

# **LA RADIOSCOPIE DES BESOINS EN PERSONNEL DANS LA FONCTION PUBLIQUE BELGE**

PAR

Arsène DECLERC

*Conseiller de la fonction publique  
Bureau Conseil A.B.C.*

## **I. – LA MÉTHODE: UN INSTRUMENT INTERNE, PROGRESSIF ET PERMANENT**

Depuis quelques années, à l'instar de ce qui se passe dans d'autres pays européens, un vent de modernisation a soufflé sur les services publics belges.

Des initiatives ont été prises dans un passé récent, telles que la création des cellules de modernisation, qui au sein de chaque ministère ou organisme, constituent une force de propositions concrètes d'amélioration des services. Une autre initiative consiste en la révision du système de notation des fonctionnaires, s'orientant vers la pratique de l'entretien individuel d'évaluation, inspiré par le secteur privé des banques et des assurances mais aussi par les expériences de services publics des pays voisins<sup>1</sup>.

Depuis le 15 janvier 1991, la fonction publique administrative belge poursuit une opération portant sur 150 directions générales et organismes hors entreprises publiques, représentant quelque 80000 fonctionnaires restés nationaux, malgré l'évolution fédéraliste de la Belgique<sup>2</sup>.

---

1. Ainsi le guide de l'évaluation de Mme Sylvie Trosa a apporté des éléments de réflexion non négligeables pour l'expérience belge en cours.

2. Au 31.03.1991, 57043 agents des ministères nationaux, 3106 des établissements scientifiques nationaux, 18.407 agents d'organismes d'intérêt public nationaux. Source: Aperçu des effectifs, 31.03.1991, Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, Bruxelles.

Cette opération a été appelée "Radioscopie des services publics". Comme la dénomination l'indique, la Radioscopie consiste à saisir la réalité de l'administration nationale par le biais d'une vaste enquête soutenue par une méthodologie créée à cet effet par le Bureau Conseil du Ministère de la Fonction publique.

Trois principes ont été fixés en amont de la méthodologie : le premier, c'est que l'opération n'est pas un audit mené de l'extérieur. Ce sont les fonctionnaires eux-mêmes qui ont la maîtrise de l'opération, du début, c'est-à-dire dès le stade de la collecte des données, à la fin c'est-à-dire au moment de la réflexion stratégique assumée par les patrons des administrations concernées. De ce principe a découlé une obligation, celle de procéder à la formation de fonctionnaires de chaque organisme ou de chaque direction générale. Ces fonctionnaires, appelés "Analystes", ont été mis en possession de la méthodologie et ont contribué à l'enrichir.

Un deuxième principe, c'est que la Radioscopie doit aboutir à des résultats qui seront dans les mains des fonctionnaires dirigeants. Il ne s'agit pas d'une opération de contrôle du Ministre de la Fonction publique sur ses collègues, mais bien d'une photo de chacune des administrations, où seuls les paramètres de prise de vue, d'ouverture du diaphragme, de sensibilité du film ont été décidés et ont été concrétisés par la méthodologie.

Un troisième principe mis en œuvre par la méthode de la Radioscopie, c'est le caractère progressif et permanent de l'opération. Progressif, car l'enrichissement des données se réalise à travers les accumulations de faits, de caractéristiques, susceptibles d'évoluer dans le temps et d'être de plus en plus précis. Permanent, puisque la réflexion entamée ne doit pas s'arrêter à la fin de l'opération, mais met en place des indicateurs de gestion destinés à soutenir une réflexion stratégique dont l'horizon temporel est fixé à trois ans.

## II. — LES OBJECTIFS : LES INDICATEURS DE GESTION

Les objectifs de la Radioscopie sont triples :

- d'abord donner au fonctionnaire dirigeant des informations de gestion intégrées afin de lui permettre de construire un tableau de bord avec des indicateurs de gestion ;
- ensuite, sur la base de ces indicateurs, créer un organigramme fonctionnel qui donne pour chaque direction générale ou pour chaque organisme parastatal l'ensemble des métiers, des qualifications professionnelles nécessaires pour réaliser les missions qui lui incombent ;
- enfin, et de façon accessoire, la Radioscopie détermine les emplois devant être assurés par des fonctionnaires statutaires et ceux qui peuvent être confiés à des agents contractuels.

Le recueil des données a été confié aux Analystes qui ont dû procéder aux entretiens des chefs de service avec deux types de formulaire papier. Rien de très original à ce stade : les caractéristiques relevées concernant les produits sont le volume, le délai réel, le délai souhaité, la finalité du produit, ses utiliza-

teurs, sa nature, sa complexité et son degré d'informatisation. Pour le personnel, on reprend son échelle barémique, c'est-à-dire son traitement, son statut, son âge, sa qualification professionnelle et sa contribution en pourcentage de temps consacré aux produits.

Les deux concepts-clés de la Radioscopie sont *le produit et la qualification professionnelle*.

L'utilisation du mot "produit" a suscité de nombreux débats. Il a été finalement choisi pour des raisons de pertinence mais aussi de volonté d'innover. Traditionnellement, le produit se distingue du service et l'administration n'a pas l'habitude d'être considérée comme "produisant" des services. Il s'agissait de vaincre les résistances et d'affiner autant que possible la définition du produit administratif<sup>3</sup>. Les questions fort ouvertes de la définition des produits n'ont pas trouvé une élucidation définitive : quels sont les produits de l'administration pénitentiaire ? Quels sont les produits du gardien de prison ? Peut-on parler de produits de sécurité fiscale dont les contribuables seraient les bénéficiaires et qui seraient réalisés par les contrôleurs des impôts ? Les mises au point se sont succédé au rythme des problèmes concrets rencontrés par les analystes du terrain lors des entretiens avec les chefs de service. Les caractéristiques des produits sont également susceptibles d'interprétations fort diverses : quel est le délai souhaitable pour la production d'un document, pour l'admission d'un chômeur ? Inutile de souligner la difficulté d'attribuer un volume à certains produits alors que la notion de quantification fait partie de la définition même du produit. Que signifie le volume du produit "avis juridiques" préalables à une procédure contentieuse ? Peut-on se satisfaire d'un nombre d'heures de permanence comme volume du produit "prévention incendie" ? C'est dire que la Radioscopie a suscité beaucoup d'interrogations et de remises en cause. C'est là un résultat déjà positif.

L'autre élément essentiel à la réflexion de la Radioscopie, c'est la qualification professionnelle. En Belgique, les responsables de la gestion du personnel ne disposent pas d'instrument prévisionnel. Le service du personnel d'une administration consulte le "cadre organique" qui est un tableau des effectifs par Direction générale exprimés en grades et en nombre. Lorsqu'au grade correspond un métier à contenu fonctionnel, cela devrait suffire. Mais très souvent le grade revêt une abstraction qui n'apporte pas d'information sur le profil demandé ni même sur la fonction à exercer. Décrire le contenu fonctionnel en termes de qualifications professionnelles constitue un enjeu pour l'administration. En l'absence d'analyse de fonction, la définition d'une qualification professionnelle est un premier pas. Partout, et notamment en France dans les D.D.A.S.S.<sup>4</sup>, le souci de dresser un répertoire des métiers de la fonction publique existe. La création d'un catalogue de qualifications professionnelles serait le support indispensable à l'organisation de la mobilité et du recrutement du personnel des services publics : la Radioscopie en a tenté l'ébauche.

---

3. Le produit a été défini comme le résultat final et quantifiable d'activités de traitement répondant au besoin d'un utilisateur.

4. Cf. A. Lebaube et C. Leroy, in *Le Monde*, mercredi 29.01.1992, supplément "Initiatives".

### III. – UNE RÉFLEXION STRATÉGIQUE: DU CONSTAT A L'ÉVALUATION DES SERVICES

La deuxième phase de la Radioscopie a consisté en l'introduction des données dans un logiciel adapté, pour assurer le traitement et la structuration des informations.

Par rapport aux objectifs, comment fallait-il structurer les informations recueillies? Les corrélations à réaliser se doivent d'être suffisamment claires et souples pour fournir une grille d'interprétation générale, applicable à tous les services publics soumis à la Radioscopie. L'objectif d'évaluation des services n'était pas explicite à l'origine: mais à quoi peuvent servir un tableau de bord et ses indicateurs sinon à piloter l'organisation? Et la gestion à partir d'indicateurs conduit naturellement à évaluer les performances.

La troisième phase de la Radioscopie est celle de la réflexion stratégique sur la base des *missions fondamentales* des directions générales et des organismes parastataux. Les missions sont tirées de la raison d'être, qui justifie l'existence même de l'organisation.

Par rapport aux missions, les fonctionnaires dirigeants classent les produits selon leur utilité. Les produits reçoivent un *indice d'utilité*, exprimant leur pertinence à réaliser la mission (= utilité théorique) pondérée par leur capacité opérationnelle (= utilité effective). Ils sont classés de façon ordinale par degré d'utilité à l'intérieur de chaque mission. Les missions ne sont pas hiérarchisées. Ensuite, les caractéristiques des produits sont confrontées à l'échelle d'utilité des produits: les produits plus ou moins utiles en relation avec leurs coûts en personnel, avec leur finalité, avec leur nature, avec leur volume, avec leurs délais (réels et souhaités...).

Des listes et des graphiques donnent une synthèse au fonctionnaire dirigeant qui apprécie les résultats concrets, produit par produit, de ses services. Enfin, les besoins qualitatifs et quantitatifs en personnel sont exprimés par l'organigramme fonctionnel qui relie, par mission, les produits et les qualifications professionnelles (en équivalent temps plein). Les listes, les graphiques, l'organigramme fonctionnel fournissent de l'*information structurée*, matière première d'indicateurs de gestion constituant le tableau de bord de la direction générale.

Dès lors, à ce stade ultime, on peut envisager une tentative d'*évaluation des services* rendus par la direction générale. Le fonctionnaire dirigeant peut comparer les résultats dans le temps (évaluation *ex ante* et *ex post*) et entre services (soit en termes réels, soit par simulation de variation de données)<sup>5</sup>.

---

5. Le logiciel comprend une option de simulation agissant sur les paramètres (volume, délais, etc.).

#### IV. – L'ÉVALUATION DES SERVICES : LE COÛT DES PRODUITS COMME INDICATEUR

L'évaluation se fait de façon indirecte :

- un coût en personnel est calculé pour chaque produit administratif. Il est le résultat de la multiplication du pourcentage de temps de participation au produit par le barème médian<sup>6</sup> de chaque agent participant au produit ;
- le coût en personnel des produits permet la comparaison de produits semblables ou similaires : que coûte une décision administrative d'octroi d'un permis, que coûte le calcul d'un traitement, que coûte le contrôle d'une déclaration fiscale ?
- la comparaison des coûts en personnel permet *la comparaison des services* : celle-ci est pertinente pour des produits homogènes dont le lieu de production est différent, ce qui est le cas pour les services déconcentrés ou décentralisés, tels que les recettes fiscales, les bureaux de l'emploi, les agences locales...

La différence de coût entre services fournissant des produits identiques ou comparables peut indiquer, toutes autres choses étant égales par ailleurs, une différence relative de performance, soit au niveau de l'efficacité (trop de travail pour pas assez de résultat), soit sur le plan de l'efficacéité (pas de résultat comparable malgré un temps de travail similaire).

Les dangers de cette évaluation indirecte sont fonction des limites de l'indicateur "coût en personnel" : celui-ci est partiel et contingent. Il existe des facteurs de différenciation objective des situations que le coût n'intègre pas. Il y a le contexte de "non-marché" : le coût n'est pas le prix et ne reflète qu'imparfaitement les *inputs* mis en œuvre pour atteindre le résultat.

#### V. – L'ÉVALUATION DES AGENTS : LA VALEUR AJOUTÉE DU PERSONNEL

Dans la pratique de la Radioscopie, malgré les insuffisances que l'on vient de souligner, l'indication d'un coût en personnel a permis d'estimer sinon d'évaluer le service administratif.

Lorsque le fonctionnaire dirigeant découvre "la vérité des coûts" de sa production administrative, il procède à une estimation de la valeur ajoutée de ses services et de son personnel.

Le temps de travail de chaque agent pèse sur le coût du produit. L'affectation des agents sur les produits relève d'une décision de gestion : en dehors de mécanismes de marchés, le fonctionnaire dirigeant doit pouvoir réguler le système en affectant la "force de travail" dont il dispose. Pour ce faire, il

---

6. Pour chaque grade administratif, une carrière fictive a été calculée afin de rencontrer un coût médian par agent *in abstracto*.

recourt aux autres indicateurs issus de la Radioscopie, tels que le volume, les délais, le degré de complexité du produit, le degré d'informatisation, l'adéquation des qualifications professionnelles. En l'absence d'étude d'impact, son appréciation de la qualité reste subjective (cf. *supra*, le classement des indices d'utilité). Il n'en reste pas moins que le fonctionnaire dirigeant évalue la valeur ajoutée des agents en fonction du temps de travail presté.

Il manque à la Radioscopie un outil comme l'entretien d'évaluation qui permettrait la corrélation entre l'évaluation des services et le contrôle des performances individuelles.

### CONCLUSION

La Radioscopie est une opération pragmatique, menée à grande échelle et dont les ambitions restent limitées : connaître l'existant de la production administrative. Elle porte cependant les germes d'une nouvelle conception de la gestion publique, à l'heure où tous les pays s'interrogent sur la performance du secteur public. Elle peut conduire à mieux évaluer ce qui se fait pour agir en fonction de ce qui devrait se faire : de l'énonciatif au normatif, son succès sera lié aux (ré)actions locales, à son acceptation par les décideurs et les agents des services publics, à la valorisation par les acteurs sociaux et politiques.