



Les analyses du Centre Jean Gol

***LE « SPOIL SYSTEM »  
POUR RENFORCER L'EFFICACITÉ  
DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE  
EN BELGIQUE***

---



**FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES**



*Une analyse réalisée par*  
**HUGUES VLEMINCQ**

**Daniel Bacquelaine**, Administrateur délégué du CJG  
**Axel Miller**, Directeur du CJG  
**Corentin de Salle**, Directeur scientifique du CJG

2021

Avenue de la Toison d'Or 84-86  
1060 Bruxelles  
Tél. : 02.500.50.40  
cjb@cjb.be  
[www.cjb.be](http://www.cjb.be)

*LE « SPOIL SYSTEM »  
POUR RENFORCER L'EFFICACITÉ DE L'ACTION  
GOUVERNEMENTALE EN BELGIQUE*





# L'ÉCHEC D'UNE DÉPOLITISATION DE L'ADMINISTRATION, ANNONCÉE PAR LA RÉFORME COPERNIC

---

Cela fait maintenant près de 20 ans que la réforme de l'administration fédérale belge, dite « *réforme Copernic* » a été mise en place sous l'impulsion de Luc Van den Bossche, Ministre de la Fonction publique au sein du Gouvernement Verhofstadt (1999-2003).

La réforme reposait sur l'idée qu'il faut orienter la gestion des services publics sur une contractualisation des relations entre l'autorité politique et les fonctionnaires dirigeants : les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale sont nommés pour un mandat de six ans et encadrés par des plans de management, composés d'objectifs explicites et d'indicateurs de performance. Cette nomination intervient à la suite d'assessments, organisés par le bureau de sélection et de recrutement de l'administration publique (SELOR), qui doivent permettre de vérifier les capacités managériales du candidat. Les candidats à une fonction de top manager peuvent provenir du secteur public ou privé.

Un des objectifs annoncés était de professionnaliser le management des administrations publiques et de mettre un terme aux désignations politiques des fonctionnaires dirigeants.

La réforme devait permettre une réduction de la taille des cabinets ministériels dont l'existence se justifiait par la méfiance des Ministres à l'égard de fonctionnaires affichant parfois une couleur politique différente. La réforme prévoyait la disparition formelle des cabinets ministériels et leur remplacement par des « *cellules stratégiques* », composées essentiellement de fonctionnaires détachés et d'experts.

Il était également prévu de mettre en place des « *Conseils stratégiques* », présidés par le Ministre, qui devaient servir de passerelle entre l'Autorité politique et l'administration. Ces Conseils, dans lesquels le Directeur de la cellule stratégique et le fonctionnaire dirigeant devaient siéger, avaient pour mission de conseiller le Ministre dans l'élaboration de ses projets et de superviser l'application des plans stratégiques du département.

Les Conseils stratégiques n'ont finalement pas été mis en place et ont même été officiellement supprimés en 2008.

On constate aujourd'hui que la taille des cabinets ministériels – que l'on a renoncé à appeler « *cellules stratégiques* » – ne s'est pas réduite et qu'elle a même eu tendance à augmenter depuis l'entrée en vigueur de la réforme.

La politique des mandats, qui devait contribuer à la dépolitisation de l'administration et au renouvellement des cadres, s'avère également être un échec. D'une durée de 6 ans, les mandats sont, dans la grande majorité des cas, renouvelés automatiquement. Par ailleurs, les procédures relatives à l'évaluation des mandataires sont à ce point complexes et contraignantes qu'il est quasiment impossible de mettre un terme au mandat d'un manager dont la gestion se serait révélée défailante. Et même lorsque l'autorité politique procède à une évaluation négative, les possibilités de recours viennent entraver durablement la possibilité de désigner un nouveau manager.

L'ambition de retrouver à la tête de nos administrations des managers de haut vol, issus notamment du secteur privé, n'a pas davantage été réalisée. Même si nos administrations comptent dans leurs rangs des fonctionnaires de grande qualité, force est de constater que la procédure de sélection définie par la réforme Copernic n'a pas empêché les nominations à caractère politique.

Encore aujourd'hui, ce sont souvent d'anciens collaborateurs de cabinet qui sont désignés pour diriger les différentes administrations du pays. Une fois nommés, certains de ces dirigeants éprouvent des difficultés à se départir de leur engagement politique au point d'être parfois plus attentifs aux demandes de leur parti politique qu'à celles de leur Ministre de tutelle. Cela pose un vrai problème de confiance et de loyauté qui, dans certains cas, entrave la réalisation des projets portés par l'autorité politique.

L'échec de la réforme Copernic engendre aussi des effets négatifs pour l'administration elle-même. La réforme ayant échoué, les cabinets ministériels ont conservé un rôle dominant dans la préparation et, parfois même, dans l'exécution de la décision politique, en particulier lorsque le fonctionnaire dirigeant affiche une couleur politique différente de celle de son Ministre de tutelle. L'administration se trouve alors limitée dans son action. Etant cantonnée à mettre en œuvre des décisions auxquelles elle n'a pas participé, il n'est pas rare que se développent au cœur de l'administration des stratégies d'inertie qui se traduisent par une faible réactivité des fonctionnaires à l'égard des demandes ministérielles.

La situation actuelle n'est pas saine. Elle complique l'action politique. Il convient de revoir le mode de désignation des top managers de l'administration.

Si l'autorité politique veut faire de l'administration un réel partenaire, ne convient-il pas d'assumer clairement une forme de politisation, à condition que celle-ci soit transparente et réponde à des règles précises ?



# EXEMPLES À L'ÉTRANGER

---

Il est sans doute utile d'examiner comment d'autres pays ont résolu la question de la coordination entre l'autorité politique et l'administration, qui est indispensable pour garantir l'efficacité de l'action gouvernementale.

Pour garantir cette efficacité, l'[Allemagne](#) politise le sommet de l'Administration en procédant à des changements à chaque changement de coalition. Les secrétaires généraux et les directeurs des Ministères sont remplacés pour s'assurer qu'ils adhèrent et appliquent, en toute confiance, la ligne politique de leur ministre compétent.<sup>1</sup>

Par ses nominations, le gouvernement allemand s'assure une loyauté totale des hauts fonctionnaires dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique. L'entourage personnel du Ministre est, de ce fait, bien plus réduit que celui des cabinets ministériels en Belgique.

L'exemple allemand devrait nous inspirer. Comme en Belgique, le pays compte en effet plusieurs niveaux de pouvoir et les gouvernements reposent sur des coalitions entre partis. Au nom de l'efficacité, la politisation de l'administration est parfaitement assumée étant entendu qu'elle ne concerne que les fonctionnaires dirigeants.

En [France](#), l'administration se caractérise par le niveau élevé de formation de ses hauts fonctionnaires qui, pour la plupart, sont issus de l'École nationale d'Administration (ENA) ou de l'école polytechnique. L'accès à ces écoles est ouvert aux étudiants ayant accompli des études universitaires ou de niveau équivalent.

La fonction publique a pour tradition sa loyauté au pouvoir élu, quel qu'il soit. Lors d'un changement de majorité politique, les fonctionnaires restent en principe en place.

L'administration française est néanmoins politisée en son sommet. Il est fréquent que, dans la foulée de l'élection présidentielle, un certain nombre de remplacements soient opérés par des nominations qui se font à la discrétion du Gouvernement.

C'est ainsi que durant les deux premières années de son mandat, Nicolas Sarkozy a procédé au remplacement de 80% des Directeurs de l'administration centrale. Sous la présidence de François Hollande, ce taux a été de 82% et sous celle d'Emmanuel Macron, il a été, jusqu'à présent de 66%.

La pratique, qui consiste à confier les plus hautes fonctions de l'administration à des personnalités ayant la confiance de l'Exécutif, s'est très nettement renforcée sous la V<sup>ème</sup> République. Au début de sa présidence, Emmanuel Macron a indiqué sa volonté d'aller plus loin et de mettre en place un véritable « *spoil system* », directement inspiré du modèle américain, permettant de s'assurer que les hauts fonctionnaires soient totalement engagés dans la mise en œuvre de sa politique.

C'est aux [Etats-Unis](#) que le système du « *spoil system* » est né, sous la présidence d'Andrew Jackson (1829-1837).

---

<sup>1</sup> Marie Göransson, « *Les cabinets ministériels : notre système politico-administratif peut-il s'en passer ?* », *Observatoire de la gouvernance publique belge*, avril 2015

Conçu à l'origine pour renouveler, après chaque élection présidentielle, la quasi-totalité des fonctionnaires, le système a été progressivement réformé et ne concerne aujourd'hui plus que les hauts fonctionnaires fédéraux, soit près de 4.000 postes. Ce nombre, apparemment élevé, doit être relativisé vu qu'il ne concerne que 2 % des 2 millions de fonctionnaires fédéraux.

L'objectif est de permettre au nouveau Président et à son équipe de pouvoir compter sur la loyauté des hauts fonctionnaires et de donner un souffle nouveau à l'administration avec des profils venus de l'extérieur, des grandes universités ou encore du secteur privé. Il n'y a pas, comme en France, un corps de hauts fonctionnaires issus d'écoles offrant une formation axée sur la gestion du secteur public.

Afin d'éviter les conflits d'intérêts que le système pouvait engendrer à l'origine, le système est aujourd'hui strictement réglementé. C'est ainsi qu'un tiers des responsables nommés par le Président nouvellement élu doivent être validés par le Congrès.

# PERSPECTIVES EN BELGIQUE

---

Comme indiqué plus haut, la réforme Copernic constitue un échec en ce qu'elle n'est pas parvenue à atteindre plusieurs de ses objectifs dont ceux d'impliquer de façon plus importante l'Administration dans l'élaboration de la décision politique et de réduire la taille des cabinets ministériels.

Les nouveaux processus de désignation des hauts fonctionnaires n'ont par ailleurs pas permis de garantir une réelle dépolitisation des hauts fonctionnaires. Les liens inavoués que certains hauts fonctionnaires entretiennent avec les partis politiques aboutissent régulièrement à entraver l'action gouvernementale et à contrarier l'intérêt général.

Réduire la taille des cabinets ministériels et impliquer davantage l'administration dans l'élaboration de la décision politique doit permettre de renforcer l'efficacité de l'action gouvernementale et de réduire les coûts.

Pour y arriver, notre fonction publique doit être réformée.

Il ne s'agit pas de remettre en cause la dépolitisation de l'administration dès lors qu'il s'agit de fonctions exécutives ou techniques. Pour ces fonctions, une épreuve du type de celles qui sont actuellement organisées par le SELOR reste nécessaire.

En revanche, lorsqu'il s'agit de désigner les hauts fonctionnaires, la politisation doit pouvoir être assumée, comme elle l'est dans les modèles étrangers visés ci-dessus. L'idée est qu'à chaque changement de gouvernement, les hauts fonctionnaires soient désignés par le nouvel Exécutif jusqu'à la mise en place du Gouvernement suivant. C'est l'idée du « spoil system » qui prévaut aux Etats-Unis et qui est aujourd'hui également défendu par le Président Macron.

Ce système, qui est un vrai système de mandats, permet de régénérer les élites de la haute administration en incorporant

des profils très spécifiques venant de l'extérieur, de grandes universités ou du secteur privé, avec des idées nouvelles. Il s'agit aussi de garantir une loyauté vis-à-vis de l'autorité politique bénéficiant de la légitimité démocratique et partant, de renforcer l'efficacité de l'action gouvernementale.

Il faut cependant éviter la nomination de personnes poursuivant des intérêts privés au détriment de l'intérêt général ou de personnes qui ne présentent pas les compétences requises par la fonction.

Des règles précises doivent être définies pour éviter ces écueils :

- Le nouveau régime doit être limité aux plus hauts fonctionnaires dirigeants : Présidents des SPF, Directeurs généraux, Administrateurs des IPSS,... ;
- Les personnes doivent satisfaire à des conditions objectives, précisées par un profil de fonction (diplôme, expérience,...) ;
- Les nominations sont soumises au Parlement pour y être validées.

Dès lors que les conditions fixées par le législateur sont respectées, l'autorité choisit librement les personnes mandatées pour diriger l'administration durant la législature, en veillant à ce que son action soit entièrement consacrée à la préparation et à la mise en œuvre de l'action gouvernementale.

L'Exécutif et l'administration sont partenaires et poursuivent les mêmes objectifs, liés exclusivement à l'intérêt général. L'efficacité de l'action gouvernementale s'en trouve renforcée. La taille des cabinets ministériels peut enfin être réduite de façon significative.



*Avenue de la Toison d'Or 84-86  
1060 Bruxelles*

*02.500.50.40  
info@cjg.be*

*www.cjg.be*



FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES