

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

21 JUIN 2013

Proposition de résolution demandant la mise en place de contrats d'administration dans les services publics fédéraux

(Déposée par M. Ahmed Laaouej)

DÉVELOPPEMENTS

Le service public fourni par l'administration est essentiel pour garantir une société plus juste et contribuer à une vie quotidienne de qualité pour l'ensemble des citoyens. Le véritable défi pour l'avenir de la fonction publique est d'améliorer constamment la qualité de ses prestations.

C'est le gouvernement qui définit, sous le contrôle du parlement, les priorités et les objectifs stratégiques des services publics fédéraux.

Il appartient aux administrations elles-mêmes de définir opérationnellement les meilleures façons d'atteindre ces objectifs stratégiques.

C'est pourquoi, l'accord de gouvernement prévoit que, « dans un souci de plus grande responsabilisation, des contrats d'administration seront conclus entre chaque ministre de tutelle et son ou ses services publics fédéraux remplaçant ainsi les plans de management et les plans opérationnels. Le contenu de ces contrats pourra être adapté, si les conditions sont unilatéralement modifiées par l'autorité avant son terme. Dans ce cadre, les managers auront une autonomie de gestion accrue. Les contrôles et les audits internes seront renforcés et initiés là où ils n'existent pas ».

La relation entre les responsables politiques et les mandataires des services publics fédéraux (SPF) est actuellement formalisée dans des plans de management et les plans opérationnels élaborés par les

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2012-2013

21 JUNI 2013

Voorstel van resolutie voor de invoering van bestuursovereenkomsten in de federale overheidsdiensten

(Ingediend door de heer Ahmed Laaouej)

TOELICHTING

De openbare dienstverlening van de overheidsdiensten is essentieel om een rechtvaardigere samenleving te garanderen en draagt bij tot de kwaliteit van het dagelijkse leven van alle burgers. De ware uitdaging voor de toekomst van de overheidsdiensten bestaat erin de kwaliteit van haar prestaties voortdurend te verbeteren.

De regering bepaalt, onder toezicht van het parlement, de prioriteiten en de strategische doelstellingen van de federale overheidsdiensten.

De overheidsdiensten moeten zelf de beste manier bepalen om die strategische doelstellingen te bereiken.

Daarom wordt in het regeerakkoord gestipuleerd: « Met het oog op een grotere responsabilisering worden er bestuursovereenkomsten afgesloten tussen elke toezichthoudende minister en zijn federale overheidsdienst(en). Die zullen de managementplannen en de operationele plannen vervangen. De inhoud van die bestuursovereenkomsten kan worden aangepast als de overheid de voorwaarden unilateraal wijzigt vóór het verstrijken ervan. In deze context zal er aan managers een grotere bestuurlijke autonomie worden toegekend. Interne controles en audits zullen worden versterkt of ingevoerd waar ze nog niet bestaan. »

De verhouding tussen de beleidsverantwoordelijken en de mandatarissen van de federale overheidsdiensten (FOD) is thans geformaliseerd in managementplannen en de operationele plannen die door de voorzitters en

présidents et les directeurs généraux des SPF-SPP, établis conformément à la « Note de politique générale » du ministre compétent.

Ce système a donné naissance à une prolifération de plans difficiles à suivre et à évaluer (différences de forme, de contenu, etc.). Entre autres défauts, ce système fait coexister des durées totalement différentes : celle de la législature, celle des plans des présidents, celle des directeurs généraux, l'année budgétaire. Il néglige les interactions entre les différents plans.

Dans ce contexte, l'auteur de la présente proposition a été attentif aux observations et recommandations formulées, à diverses reprises, par la Cour des comptes (1).

Dans son rapport de mars 2011 sur les fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux (SPF), celle-ci a porté son attention sur l'évaluation des managers. Elle a estimé que certains aspects de celle-ci, et plus particulièrement les plans de gestion, n'étaient pas suffisamment pris en compte, alors que l'évaluation constitue un élément essentiel du système des mandats. Pour la Cour des comptes, les plans de gestion sous-jacents sont eux aussi insuffisants et il y a lieu de renforcer l'implication des ministres et des managers dans l'approbation et le suivi de ces plans de gestion. Une des recommandations étant d'opter pour des contrats d'administration permettant de consolider les objectifs de tous les dirigeants de l'organisation.

Depuis 2002, les quinze institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) accomplissent leurs missions sur la base de contrats d'administration. Ces contrats d'administration sont des conventions qui comprennent les principaux accords conclus entre le(s) ministre(s) et son/leur administration. En échange d'une obligation de résultat et d'une garantie de transparence, les managers publics bénéficient d'une plus grande autonomie (2).

(1) Voir notamment : Cour des comptes, 165^e Cahier, Volume I, pp. 470-490; Cour des comptes, *Les fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux*, Rapport, mars 2011; et aussi Cour des comptes, *Les contrats d'administration des institutions publiques de sécurité sociale — Un outil de gestion pour l'État*, Rapport, mars 2005; Cour des comptes, *Cahier 2011 relatif à la sécurité sociale — Les Gestions globales et les institutions publiques de sécurité sociale*, octobre 2011, et plus particulièrement « ONSS, Office national des pensions et Inami : troisièmes contrats d'administration — objectifs, indicateurs et suivi », p. 116 et s.

(2) Loi du 26 juin 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, article 47, exécuté par l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale.

de directeurs-général van de FOD's en de POD's worden opgesteld overeenkomstig de « Algemene Beleidsnota » van de bevoegde minister.

Dat systeem heeft geleid tot een wildgroei van plannen die moeilijk kunnen worden gevolgd en geëvalueerd (verschillen in vorm, inhoud, enz.). Één van de nadelen van dat systeem is het grote verschil in looptijd: die van de legislatuur, die van de plannen van de voorzitters, die van de directeurs-général, het begrotingsjaar. Het systeem houdt geen rekening met de interactie tussen de verschillende plannen.

De indiener van dit voorstel heeft aandachtig geluisterd naar de opmerkingen en aanbevelingen die het Rekenhof meermaals heeft geformuleerd (1).

In zijn verslag van maart 2011 over de management- en staffuncties binnen de federale overheidsdiensten (FOD's), heeft het Hof zijn aandacht gericht op de evaluatie van de managers. Het Rekenhof meende dat onvoldoende rekening werd gehouden met sommige aspecten daarvan, meer bepaald de beheersplannen, terwijl de evaluatie een essentieel element is van het mandatsysteem. Volgens het Rekenhof voldoen de ondersteunende beheersplannen evenmin, en moet de betrokkenheid van de ministers en de managers bij de goedkeuring en de follow-up van deze beheersplannen worden vergroot. Één van de aanbevelingen bestaat erin te opteren voor bestuursovereenkomsten die het mogelijk maken de doelstellingen van alle leidinggevendenden van de organisatie te consolideren.

Sedert 2002 vervullen de vijftien openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) hun opdrachten op basis van bestuursovereenkomsten. Deze bestuursovereenkomsten bevatten de belangrijkste overeenkomsten tussen de minister(s) en zijn/hun bestuur. In ruil voor een resultaatsverbintenis en een waarborg voor transparantie krijgen de overheidsmanagers een grotere autonomie (2).

(1) Zie inzonderheid: Rekenhof, 165^e Boek, Volume I, blz. 470-490; Rekenhof, *Management- en staffuncties binnen de federale overheidsdiensten*, Verslag, maart 2011; en ook Rekenhof, *De bestuursovereenkomsten van de openbare instellingen van sociale zekerheid — Een beheersinstrument voor de Staat*, Verslag, maart 2005; Rekenhof, *Boek 2011 over de sociale zekerheid — Globale beheren en openbare instellingen van de sociale zekerheid*, oktober 2011, en meer bepaald « RSZ, Rijksdienst voor pensioenen en Riziv: Derde bestuursovereenkomsten — doelstellingen, indicatoren en opvolging », blz. 116 e.v.

(2) Wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, artikel 47, uitgevoerd bij het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid.

Les engagements contenus dans ces contrats d'administration visent généralement à améliorer la qualité des services rendus au citoyen (rapidité des décisions et paiement des allocations, perception des cotisations, répartition des moyens budgétaires, contrôle des assurés, modernisation de leur gestion et organisation internes, etc.) dans le respect de la Charte de l'assuré social.

L'emploi du mot « contrat » implique le développement d'un véritable partenariat entre chaque ministre compétent et le président du SPF concerné et, à travers lui, l'ensemble du management et l'ensemble des collaborateurs. En choisissant ce mot, l'autorité politique indique qu'elle privilégie l'implication, l'initiative, la prise de responsabilité des administrations. Bien que davantage que de simples exécutantes, celles-ci doivent devenir des partenaires.

L'accord de gouvernement de décembre 2011 entend généraliser la pratique des contrats d'administration pour tous les services publics fédéraux.

Cependant, il ne peut pas être question d'un « copier-coller » du système mis en place dans les Institutions publiques de sécurité sociale (IPSS). Une approche spécifique s'avère nécessaire, en particulier parce que les tâches-clés des SPF sont plus intimement liées à la conception de la politique gouvernementale que celles des IPSS (1).

Le contrat d'administration a pour objectif de responsabiliser les managers des services publics vis-à-vis des autorités politiques mais aussi des citoyens et de la société dans son ensemble, afin de concourir à l'intérêt général.

Outre le référentiel permettant d'évaluer l'ensemble de l'équipe managériale et singulièrement le fonctionnaire dirigeant, le contrat d'administration devra être aussi un instrument de gestion dynamique, de communication interne et de support à la communication externe, particulièrement vers les citoyens.

Le contrat d'administration doit se fonder sur la mission de l'organisation et sur les priorités et moyens que l'autorité entend mettre en œuvre conformément à l'accord de gouvernement et à la « Note de politique générale » du ministre compétent.

La rédaction du projet de contrat d'administration ne sera une démarche fructueuse que si elle implique réellement l'ensemble du management (mandataires et fonctionnaires généraux). L'auteur de la présente proposition de résolution estime que faire rédiger par

De verbintenissen in deze bestuursovereenkomsten beogen over het algemeen de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger (snelheid van de beslissingen en betaling van de uitkeringen, inning van de bijdragen, verdeling van de budgettaire middelen, controle van de verzekerden, modernisering van hun beheer en interne organisatie, enz.) met naleving van het Handvest van de sociaal verzekerde.

Het gebruik van het woord « overeenkomst » impliceert het tot stand brengen van een echt partnerschap tussen elke bevoegde minister en de voorzitter van de betrokken FOD en, via hem, het volledige management en alle medewerkers. Door te kiezen voor dit woord wijst de politieke overheid erop dat ze de betrokkenheid, het initiatief, het nemen van verantwoordelijkheid door de besturen bevordert. Daardoor zijn ze niet langer eenvoudige uitvoerders, maar moeten ze echte partners worden.

Het regeerakkoord van december 2011 wil de praktijk van de bestuursovereenkomsten veralgemenen tot alle federale overheidsdiensten.

Het is echter niet de bedoeling het systeem dat werd ingevoerd bij de Openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) eenvoudig te kopiëren. Er is een specifieke benadering nodig, vooral omdat de sleuteltaken van de FOD's nauwer verbonden zijn met het begrip regeringsbeleid dan die van de OISZ (1).

De bestuursovereenkomst heeft als doel de managers van de overheidsdiensten te responsabiliseren ten opzichte van de politieke autoriteiten, maar ook ten opzichte van de burgers en de gehele samenleving, om bij te dragen tot het algemeen belang.

De bestuursovereenkomst moet niet alleen een middel zijn om het managementteam en meer bepaald de leidend ambtenaar te evalueren, maar ook een instrument voor een dynamisch beheer, voor interne communicatie en ondersteuning van de externe communicatie, vooral ten behoeve van de burgers.

De bestuursovereenkomst moet gebaseerd zijn op de organisatie en op de prioriteiten en middelen die de overheid wil aanwenden overeenkomstig het regeerakkoord en de algemene beleidsnota van de bevoegde minister.

Het opstellen van de bestuursovereenkomst zal slechts vruchten afwerpen indien het voltallige management (mandatarissen en ambtenaren-generaal) er werkelijk bij betrokken worden. Daarom vindt de indiener van het voorstel van resolutie dat vermeden

(1) Il conviendrait aussi de tenir compte des recommandations formulées en 2005 par la Cours des comptes afin d'améliorer le dispositif des contrats d'administration des IPSS.

(1) Er zou ook rekening moeten worden gehouden met de aanbevelingen die het Rekenhof in 2005 geformuleerd heeft teneinde het dispositief van de bestuursovereenkomsten van de OISZ te verbeteren.

d'autres (service spécialisé ou consultants privés) un projet de contrat d'administration doit être évité. Si ces services et experts interviennent, ce ne peut être qu'en soutien ponctuel du management, pas en maître de l'ouvrage.

La base de la conception du contrat est l'interaction entre le ministre concerné et tous les dirigeants de l'organisation, tout en tenant compte de toutes les parties prenantes du service public concerné. Pour les auteurs de la présente proposition de résolution, les parties prenantes sont les suivantes : les usagers du service public; son personnel et leurs organisations syndicales; les autres composantes fédérales, les autres niveaux de pouvoirs, le monde académique, les experts, ainsi les diverses organisations professionnelles concernés dans les domaines d'activité du service public concerné.

L'élaboration du contrat d'administration doit dès lors se faire selon une approche particulière impliquant le management (mandataires et fonctionnaires généraux) qui doit être l'auteur collectif du contrat d'administration, en y consacrant le temps et l'énergie nécessaires et en étant convaincu de la plus-value de ce travail collectif.

En outre, aucun résultat durable ne sera atteint si le fonctionnaire dirigeant n'assume pas un rôle moteur au sein de l'équipe de management.

Le socle du contrat devra tenir impérativement compte des éléments suivants :

- les missions et les activités de base du SPF concerné, avec une attention particulière aux tâches légales et réglementaires obligatoires;

- les objectifs stratégiques fixés dans l'accord de gouvernement.

Pour les auteurs de la présente proposition de résolution, le suivi et l'évaluation permanente du contrat d'administration sont des conditions majeures de son efficacité. Pour y parvenir, il est nécessaire de définir des indicateurs et la chaîne de pilotage et de suivi pendant la période de référence.

Le contrat d'administration ne peut se concevoir sans référence aux moyens humains et financiers disponibles. Des mécanismes de révision doivent donc être prévus, notamment au moment de l'établissement du budget de l'année suivante et en fonction de la note de politique générale

En substance, le contrat d'administration devra présenter trois aspects :

- un aspect de « soutien à la politique » (pilotage stratégique), qui comprendra des objectifs et projets

moet worden om een beroep te doen op een gespecialiseerde dienst of particuliere consultants om dit ontwerp van bestuursovereenkomst op te stellen. Deze externe diensten kunnen hierbij slechts betrokken worden als specifieke ondersteuning voor het management, maar niet als verantwoordelijke voor het project.

Het begrip overeenkomst stoelt op de interactie tussen de bevoegde minister en alle leidinggevende ambtenaren van de organisatie, rekening houdend met alle partijen die te maken hebben met de betrokken overheidsdienst. Daaronder moet worden verstaan : de mensen die een beroep doen op de overheidsdienst; het personeel en de vakbondsorganisaties, de andere federale instellingen, de andere bevoegdheidsniveaus, de academische wereld, de experts, alsook de diverse beroepsorganisaties die betrokken zijn bij de bevoegdheidsdomeinen van de betrokken overheidsdienst.

Het management (de mandatarissen en de ambtenaren-generaal) moeten betrokken worden bij de uitwerking van de bestuursovereenkomst, zij moeten er de gezamenlijke auteurs van zijn, ze moeten er de nodige tijd en energie aan besteden en overtuigd zijn van de meerwaarde van dit gezamenlijke werk.

Bovendien kan geen duurzaam resultaat worden bereikt als de leidend ambtenaar geen voortrekkersrol speelt in het managementteam.

De overeenkomst moet zeker rekening houden met :

- de opdrachten en de basisactiviteiten van de betrokken FOD, met een bijzondere aandacht voor de verplichte wettelijke en reglementaire taken;

- de strategische doelstellingen die bepaald zijn in het regeerakkoord.

Voor de indieners van dit voorstel van resolutie zijn de follow-up en de permanente evaluatie van de bestuursovereenkomst belangrijke voorwaarden voor de efficiëntie ervan. Daartoe dienen de nodige indicatoren, alsook een mechanisme voor sturing en follow-up tijdens de referentieperiode te worden vastgesteld.

De bestuursovereenkomst is ondenkbaar zonder verwijzing naar de beschikbare menselijke en financiële middelen. Daarom moeten herzieningsmechanismen worden ingebouwd, vooral op het ogenblik van de opmaak van de begroting van het volgende jaar en afhankelijk van de beleidsnota.

De bestuursovereenkomst moet drie aspecten bevatten :

- een aspect « beleidsondersteuning » (strategisch bestuur), dat doelstellingen en projecten omvat die de

permettant d'accompagner et soutenir la réalisation de l'accord de gouvernement et de la note de politique générale du (des) ministre(s) de tutelle;

— un aspect « d'optimisation des missions de base » (gestion opérationnelle), qui reprendra les objectifs, indicateurs et projets visant à encadrer et à améliorer les services et missions de base de l'Institution;

— un aspect « de bonne gouvernance » (gestion interne), qui spécifiera les objectifs et projets relatifs à la gouvernance de l'institution (contrôle et audit internes, politique du personnel, développement durable et responsabilité sociale des entreprises, etc.).

Ces trois aspects feront l'objet d'un suivi par tableau de bord (indicateurs de qualité et d'efficience avec une valeur de départ et des valeurs-cible).

Pour le surplus, les contrats d'administrations se référeront aux normes et bonnes pratiques, dégagées par la Cour des comptes, la littérature et des expertises nationales et internationales, ainsi que par les propres rapports de l'administration (1).

L'auteur de la présente proposition de résolution entend, néanmoins insister sur le fait que la mesure de l'efficience ne se limitera jamais à ce qui est facilement mesurable mais peu pertinent au regard de l'ensemble de l'activité. En effet, nombreuses sont les méthodes qui, ignorant les contextes des administrations, ont abouti à créer un climat de méfiance et de stress des collaborateurs parce qu'elles fixaient des indicateurs chiffrés commodes mais déformants par rapport aux missions des services. Par ailleurs, les rapports d'évaluations des contrats de gestion devront toujours comporter des recommandations.

Dés lors, l'auteur de la présente proposition demande au ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions de déposer au Conseil des ministres un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 29 octobre 2001, en vue de définir avec précision la forme que devront revêtir les contrats d'administration conclus entre le ou les ministre(s) de tutelle et chaque SPF ou SPP. Il invite le ministre à en débattre au préalable avec les Collèges respectifs des présidents de SPF et SPP, ainsi qu'avec les partenaires sociaux au sein des comités de secteurs concernés.

Ahmed LAAOUEJ.

*
* *

(1) Cour des comptes, *Les contrats d'administration des institutions publiques de sécurité sociale — Un outil de gestion pour l'État*, Rapport, mars 2005, pp. 38-44.

uitvoering van het regeerakkoord en de algemene beleidsnota van de toezichhoudende minister(s) moeten begeleiden en ondersteunen;

— een aspect « optimalisatie van de basisopdrachten » (operationeel beheer), dat de doelstellingen, indicatoren en projecten bevat die de basisdiensten en -opdrachten van de instelling moeten begeleiden en verbeteren;

— een aspect « goed bestuur » (intern bestuur), dat de doelstellingen en projecten met betrekking tot het bestuur van de instelling moet verduidelijken (controle en interne audits, personeelsbeleid, duurzame ontwikkeling en maatschappelijke verantwoordelijkheid van de ondernemingen, enz.).

Die drie aspecten zullen worden gevolgd aan de hand van een scorebord (kwaliteits- en efficiëntie-indicatoren met een aanvangswaarde en doelwaarden).

De bestuursovereenkomsten zullen verwijzen naar de normen en goede praktijken vermeld door het Rekenhof, naar de literatuur en de nationale en internationale verslagen, alsook de eigen verslagen van de overheidsdiensten (1).

De indiener van dit voorstel van resolutie wenst evenwel te benadrukken dat de efficiëntiemeting nooit beperkt zal zijn tot wat gemakkelijk meetbaar is, maar weinig relevant voor de totale activiteit. Tal van methodes, die geen rekening houden met de context van de overheidsdiensten, hebben immers geleid tot een klimaat van wantrouwen en stress bij de medewerkers, omdat ze gemakkelijke indicatoren hanteerden die een vertekend beeld gaven van de opdrachten van de diensten. De evaluatieverslagen van de bestuursovereenkomsten zullen overigens altijd aanbevelingen moeten bevatten.

Daarom vraagt de indiener van dit voorstel van resolutie de minister bevoegd voor de openbare diensten, de Ministerraad een voorstel van koninklijk besluit voor te leggen tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 oktober 2001, teneinde nauwkeurig de vorm te definiëren van de bestuursovereenkomsten die zullen worden gesloten tussen de toezichhoudende minister(s) en elke FOD of POD. Hij vraagt de minister hierover vooraf overleg te plegen met de respectieve colleges van voorzitters van de FOD's en POD's, alsook met de sociale partners van de betrokken sectorcomités.

*
* *

(1) Rekenhof, *De bestuursovereenkomsten van de openbare instellingen van sociale zekerheid — Een beheersinstrument voor de Staat*, Verslag, maart 2005, blz. 38-44.

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Considérant le souci d'améliorer l'efficacité des services publics fédéraux (SPF),

Le Sénat demande au gouvernement :

— dedéfinir dans un arrêté royal, les principes et modalités du contrat d'administration devant être conclu entre le ministre compétent et le SPF concerné, contrat d'administration qui précisera les tâches que ce service public devra assumer en vue de l'accomplissement de ses missions légales, les espaces d'autonomie du SPF, les objectifs quantifiés, ainsi que l'efficacité et la qualité de ses tâches, et le mode de calcul des crédits de gestion qui seront affectés à l'exécution de ces tâches;

— et de lui en faire rapport.

19 avril 2013.

Ahmed LAAOUEJ.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Gelet op het streven naar een grotere efficiëntie bij de federale overheidsdiensten (FOD),

Vraagt de Senaat de regering :

— in een koninklijk besluit de principes en nadere regels met betrekking tot de bestuursovereenkomst te definiëren die moet worden gesloten tussen de bevoegde minister en de betrokken FOD, en die een precieze bepaling moet bevatten van de taken die deze overheidsdienst moet uitvoeren om zijn wettelijke opdrachten te vervullen, de autonomie van de FOD, de gekwantificeerde doelstellingen, alsook de efficiëntie en de kwaliteit van zijn opdrachten, en de berekeningswijze van de beheerskredieten die zullen worden bestemd voor de uitvoering van deze taken;

— en hem daarover verslag uit te brengen.

19 april 2013.