INTRODUCTION.
SERVICES PUBLICS BRUXELLOIS.
FORCES ET FAIBLESSES : UNE FONCTION PUBLIQUE QUI AVANCE EN SE CHERCHANT

Alexandre PIRAUX[1]

Une pression austéritaire s'exerce sur tous les services publics européens et donc également sur les services publics de la Région de Bruxelles Capitale. Il y est aussi question de *redesign*, de transversalité, de management participatif, d'optimisation, de simplification, etc … La Fonction publique bruxelloise présente donc à première vue pas mal de similitudes avec les autres administrations fédérale, communautaires ou régionales. La Région emploie les mêmes éléments de langage (dans le discours et les intentions) et utilise des appellations *corporate*, pour signifier son ouverture au monde global. Mais qu'en est-il exactement au-delà de l'apparence sémantique et lexicale ?

Face à un système institutionnel bruxellois particulièrement complexe et des organismes publics hyperspécialisés s'exprime un préjugé populaire et simpliste, selon lequel il suffirait de supprimer et de désosser la plupart des organisations publiques pour résoudre tous les problèmes, tout en déléguant un maximum au secteur privé, présumé plus efficace et moins onéreux.

En juillet 2016, le Gouvernement bruxellois a adopté une nouvelle stratégie pour la fonction publique régionale qui ne s'inscrit pas dans la logique de suppression et d'externalisation précitée mais plutôt dans celle de partenariats naturels et de nouveaux modes de collaboration avec des acteurs privés, petits ou grands, notamment pour répondre aux évolutions technologiques, comme nous le lirons plus loin.

La stratégie régionale s'organise autour de trois piliers :

- la réforme des structures dont la création du Service Public Régional Bruxelles Fonction publique (SPRB), des mesures de regroupement d'administrations et d'autonomisation d'autres services ;

- de nouveaux statuts ;
- l'adoption d'un plan stratégique et opérationnel transversal pour la fonction publique régionale (simplification administrative, politique de la diversité, emploi des Bruxellois dans la fonction publique, mise en place de formations communes).

La présente présentation va essentiellement se focaliser sur le premier axe, celui de la réorganisation des structures qui nous semble le plus significatif en termes d'impact pour les citoyens et de résultats sur le terrain.

Un nouveau statut a été édicté pour les Services publics régionaux (SPR) et pour les organismes d'intérêt public (OIP), par les arrêtés du gouvernement du 21 mars 2018 comportant pas moins de 499 articles pour le SPRB et un peu moins (493) pour les OIP.

Dans le cadre de la sélection des mandataires, le gouvernement a lancé en juin 2018, un appel à candidatures pour la désignation des membres des commissions de sélection. A cette fin, les secrétaires des commissions de sélection des mandataires regrouperont les candidatures des membres potentiels des commissions de sélection et proposeront, pour chaque sélection, qui aura lieu sur dossier, des membres du jury, au gouvernement. Les membres de cabinet ministériel et les mandataires politiques ne sont pas admis à postuler.

---

[1] A. PIRAUX, Rédacteur en chef de la revue *Pyramides.*

Les contributions

Stéphane Hoekman et Jean-Paul Nassaux offrent une contribution monumentale décrivant minutieusement l'actuel paysage administratif bruxellois dans leur texte « L'évolution de la structure des services publics régionaux bruxellois (1989-2018) ». Les contributeurs forment une sorte de *dream team*, Stéphane Hoekman étant un fonctionnaire expérimenté chargé notamment de formations internes dans l'administration bruxelloise et Jean-Paul Nassaux, qui est un collaborateur scientifique du *CRISP* et de la revue *Pyramides*, détient une grande expertise dans le domaine des institutions bruxelloises dont il est un des experts reconnus. Il n'est pas sûr que le texte soit conçu pour être lu d'un seul trait mais il est certain qu'il sera consulté comme un dictionnaire des services publics bruxellois qui fera date pour ceux qui s'y intéressent. Les auteurs constatent que sous l'actuelle législature marquée par une profonde restructuration des services publics régionaux bruxellois :

« *On assiste … à une multiplication des acteurs publics et à l'enlèvement de nombre de missions importantes au Service public régional de Bruxelles (SPRB- nouvelle dénomination du MRBC), notamment dans des matières dites « régaliennes » (gestion de la fiscalité, rôle de régulation et de contrôle tel que les permis d'urbanisme, gestion de la fonction publique). Parallèlement à cela, on remarque une diminution de l'autonomie de certains organismes d'intérêt public en matière financière (avec le système européen des comptes nationaux et régionaux) ou foncière (avec le rôle confié à la Société d'aménagement urbain)* ».

La contribution pose en filigrane l'importante question de la nature organique des institutions (Organismes d'intérêt public (OIP), agences qui sont en réalité des asbl ou des OIP, directions générales, nouveaux services du gouvernement, associations de fait, SA de droit public à finalité sociale, etc…) et des raisons à la base de ces choix de forme institutionnelle. Certains éléments de réponse sont peut-être apportés par les auteurs qui font par exemple observer qu'un OIP est de la compétence d'un seul ministre de tutelle alors que les services administratifs relèvent de l'ensemble de l'Exécutif. Ces choix organisationnels suscitent une dynamique politique et managériale différente selon la forme retenue. En tous les cas, il est évident que l'ex-Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale a perdu de sa centralité dans le nouveau dispositif administratif.

Comme le mentionne Gisèle Dedobbeleer, une des principales chevilles ouvrières du projet de mise en place du nouveau service d'appui, le SPR Bruxelles Fonction publique, dans son texte « Bruxelles Fonction publique, le défi d'une nouvelle administration » : «*... la fonction publique bruxelloise est à présent confrontée à une évolution significative tant de son public-cible (enjeux démographiques non négligeables ; public de plus en plus diversifié : âge, origines, modes de vie, etc.) que de ses missions (nouvelles compétences actuelles ou attendues à moyen terme)* ».

La contributrice insiste sur le fait que l'objectif est de créer des synergies entre les structures afin de développer une politique d'employeur *branding* régionale et des pratiques de travail partagées en matière de Relations Humaines. Les ambitions sont aussi grandes que l'enthousiasme et l'énergie de l'équipe de projet car Bruxelles Fonction publique se veut un laboratoire RH innovant.

Le texte de Jean-Paul Gailly, Directeur général de Bruxelles-Mobilité, « Services publics bruxellois : une gouvernance éclatée » attire notre attention sur le fait qu'en dehors de certaines matières transversales, « *... il n'y a pas de vraie vision interministérielle claire et partagée sur l'évolution et le rôle de la fonction publique au sein de la RBC* ». Il y a donc selon l'auteur de l'article, plutôt une coexistence de chaque compétence à côté des autres, qu'une cohérence de l'ensemble. Jean-Paul Gailly mentionne « *ce malaise apparent autour de la gouvernance* », en citant l'exemple du contrat d'administration entre chaque ministre et ses managers, qui n'a pas été mis en place, pas plus que le projet de Charte de collaboration entre le Gouvernement et le SPRB. Le contributeur observe que le *redesign* est tout sauf homogène. Parfois certaines évolutions sont centrifuges, d'autres centripètes et d'autres encore sans logique apparente.

L'auteur qui a été un fonctionnaire mandataire dans l'administration fédérale s'interroge aussi sur le fait qu'il n'y ait pas eu de contrat d'administration pour la législature 2014-2019 alors que cet outil qui a fait ses preuves dans certains services publics fédéraux semble devoir disparaître. Il se demande si le malaise apparent autour de la gouvernance n'est pas « … *dû à un manque de confiance entre les acteurs, constat fréquent dans le secteur public* …. ».

Selon l'article de Florent Legrand (« La gouvernance des *clusters* en Région de Bruxelles Capitale »), « *les clusters*[2] *n'échappent pas à la tendance bien présente à Bruxelles de développer des initiatives en les hébergeant dans des organisations différentes de telle sorte que les économies d'échelle sont faible et la coordination difficile* ».

Les politiques bruxelloises en la matière se caractérisent par une perspective dite constructiviste ou interventionniste. En effet, les institutions publiques jouent un rôle crucial lors des phases de création et d'institutionnalisation des *clusters*. Dans le cas bruxellois, les autorités publiques ont une capacité à contrôler et à modifier les trajectoires de développement de leurs *clusters* et les sources principales de dynamisme de ceux-ci proviennent toujours des investissements publics.

Mais le contributeur se demande pertinemment quel sera le statut des *clusters* à long terme ? Le modèle restera-t-il public et donc accessible à l'ensemble du secteur ou deviendra-t-il privé et développera des services payants en n'aidant qu'une partie du réseau ? Cela dépendra de son mode de financement. Dans les perspectives d'avenir évoquées par le ministre bruxellois de l'économie, la volonté est d'évoluer vers des *clusters « moins généralistes, moins étatiques et avec moins de financement public »*. Certains de ces *clusters* tentent d'ailleurs de trouver de nouveaux revenus pour leur développement : organisation de séminaires payants, recherche de sponsors, tentatives de participation à des projets européens.

D'après l'auteur, les *clusters* sont des instruments d'intermédiation utiles et se trouvent dans une situation intermédiaire. Il y a nécessité de mettre en place un nouveau mode de gouvernance notamment en utilisant un cadre plus clair.

L'article de Muriel Sacco (Germe-ULB), « La collecte et le recyclage de déchets électriques et électroniques en région bruxelloise », pose la question de la recomposition de l'action publique et de la proximité de l'utilité sociale avec la notion de service public et l'intérêt général. La contribution d'une structure d'économie sociale au traitement de ces déchets peut-elle être considérée comme un service public ?

Comme on le sait, la récolte et le recyclage des déchets électriques et électroniques sont progressivement devenus un enjeu politique à l'ère du développement durable et de l'économie circulaire. Il faut aussi ajouter que les déchets sont devenus des ressources. L'auteure observe que le rôle des acteurs publics dans la production de ce service rendu par les acteurs privés et l'économie sociale ne se limite pas au financement des activités de ces acteurs. En effet, les pouvoirs publics régionaux tentent de conquérir une position de mobilisateur et de coordinateur, à côté de celle de producteur de normes, dans la fabrique de ce service public.

Mais il semble bien qu'existe, selon la contributrice, le risque d'entamer l'autonomie des acteurs associatifs et de les aligner « *dans la logique d'une étatisation de l'associatif sur les bases de règles de la gestion privée* ». Comme dans le cas des *clusters* évoqués dans la contribution de Florent Legrand, les modes de financement ont un impact sur la gouvernance des acteurs.

Conformément à la tradition, le numéro se termine par l'intéressante interview de la Secrétaire d'Etat chargée de la Fonction publique ainsi que par les réponses apportées par les trois syndicats représentatifs

[2] Le mot *cluster* employé dans ce texte provient de la géographie économique. Un *cluster* est un instrument de soutien aux entreprises innovantes. Il regroupe plusieurs entités par domaine, santé, logement, cinéma, etc. Par exemple, un pôle accompagnement à la création d'une *start-up* ou un pôle dédié au financement de nouvelles entreprises.

à une large question unique. Ce sera notamment l'occasion d'examiner ce qu'a apporté l'arrivée de nouveaux statuts par rapport aux précédents.

Un paysage administratif décentralisé

Une forte densité institutionnelle marquée par le cloisonnement et la dispersion est la principale caractéristique du paysage administratif.

Comme l'administration wallonne[3], l'administration bruxelloise est devenue de plus en plus polycentrique et composée d'innombrables structures différenciées et jouissant d'un degré variable d'autonomie. Il existe une tension entre la logique du guichet unique (un seul Ministère) et la dispersion institutionnelle à l'origine d'un cloisonnement des services et des activités.

De même, il est paradoxal de promouvoir la simplification des procédures administratives et en même temps, de complexifier et multiplier les institutions (Cellules, Agences, Observatoires, équipes, Service, Référent, Plates-formes, etc….).

Un tel foisonnement organisationnel soulève des questions de coordination, d'allongement des délais, de coûts de transaction, de redondance et des risques de contradiction. En dépit d'avantages liés à la spécialisation de la mission déléguée et au rapprochement avec l'usager, on est en droit de se demander si, *in fine*, cet excès de décentralisation n'affaiblit pas la cohérence et l'efficacité des politiques publiques menées en Région bruxelloise[4]. Selon Elinor Ostrom[5] qui a étudié la question du nombre et de la taille des unités gouvernementales aux Etats-Unis, en ce qui concerne la construction d'infrastructures publiques, quelques unités de grande taille produisent des effets d'échelle positifs mais pour les services, il est préférable de fragmenter en petites unités[6] ; toutefois les services visés par l'étude étaient homogènes (services de police). La transformation numérique des administrations qui est une nouvelle donne apparue après l'étude d'Ostrom aura sûrement un impact qu'on mesure encore mal sur le nombre et la taille des entités administratives qui seront sans doute plus petites et nombreuses (cf. la contribution de Legrand F., sur les *clusters* et l'*interclustering* à Bruxelles).

Par ailleurs, selon certains mandataires politiques ou observateurs, les communes empêcheraient le fonctionnement optimal de la région. Ainsi, la Secrétaire d'Etat Bianca Debaets (CD&V) évoque le cas de l'Agence du Stationnement de la Région bruxelloise[7] (*parking.brussels*) à laquelle trois communes n'ont pas encore adhéré. Ces dernières mettraient, selon elle, en péril l'opérationnalité de l'Agence[8].

En conclusion

Comme on l'a vu, la politique en matière de services publics a été principalement orientée vers la réforme des structures par regroupement, séparation ou création de nouvelles structures.

Le labyrinthe institutionnel qui en est résulté a conduit à la prise de mesures transversales telles le fonctionnement en mode projet ou collaboratif ou des formations communes pour essayer de compenser

---

[3] Cf. Piraux, A., « L'administration wallonne, partenaire du redressement ? », *in* L'état de la Wallonie. Portrait d'un pays et de ses habitants, 2011, Germain, M., et Robaye, R., (éds) Institut Jules Destrée, Les éditions namuroises, 2011, p. 510.

[4] Piraux, A., *ibidem*.

[5] Prix Nobel d'économie 2009.

[6] Elinor Ostrom, « A Long Polycentric Journey », *Annual Review of Political Science,* vol. 13, 1er janvier 2010, p. 1-23.

[7] S.A de droit public dont les engagements sont réputés commerciaux, cf. l'ordonnance 22 janvier 2009 et les statuts du 12 janvier 2011 (opérationnelle en 2014).

[8] *Le Soir,* 31 janvier 2018, cf. aussi les accords nécessaires des communes concernées pour le placement de radars tronçons sur la voirie communale.

la dispersion. Ce qui est marquant est moins la multitude d'organismes publics spécialisés, ce qui n'est pas un phénomène nouveau, que le caractère liquide des (parfois micro) compétences (dont la délimitation est imprécise et parfois « concurrente » avec d'autres compétences). Leur quasi chevauchement (contiguïté) risque de produire des rivalités, voire des conflits, entre services et provoque en tous les cas, une absence de lisibilité vis-à-vis des citoyens et des entreprises.

La « Gouvernance éclatée » et le *redesign* à la région bruxelloise, selon Jean-Paul Gailly semblent être différents des *redesigns* des autres entités fédérale et fédérées qui fusionnent par souci d'économie et de fonctionnalité, puisqu'à Bruxelles on est dans une logique plurielle de séparations organisationnelles, de regroupements et de rapprochement.

Sur le plan des aspects plus positifs, nous noterons le renforcement ou l'arrivée de services internes transversaux de support progressivement au service d'autres organismes. Nous pensons à *talent.brussels* aux objectifs légitimes et ambitieux en termes de recrutement de nouveaux agents et de sélection des mandataires. L'appel à candidature pour le choix des membres des commissions de sélection des mandataires, comme mentionné plus haut, est un premier pas intéressant quant à la volonté d'objectivation.

Dans le cadre de la transformation digitale, Bruxelles Finance et Budget qui est un nouveau service du gouvernement, a mis en place une plate-forme intégrée en matière budgétaire pour toute la fonction publique bruxelloise. De son côté, le Centre d'Informatique de la Région de Bruxelles Capitale (CIRB) – qui n'a pas d'appellation *corporate* – et son asbl confirment un rôle de précurseur performant dans la digitalisation de *Smart City* via la mutualisation des infrastructures, des plateformes, des données et du personnel IT. L'Agence bruxelloise pour la simplification administrative sous le label *Easybrussels*[9] joue un rôle transversal en la matière et a développé un portail unique (guichet électronique IRISbox) visant à centraliser toutes les démarches administratives en Région de Bruxelles-Capitale. Un centre bruxellois de cyber sécurité chargé notamment d'une veille technologique rapprochée et de la création d'un label régional en matière de sécurité va être mis sur pied à partir de deux OIP, Bruxelles Prévention et Sécurité et le CIRB[10].

Ce centre se propose de coordonner les **politiques régionales** en matière de cybersécurité et *d'améliorer le niveau d'information des autorités compétentes en matière d'ordre public et de gestion de crise ».*

Le bilan semble, à ce stade, très contrasté, si pas contradictoire, en tous les cas variable, selon le secteur concerné. Il navigue entre une gouvernance très personnalisée, une séparation de certaines administrations et une intégration ou un regroupement d'organismes publics.

La personnalisation de la gouvernance semble en grande partie, imputable à la double difficulté que sont les lois linguistiques et les rapports entre l'exécutif régional et les 19 communes de la ville-région. Les jeux de pouvoir et les rapports de force semblent également amplifiés par la taille limitée de la ville-région de 1.200.000 habitants et le fait que dans cet écosystème administratif, tout le monde se connaît directement ou indirectement.

Il n'y a évidemment pas de panacée dans le domaine de la gestion publique pas plus que dans d'autres domaines. Et l'*optimum* administratif qui est difficile à trouver, réside dans la nuance et dans les équilibres délicats entre un mode de gouvernance centralisée ou décentralisée, bien qu'avec la révolution digitale une logique polycentrique pourrait s'imposer dans le futur. En tous les cas une nouvelle dynamique de changement qualitatif et quantitatif a été lancée et est résolument en cours. Elle s'inscrit dans la modernisation des services publics face aux défis antagonistes du monde complexe d'aujourd'hui. Elle aura aussi partie liée avec la transformation digitale et la probable future loi de

[9] Décision du gouvernement bruxellois du 24 avril 2014.
[10] *Le Soir,* 19 juillet 2018, « La chasse aux pirates du web renforcée ». Décision du gouvernement régional du 19 juillet 2018.

réforme institutionnelle. Ce qui est certain c'est qu'il est vraiment temps d'en finir avec les accusations imméritées d'inertie et d'immobilisme.