

120 propositions

Politisation

1. Pour éradiquer la politisation, il importe d'objectiver les nominations en confiant la sélection à un organisme indépendant comme le Selor (le bureau de recrutement du Fédéral).
2. Il importe que *tous* les recrutements et les nominations, qu'il s'agisse de personnel statutaire ou de personnel contractuel, soient dûment objectivés par un organisme extérieur offrant toutes les garanties d'indépendance et d'expertise. S'il est impossible de passer directement par Selor pour des questions de délais, il conviendrait à tout le moins de confier la sélection à un jury *externe* où siègerait un responsable de Selor afin de garantir l'objectivité du processus.
3. Elargir systématiquement les critères de sélection à la compétence et au mérite. Chaque agent doit avoir *conscience qu'il ne travaille ni ne se forme en vain*.
4. Objectiver la fonction à pourvoir : sa finalité, sa nécessité, sa position dans l'organigramme et dans l'organisation du travail, le contenu des tâches principales et les compétences nécessaires à leur accomplissement.
5. A compétence égale, on peut donc laisser l'autorité politique fixer ses préférences, *mais seulement à compétence égale*. L'objectivation des compétences doit rester la règle pour les postes à mandat, et cela pour une raison simple : plus grandes les responsabilités d'un fonctionnaire, plus durables et plus dommageables les effets d'une mauvaise gestion.
6. Ce qui vaut pour les recrutements vaut aussi bien pour les promotions : les décisions de promotion devraient, elles aussi, se fonder sur la prise en compte de la compétence et du mérite, ce qui suppose une gestion des compétences et une évaluation fiables et professionnelles.
7. La vieille pratique des lettres de recommandation devrait disparaître purement et simplement.
8. Les postes à mandat devraient exclure absolument toute forme de cumul et de rémunération complémentaire. Une exception possible : les fonctionnaires pourraient être autorisés à siéger dans des organismes en lien direct avec l'administration qu'ils chapeautent.
9. Lorsque les mandats extérieurs sont rémunérés, les bénéficiaires doivent opter pour un congé à temps plein ou à temps partiel.
10. Faire l'estimation du coût annuel total des voyages offerts par les divers ministres aux divers niveaux de pouvoir et rassembler ces montants en vue de la création d'un fonds pour les déplacements des journalistes.

11. Une bonne partie des intellectuels, en Belgique, travaillent comme professeurs dans les universités en sorte *que nombre d'entre eux dépendent des décideurs politiques pour leurs contrats de recherche*. De là, sans doute, une certaine forme d'anesthésie consciente ou inconsciente, et presque inévitable, d'autant que nombre de contrats de recherche ne donnent lieu à aucun appel d'offres et sont passés *intuitu personae*. Il est donc permis de se demander si, pour garantir à la fois l'indépendance et la légitimité scientifiques aussi bien que la qualité des recherches, fussent-elles appliquées, il ne serait pas judicieux de charger le FNRS d'opérer à son niveau la sélection des équipes de recherche sur base des appels d'offres (bien sûr, uniquement lorsque les montants en jeu le justifient).

12. Les partis devraient conclure en début de législature un pacte de dépolitisation digne de ce nom, c'est-à-dire suffisamment précis et détaillé pour être constamment opposable à toute tentation de « dérapage ».

Les cabinets

13. Afin d'éviter les déficiences dans l'organisation du travail, il s'impose de réserver certaines fonctions-clés du cabinet à des fonctionnaires spécialement attachés à chacun des cabinets et dûment formés aux pratiques du gouvernement : réception du courrier, classement, archivage, logistique, entretien, informatique, comptabilité du cabinet.

14. Ces fonctionnaires de cabinet seraient les gardiens de la légalité dans l'usage des ressources - empêchant notamment les petits détournements au profit du parti -, ils garantiraient la continuité des opérations : matériel, mobilier, fichiers informatiques, archives en sorte que le ministre et son équipe pourraient se mettre au travail dès leur entrée en fonction.

15. Les fonctionnaires doivent être au service de la politique *et non pas au service d'un parti*.

16. si les autorités politiques devaient – à tort – reconduire cette pratique du détachement des fonctionnaires, il s'imposerait alors qu'elle s'effectue à coûts réels : que les cabinets assument la totalité des rémunérations des fonctionnaires détachés.

17. Pour faciliter l'adaptation des nouvelles équipes, il serait utile de réaliser un guide des bonnes pratiques à usage de l'ensemble des cabinets du Royaume.

18. Pour faciliter l'adaptation des nouvelles équipes, il serait utile de réaliser un guide des bonnes pratiques à usage de l'ensemble des cabinets du Royaume.

19. Il serait souhaitable d'imposer une limitation stricte des effectifs. Quant aux dépenses du cabinet, elles feraient l'objet d'une communication annuelle au parlement sur la base d'un canevas distinguant des rubriques telles que : description des effectifs et des fonctions, voitures, équipements, frais de réception, frais de publication, détail des voyages effectués et des frais afférents à chacun d'eux, etc.

20. S'il faut se résigner à maintenir les cabinets, du moins convient-il de clarifier la nature de leur collaboration avec l'administration

21. Les fonctionnaires devraient être associés systématiquement aux réunions intercabinets.

22. Les ministres doivent être en mesure de résister à la pression clientéliste.

23. Le plan Copernic prévoyait de ne nommer dans les cellules stratégiques que des titulaires qui ont été pré-sélectionnés par un jury Selor. Pourquoi ne pas concevoir une disposition semblable pour les cabinets ministériels ?

La question de l'efficience

24. Il s'impose de mettre en place un processus obligatoire de transmission des dossiers et de mise au courant – quitte à prolonger de quelques semaines le mandat de certains conseillers sortants.

25. Afin de garantir la transmission de l'information, la continuité du travail et la qualité de l'organisation du cabinet, on pourrait imaginer que des fonctionnaires soient attachés au cabinet de manière stable, indépendamment des formations politiques qui se succèdent au pouvoir.

26. Vu le temps qui s'écoule avant qu'un ministre soit vraiment opérationnel, la stabilité ministérielle est une condition *sine qua non*. Le moindre projet d'envergure est un travail de longue haleine qui demande plusieurs années. Hormis dans les cas où un ministre se rend coupable de fautes manifestes ou fait montre d'une incompétence notoire, la stabilité du gouvernement devrait être la règle, interdisant les jeux de chaises musicales pendant la législature.

27. Les contraintes du régime de coalition, on le sait, pèsent lourdement sur le travail ministériel. Il existe pourtant un moyen commode de réduire l'interdépendance, et donc le fardeau de la coordination entre les partenaires : il suffit d'accroître les délégations de pouvoir de chacun des ministres, et par suite de renforcer leur autonomie, en réduisant le nombre de décisions qui requièrent la collégialité. C'est la solution qui prévaut dans d'autres pays qui pratiquent le régime de coalition.

28. On peut imaginer un contrôle interne *a posteriori* de l'action de chaque ministre, ce dernier étant tenu d'adresser à ses partenaires, par exemple tous les six mois, une synthèse détaillée de son action. On peut concevoir aussi un droit d'évocation général, chaque ministre s'engageant à rendre compte de ses décisions à la demande de ses partenaires.

29. Elaboration d'un nouveau code budgétaire, applicable à tous les exécutifs, qui actualise et redéfinit les grands principes, ensuite, l'abolition du principe d'annualité des crédits, enfin, une plus grande flexibilité dans les dépenses d'administration par un regroupement de certaines rubriques budgétaires et une délégation du pouvoir de décision en matière de ressources de fonctionnement.

30. Une *double refondation* : de l'autorité ministérielle dans son pouvoir d'ordonner, de contrôler et de sanctionner ; et de l'administration dans son autonomie de gestion, sa fonction d'aide à la décision et sa fonction d'exécution.

31. L'instauration d'un délai minimal de deux semaines entre l'envoi d'un dossier aux divers cabinets et son inscription en Conseil des ministres, et cela afin de permettre aux ministres et à leurs collaborateurs d'analyser chaque dossier dans de bonnes conditions et, le cas échéant, de se concerter avec leur groupe parlementaire.

32. Le pré-traitement de l'ensemble des dossiers en réunion de « pré-gouvernement », c'est-à-dire entre directeurs de cabinet, afin de préparer le terrain et d'engranger une première série d'accords avant le passage des dossiers en Conseil des ministres.

33. La mention systématique du fonctionnaire et/ou du collaborateur du ministre responsable du dossier susceptible de fournir les explications nécessaires aux divers partenaires.

34. Sauf problème inattendu, la planification systématique des réunions intercabinets afin de faciliter la gestion des agendas.

35. Une animation plus professionnelle des réunions afin de limiter drastiquement les pertes de temps.

36. La suppression des marathons nocturnes afin d'éviter la prise de décisions importantes des conditions surréalistes et de pénaliser celles et ceux qui ont des charges de famille.

37. L'implication systématique des fonctionnaires concernés dans les réunions intercabinets.

Modernisation de l'administration

38. La clarification des règles de concertation avec les assemblées parlementaires : présence des ministres aux séances, réponses aux questions, type d'information diffusée, possibilité d'envoyer des collaborateurs et/ou des hauts fonctionnaires aux séances des commissions parlementaires, etc.

39. Partir des objectifs et des indicateurs de performance du service pour systématiser l'évaluation de la performance individuelle comportant un entretien d'appréciation *annuel* avec une discussion sur la description de fonction, un bilan des compétences acquises et la fixation d'objectifs individuels (objectifs en termes d'assiduité, de quantité, de qualité, d'apprentissage, de relations de travail, etc.).

40. Evaluer les évaluateurs sur la qualité de leurs évaluations et de refuser systématiquement les évaluations complaisantes.

41. Supprimer les commissions de recours – non les recours eux-mêmes - et de restaurer le rôle du département Ressources Humaines en tant que garant de la règle et médiateur dans les conflits de travail.
42. Restaurer l'exercice de la sanction, du blâme jusqu'au licenciement, des agents de la fonction publique, soit pour faute grave, soit pour manque de performance.
43. La procédure pourrait être la suivante :
- évaluation par le chef de service ;
 - en cas d'évaluation négative, l'agent peut demander une contre-évaluation par le supérieur hiérarchique du chef de service ;
 - si cette deuxième évaluation est négative, l'agent reçoit oralement et par écrit une liste d'objectifs et de mesures destinés à améliorer sa performance ; s'il apparaît que son manque de performance provient d'une inadéquation de son profil de compétences au profil de la fonction, il dispose également du droit à demander sa mutation ;
 - après un an, l'agent est réévalué selon la même procédure (évaluation et contre-évaluation) ;
 - en cas de nouveau désaccord, l'agent peut introduire un recours directement au Comité de direction ;
 - celui-ci vote la sanction, en particulier le licenciement, à la majorité et à bulletin secret ;
 - cette décision intervient nécessairement dans un délai de six semaines, délai suffisant pour que l'agent ait le temps de solliciter l'intervention d'un délégué syndical ou d'un avocat, de rassembler des pièces d'information, et de préparer sa défense, mais délai suffisamment rapproché pour éviter un pourrissement de la situation.
44. Abolir absolument la pratique de la mutation punitive
45. Nommer dans chaque administration un responsable ou une cellule responsable de la mobilité.
46. Le département Ressources humaines offre à tous les agents qui en font la demande des entretiens de développement et d'orientation.
47. Développer un système d'incitants et en particulier de valoriser la mobilité dans l'évaluation des performances et en tenir compte dans les décisions d'avancement et de promotion.
48. Elargir l'horizon de carrière des agents de la fonction publique et le vivier de recrutement dans lequel chacun d'elles peut puiser en favorisant la mobilité *entre* les administrations.
49. Créer au sein du département Ressources humaines de chaque ministère une cellule « développement des compétences »
50. Le plan de formation doit lui-même s'inscrire dans une stratégie d'organisation détaillée, assortie d'objectifs et de délais. Il doit être clair pour chacun que la

formation est un investissement visant à soutenir et mettre en œuvre la réforme de l'administration.

51. Au plan des pédagogies comme au plan des contenus, les formateurs doivent explicitement inscrire leur action dans cette stratégie. Il faut éviter le piège des cours généraux de type académique, étrangers aux problèmes pratiques auxquels sont confrontés les fonctionnaires.

52. Certaines formations doivent être obligatoires. Il n'est simplement pas normal qu'un agent refuse d'actualiser ses compétences : la formation fait partie intégrante du travail lui-même: refuser de se former, c'est donc refuser de travailler.

53. La compétence doit devenir un critère explicite de recrutement et de promotion. Nul fonctionnaire ne peut donc y échapper et nulle nomination politisée ne peut enfreindre cette règle. *Politisation* de l'administration et *professionnalisation* de l'administration sont à peu près antinomiques.

La loi et son application

54. Tout projet de loi présenté par un gouvernement ou toute proposition d'origine parlementaire devrait être accompagné d'un volet budgétaire et logistique.

55. Tout projet ou toute proposition de modification d'une législation existante devrait en outre être accompagné d'un bilan de l'application de la loi existante, et d'une argumentation justifiant la modification de la loi plutôt que l'application de celle-ci dans le cadre d'une gestion et de conditions matérielles améliorées.

56. Toute législation devrait faire l'objet d'une coordination périodique officielle, c'est-à-dire d'une mise à jour.

57. La question du management des services publics devrait devenir un enjeu de base préalable à ou concomitante de toute discussion sur des modifications législatives, et sur l'avenir des services publics.

Complexité institutionnelle

58. Il faut, dans le système belge, inventer une nouvelle fonction : un coordinateur de projet qui transcende les cloisons institutionnelles.

Entreprises publiques et intercommunales

59. Les pouvoirs publics doivent se doter des moyens de gérer leurs entreprises publiques de manière rationnelle, compétente, transparente et impartiale.

60. Il y a lieu de réfléchir sérieusement à créer des filières spécifiques de formation d'administrateurs publics, ouvertes à tous, et dont le profil dépendrait, pour chacun, de la formation et de l'expérience dont il dispose déjà.

61. Des administrateurs indépendants au sens des principes de *corporate governance*, nommés en fonction de leur compétence et de leur expérience, siègeraient dans tous les conseils d'entreprises publiques.

62. Tous les conseils d'administration devraient en leur sein nommer un comité d'audit (éventuellement présidé par un administrateur indépendant).

63. Nous pourrions imaginer que ce soit la Cour des comptes qui désigne les réviseurs des entreprises publiques au-delà de tel seuil de chiffre d'affaires, avec une obligation de rotation, par exemple tous les cinq ans, pour éviter la création de relations personnelles trop privilégiées.

64. Il serait bienvenu que les parlementaires se donnent les moyens d'accompagner les évolutions, voire de les stimuler et de provoquer les réformes lorsque celles-ci permettent encore d'insuffler un renouveau plutôt que de devoir ressasser les manquements du passé ou régler des comptes.

65. Le contrôle démocratique de l'intercommunale pourrait être assuré par un rapport annuel écrit et une présentation orale aux conseils communaux par le président de l'intercommunale.

L'évaluation des politiques publiques

66. L'évaluation des politiques publiques par un centre inter-universitaire.

67. L'évaluation de l'activité normative par le Conseil d'Etat ou le Sénat.

68. Le renforcement des missions et des moyens des inspecteurs des finances et de la Cour des comptes.

Le déficit démocratique des partis démocratiques.

69. La Belgique doit se doter d'une loi sur les partis politiques qui assure le caractère démocratique de la structure interne de chaque parti.

70. Pour prétendre aux financements publics, un parti devrait respecter la loi sur les partis et être doté de la personnalité juridique.

71. Les « ASBL de financement » doivent être supprimées et remplacées par les partis eux-mêmes.

72. Les quatre principaux partis francophones pourraient co-signer une sorte de code de déontologie s'interdisant de prendre part à des nominations qui sont du ressort des gouvernements et limitant les interventions intempestives entravant l'action des

exécutifs. Pour défendre la démocratie, les partis francophones se sont mis d'accord sur une attitude commune vis-à-vis de l'extrême droite.

Des parlements pour quoi faire ?

73. On pourrait demander aux ministres de présenter chaque année leur bilan devant la commission compétente et désigner dans les commissions permanentes des rapporteurs qui suivent l'application des lois votées, afin d'assurer un meilleur suivi de l'application des lois et des programmes.

74. Le parlement devrait avoir le courage de mettre en cause la responsabilité d'un ministre lorsque les faits l'imposent.

75. Des rapporteurs spéciaux analyseraient des questions spécifiques. Si un parlementaire veut déposer un texte, il doit le faire sous forme de proposition de loi. Il ne peut déposer officiellement une note sur un problème de société, un dysfonctionnement, une préoccupation.

76. Le parlement pourrait recourir à des missions d'information

77. Au cours d'une législature, au moins une demande de l'opposition se traduirait par une commission d'enquête.

78. La majorité éviterait de recourir systématiquement à des « motions pures et simples ».

79. Rétablir le vote secret dans certains cas.

80. A l'exception des rapporteurs, réduire les temps de parole en séance plénière à une minute ou deux minutes par parlementaire, avec une obligation d'assiduité pour tous.

81. Avec des débats devenus plus courts, plus politiques et plus vivants, ne pourrait-on imposer la présence des parlementaires ?

82. Permettre un débat direct et plus incisif entre, d'une part, le gouvernement et l'opposition et, d'autre part, les parlementaires et les ministres, en organisant sur le modèle britannique, une fois par semaine pendant une heure, un débat non préparé sur les questions d'actualité auquel participerait l'ensemble du gouvernement.

83. Réduire les questions orales d'actualité à trente secondes, suivies d'une réponse d'une minute et d'un nouvel échange de trente secondes, le tout prenant au maximum deux minutes.

84. Veiller au rituel des débats.

85. Obliger le gouvernement à répondre aux questions écrites endéans un délai de deux semaines et limiter le nombre de questions écrites par parlementaire.

86. Afin de lutter contre la partitocratie et d'encourager l'indépendance et l'initiative des parlementaires, les moyens considérables octroyés aux groupes parlementaires devraient être partiellement mis à la disposition individuelle des élus et non comme c'est parfois le cas au seul service du chef de groupe (et du parti).

87. Adapter les techniques parlementaires de la séance plénière aux contraintes d'une société médiatique et aux attentes de citoyens devenus à la fois plus exigeants et plus sceptiques vis-à-vis de la politique.

Le cumul des mandats

88. Certains cumuls devraient être absolument inacceptables : celui de ministre régional et d'administrateur d'un organisme para-régional ou d'une intercommunale.

89. Jusqu'à présent, l'esprit des lois votées pour limiter le cumul n'a pas toujours été respecté. Ces situations devraient pouvoir être évoquées devant une commission parlementaire de la déontologie.

90. Les fonctions de parlementaire, d'une part, et d'échevin ou de bourgmestre, d'autre part, devraient être incompatibles.

91. Tout candidat à une élection s'engage en principe à siéger dans l'assemblée où il a été élu.

92. Les véritables raisons non avouées du cumul sont le complément de rémunération et l'avantage électoral qu'il procure. Il faut donc que le parlementaire qui veut exercer pleinement son mandat puisse le faire sans être pénalisé par rapport au député-bourgmestre.

Des élus très inégaux

93. Adopter un statut unique pour le ministre et un autre pour le parlementaire dans lequel seraient clairement énumérés leurs droits, leurs devoirs, la rémunération et les avantages liés à la fonction.

94. Publier au Moniteur la liste des cumuls publics ainsi que les rémunérations et les avantages qui y sont liés.

95. Lier l'indemnité parlementaire à la présence effective en séance plénière et aux commissions.

96. Rétablir une égalité de moyens entre parlementaires et supprimer la rémunération des fonctions spéciales des assemblées.

97. Revoir le montant de l'indemnité parlementaire.

98. Permettre aux parlementaires de suivre des formations.

99. Encourager (mais sans contraindre) une plus grande diversité sociologique en favorisant l'exercice d'une activité professionnelle non politique.

100. Améliorer le statut des attachés parlementaires.

La fermeture du jeu politique par le financement des partis

101. Il conviendrait d'évaluer le montant de la dotation et la loi de 1989.

102. Dans un souci de transparence, il serait utile de clarifier le système des fonds émanant des assemblées.

103. La présentation des comptes des partis devrait être standardisée afin de mieux détailler les dépenses et les recettes et ainsi de sortir de l'opacité.

104. Etablir, comme cela existe dans plusieurs pays, une distinction entre le financement des partis politiques et celui des dépenses électorales.

105. La vie publique en dehors des campagnes électorales serait régie par les principes suivants :

- un financement de source unique, régulier et transparent par les pouvoirs publics des partis représentés aux parlements tout au long de la législature, basé sur le nombre d'élus dans chacune des assemblées, y compris les parlements régionaux ;
- des ressources publiques limitées dans le financement total, par exemple à 75% ;
- une plus large possibilité de dons privés de particuliers, déductibles fiscalement dans certaines limites à préciser ;
- l'interdiction, comme c'est déjà le cas, des dons des entreprises et des lobbies organisés comme les syndicats ;

106. Partis, cabinets ministériels, groupes parlementaires : chacun reçoit des financements spécifiques correspondant à des finalités différentes. Il faut mettre fin à la pratique encore répandue qui consiste pour les deux derniers à céder des collaborateurs aux premiers.

Campagnes électorales : casser les verrous

107. L'allongement de la période prise en compte pour la limitation des dépenses électorales constitue un premier pas. Cette période devrait passer de trois mois à un an, même sans doute aussi en cas d'élections anticipées. Une durée d'un an permettrait de lutter contre une série d'abus ou de dérives.

108. L'Etat devrait fournir à chaque électeur un package d'informations de base sur chaque parti et chaque candidat.

109. Etant donné que l'électeur recevrait déjà de l'Etat, une information standardisée sur les programmes et les candidats, les plafonds de dépenses autorisées pourraient sans doute être réduits.

110. Au nom de l'égalité des chances, nous proposons d'instaurer par circonscription une égalité de ces plafonds autorisés, d'abord entre toutes les listes et ensuite entre tous les candidats (qu'ils soient ou non en « ordre utile », effectifs ou suppléants, sortants ou non).

111. En ce qui concerne les dépenses électorales des candidats, deux formules nous semblent de nature à améliorer le système actuel :

- Soit elles sont partiellement ou totalement remboursées par les fonds publics pour tous les partis démocratiques et tous les candidats, sur base des justificatifs de frais, en fonction de leurs résultats avec un plafond de dépenses et un seuil d'électeurs obtenu par la liste ou le candidat en fonction de la taille de la circonscription, le solde éventuel étant financé par le candidat, le parti ou des dons privés, un peu d'égalité étant ainsi rétablie entre les candidats sortants et les autres.

- Soit, à défaut de vouloir ce système le plus équitable entre les listes et les candidats, la possibilité de recevoir des dons privés de particuliers (et non d'entreprises) devrait être élargie pour les nouveaux partis et pour les candidats des partis représentés mais dont la campagne n'est pas financée par le parti.

112. A l'exception des collaborateurs individuels, les membres des cabinets ministériels et des groupes parlementaires ne devraient pas participer aux campagnes électorales pendant les heures d'ouverture des bureaux.

113. Le contrôle externe des comptes des partis et des dépenses électorales pourrait être confié à la Cour des Comptes, à la Cour d'arbitrage ou à une juridiction *ad hoc*, éventuellement après une intervention en première ligne de la commission parlementaire.