  - Un besoin de directives claires quant à la forme et au contenu du plan
  - La communication et le partage du plan avec le reste du département, les fonctionnaires et les clients externes restent à être améliorés
  - Incertitude quant à l'instrument lui-même (plan de management - contrat d'administration - lettre de mission - ...)
- Le financement par enveloppe renforce la **flexibilité, l'autonomie et la responsabilité** mais la taille de l'enveloppe et la libéralisation de cette enveloppe sont assujetties aux impératifs politico-budgétaires
- La **désignation/ renouvellement de certains managers prend du retard**
- Depuis l'introduction des mandats en 2001, c'est seulement cette année que l'on pourra estimer l'impact, le déroulement et les anomalies éventuelles des **évaluations définitives**
- **L'audit interne** n'est pas encore opérationnel





Federale Overheidsdienst  
Personeel en Organisatie

## 4. Nouvelle manière de travailler: 3 axes

Développement  
organisationnel

Simplification  
administrative

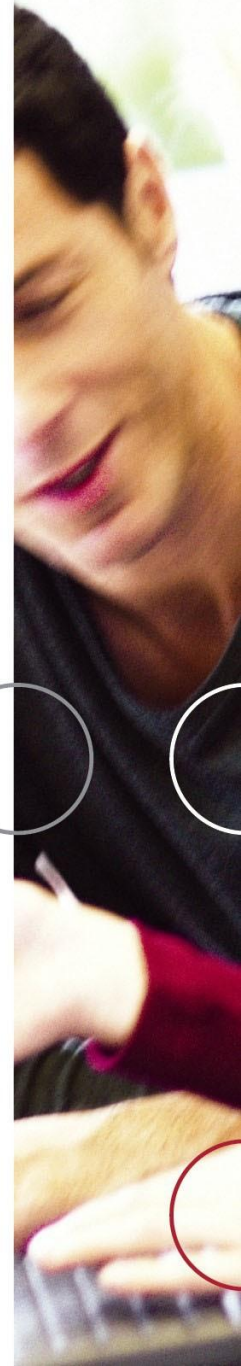
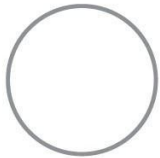
e-Government

Devenir plus  
orienté client &  
efficient par  
rapport aux  
coûts



## (1) Le développement organisationnel

- En développant, en implémentant et en soutenant la **politique organisationnelle fédérale**
- En augmentant la **capacité de changement organisationnelle** par:
  - L'identification, la sélection, le développement et la prolifération des connaissances, des bonnes pratiques et les méthodes
  - La mise en place et l'accompagnement des projets d'amélioration organisationnelle
  - Le développement transversal et l'implémentation d'opportunités bilatérales et multilatérales





## 4. La boîte à outils à entrées multiples

Federale Overheidsdienst  
Personeel en Organisatie

Développement  
de la culture

Boîte à outils  
stratégique

Gestion des  
processus

Balanced  
Scorecard

La Charte des  
Citoyens

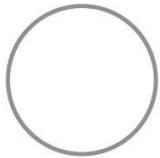
Un  
meilleur  
employeur  
+  
meilleurs  
services

Gestion de la quality  
CAF

Gestion des  
projets

Gestion du  
changement

Mesures de  
satisfaction  
des agents et  
des usagers





## 4. Les projets d'amélioration: les leçons à retenir

Federale Overheidsdienst  
Personeel en Organisatie

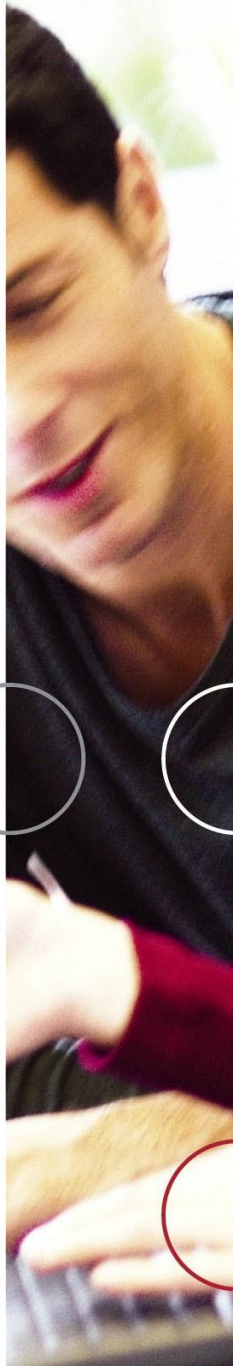
- Le point de départ: une analyse en profondeur sur place des besoins stratégiques de l'organisation-client
- Un changement intégré fondé sur une vision stratégique (top down)
- Orientez-vous sur et fixez vos priorités
- prenez votre temps
- Assurez-vous de l'engagement ferme du conseil de direction (ou de la politique)
- Utilisez les ressources disponibles – il y'en a pas d'autres....
- Une attention particulière et confirmée pour « middle management »
  - Une approche bottom-up implique et motive le personnel
- Une communication intense et la gestion du changement est nécessaire dès le début du projet
  - Assurez-vous de la capacité de changement organisationnel de l'organisation-client en renforçant leurs compétences et expertise en interne
- Des projets transversaux sont très importants





## (2) La simplification administrative

- Afin de réduire les charges et les coûts superflus, il faut simplifier le fardeau administratif pour les entreprises et les citoyens ( formulaires, enregistrements, conditions et obligations (sociales, fiscales,...)
- Réalisations dans le domaine: pour 60% orientées entreprise et 40% orientées citoyen
- Exemples: suppression de la comptabilité sur papier, l'enregistrement électronique des (nouvelles) voitures, la notification électronique de changements d'adresse, suppression de certains certificats pour pouvoir participer aux marchés publics, une procédure de visa rapide,...
- 2005: un questionnaire aux entreprises: réduction des coûts administratifs de 1,7 milliards € entre 2002 & 2004







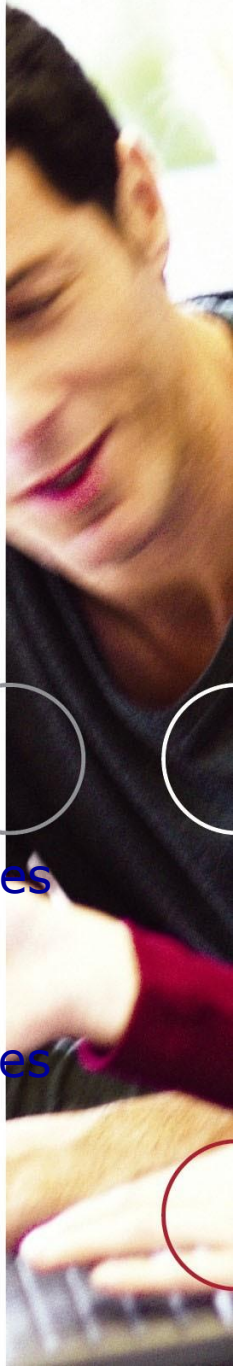
## (3) e-Government

- Fedict: l'organisme s'occupant de e-Government
- e-Government: une façon pour améliorer la qualité des services publics en utilisant la technologie nouvelle, l'internet et les nouveaux média (ITC)

- Principes:

1. Internet en toute sécurité pour tous
2. permettre la réutilisation des données

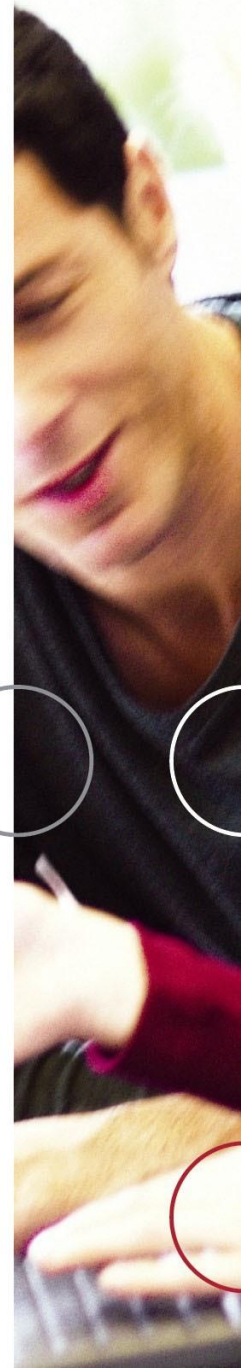
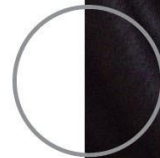
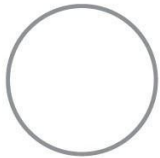
- Détermination exacte des tâches et une prise de données unique
- Principe des sources authentiques
- L'harmonisation des données
- Un numéro d'identification unique pour les citoyens et les entreprises
- Données décentralisées
- Fonction carrefour et échange électronique de données





## (1) Online services - front office:

- **Tax-on-web** → une déclaration d'impôts électronique pour les citoyens
- **Vensoç** → la déclaration des impôts de société électronique
- **La Carte d'identité électronique**
- **La Banque Carrefour des Entreprises** → un registre partagé contenant des données de base d'entreprises de sorte qu'elles ne doivent communiquer ces données une seule fois
- **Le Portail fédéral** & chaque département a son propre **site web**



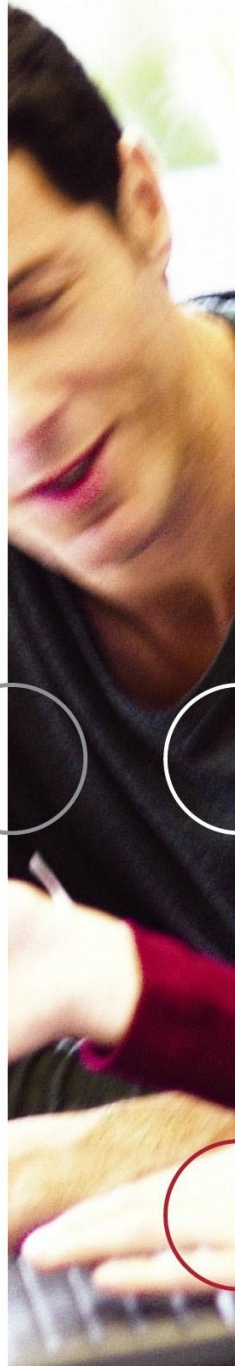


## (2) Réorganisation de l'administration – “back office”:

- **FedMAN** - Federal Metropolitan Area Network → réseau pour l'échange d'une façon sûre de l'information entre les services
- **FedCOM** → comptabilité
- **e-HR** → personnel
- Un accès à l'internet sécurisé pour les fonctionnaires par le **télé-travail**

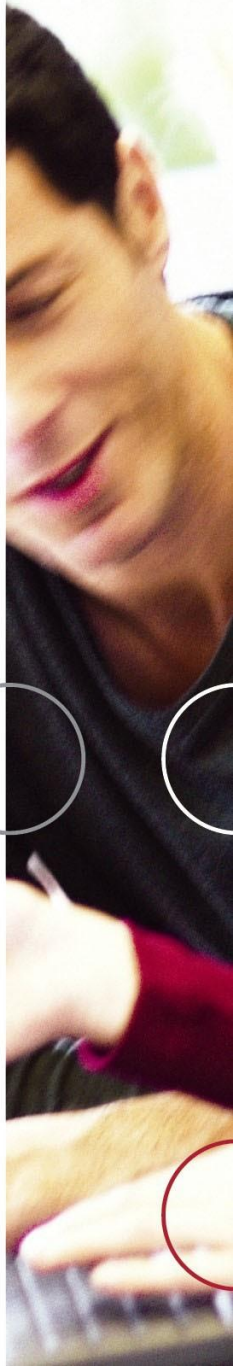
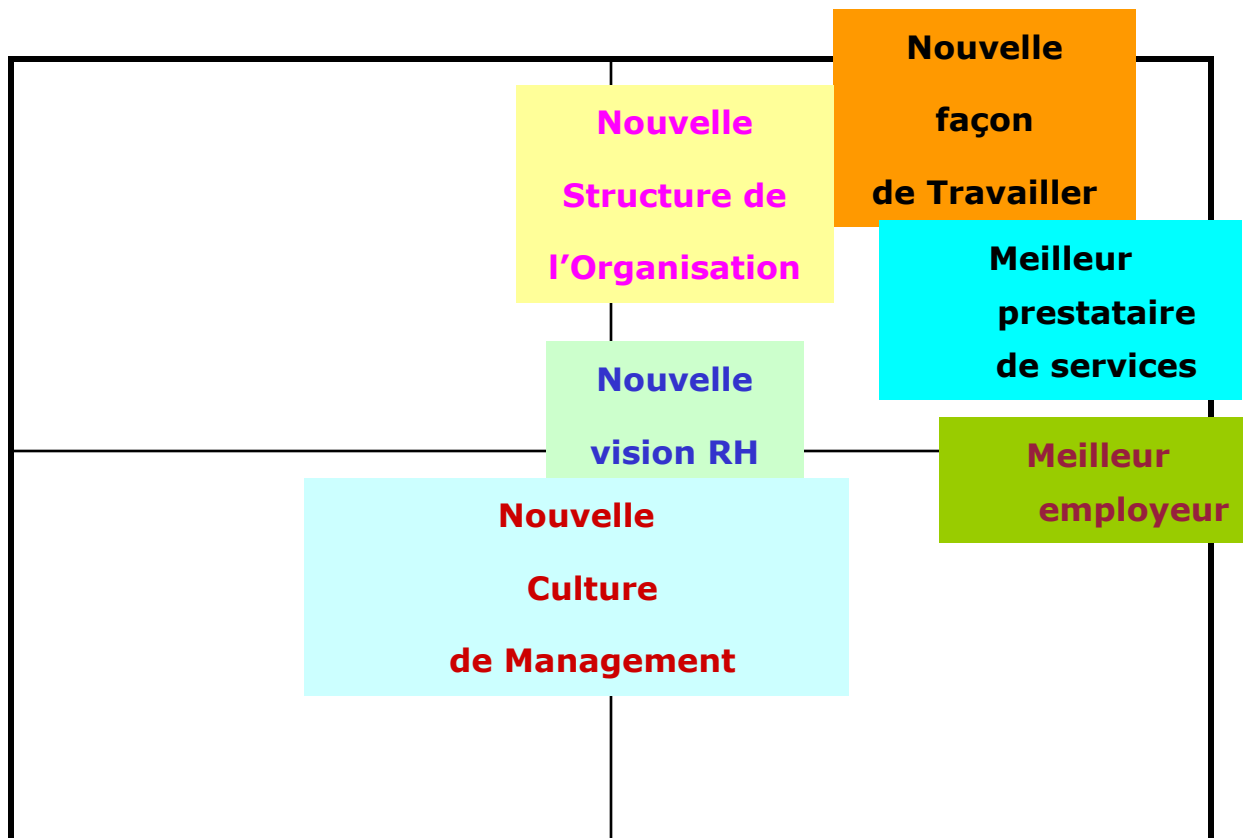
## (3) La société à l'heure des ordinateurs: un accès sûr pour un maximum d'utilisateurs

- 51% des familles belges ont une connexion internet (37,5% broad band)
- 2006: “**Internet pour tous**” → paquet d'1 PC or laptop, software, lecteur e-ID, 1 an de “broad band” gratuit & formation pour 850 €-990 € (all in)
- 23.600 personnes ont acheté un paquet sur le marché privé
- **La campagne “Ginette”** → tuyaux & des solutions pour l'utilisation de l'internet en toute sécurité (virus, spam, achats sur le net...)
- **Safer internet** → un accès sécurisé pour les mineurs





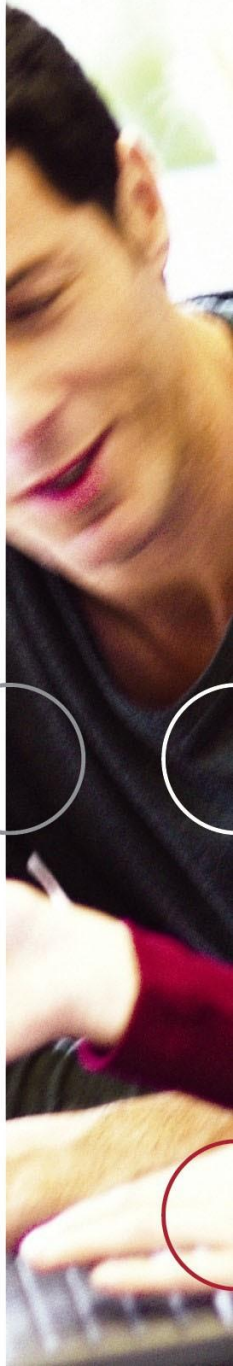
## Évaluation de la réforme





## 9 ans par après...

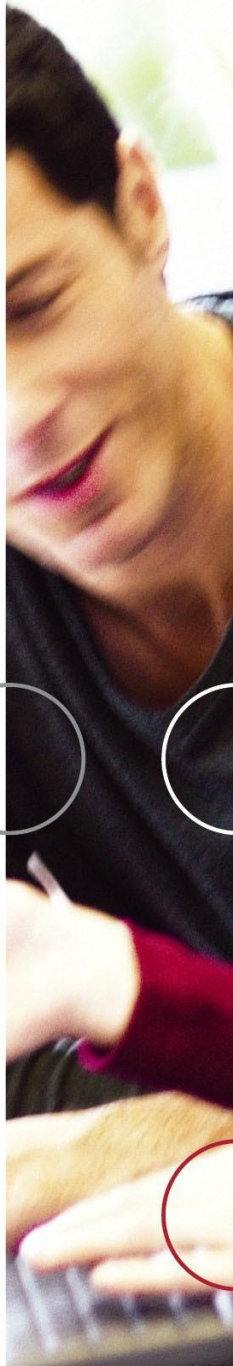
- La philosophie n'a pas été suivie jusqu'au bout: certaines réformes n'ont pas eu lieu ( suppression des cabinets,...) ou que partiellement (la carrière des experts,...), l'individuel reprend le dessus, ....
- Mais:
  - - La fonction publique: élue meilleur employeur 2007
  - - Les prestations de service sont améliorées
  - - Le e-gov fonctionne
  - - La simplification administrative avance
  - - La politique GRH est mis en place, évolue et se peaufine davantage
  - - Les nouvelles institutions sont opérationnelles
  - - La culture managériale existe mais...
- En globo: le bilan est positif





## 9 ans par après...

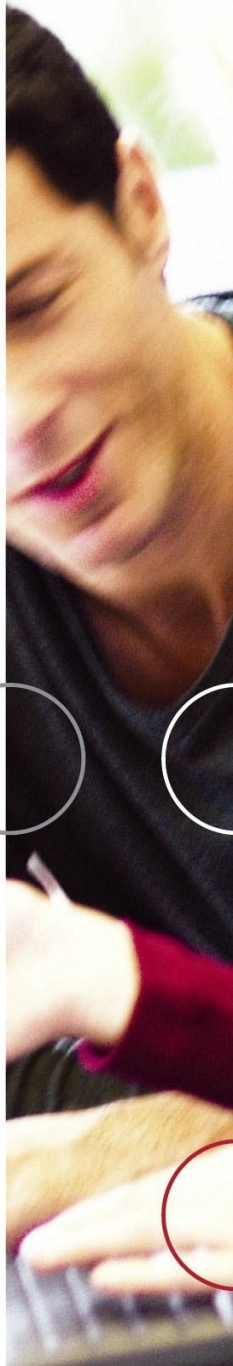
- Et les défis restent:
  - la subsidiarité,
  - la simplification réglementaire au profit de la cohérence, la sécurité juridique et de la transparence
  - préparer l'organisation à la stratégie à suivre (et pas l'inverse),
  - Gérer et respecter l'impératifs politiques et budgétaires
  - avoir une organisation pro-active, agile et flexible qui
    - anticipe et planifie à long terme et qui
    - mobilise et recompense au mieux les RH disponibles et qui
    - se prépare pour la guerre des talents,...





## *Suite...*

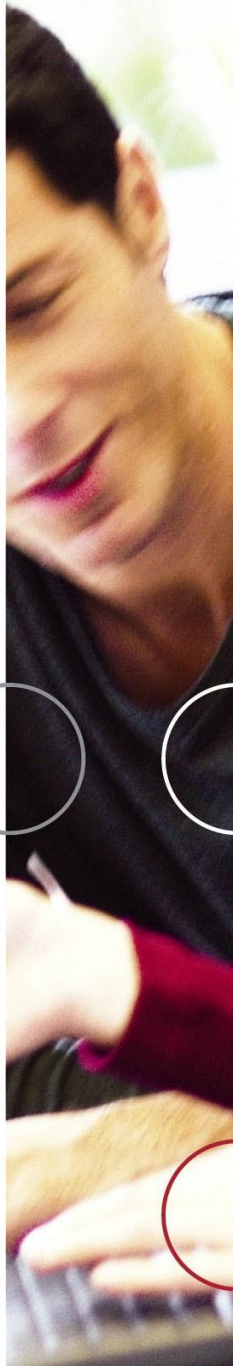
- Des critiques sur le rôle des départements horizontaux et le fonctionnement des services partagés: la matrice virtuelle, subsistera-t-elle ou revient-on vers une matrice hiérarchique où chaque département réclamera son autonomie de fait?
- Les changements au sommet (politique et administrative) au courant des années: pas une vraie rupture, mais une césure au niveau de la continuité et de la vision avec des accents différents
- Les managers: questions par rapport aux limites de leur autonomie managériale, aux ressources nécessaires, leur devenir, le suivi et la gestion de leurs performances,...
- Vision du nouveau gouvernement?





## les leçons à retenir ou les facteurs de succès critiques

- **Tout changement commence au sommet**
- **Engagement fort et continue de la politique et des fonctionnaires dirigeants, du middle management et des "soldats" est indispensable**
- **Les ressources doivent être là, au début et tout au long: les compétences (claires et non ambiguës), les RH,.. l'argent**
- **Il faut une vision intégrée**
- **Le temps est un facteur clé: un an, c'est rien, une décennie, c'est le minimum, peut-être une génération....**
- **Il faut un objectif commun et il faut un "win-win" pour tous**
- **Ne pas sousestimer la résistance au changement, elle peut être et subsister en cachette: un oui est-ce toujours un oui?**
- **Le facteur culturel est également important (Nord – Sud)**
- **"Orientez-vous sur le processus, pas sur le contenu" – le succès se situe souvent dans des petites choses ...**







- **Pouvoir faire abstraction d'échecs ou de résultats qui ne sont que partiels ("la soupe peut être servie chaude, on la mange plutôt tiède")**
- **Un consensus vaut mieux qu'un compromis, mais un compromis vaut toujours mieux qu'un échec ou un blocage...**
- **Une réforme au niveau de la RH : "l'intérêt général est plus important que l'intérêt individuel"**
- **Toute révolution rencontre sa contre-révolution, l'éternel balancement de la pendule...**
- **...**

