

GUIDES TO GOOD GOVERN- ANCE

N° 01

Professionnalisme et intégrité
dans la fonction publique



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR



CENTRE POUR L'INTÉGRITÉ DANS LE SECTEUR DE LA DÉFENSE

Le Centre pour l'intégrité dans le secteur de la défense (CIDS) favorise l'intégrité, les mesures de lutte contre la corruption et la bonne gouvernance dans le secteur de la défense. En collaboration avec ses partenaires norvégiens et internationaux, il a pour but de renforcer les compétences, de sensibiliser l'opinion et de fournir des moyens pratiques afin de limiter les risques de corruption. Le CIDS a été créé en 2012 par le ministère de la Défense norvégien.

Les opinions contenues dans le présent livret sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense norvégien, qui ne saurait en aucun cas en être tenu responsable.

À PROPOS DES AUTEURS

Francisco Cardona est un expert international associé au CIDS. Il est un spécialiste renommé de l'élaboration et l'évaluation des réformes de la fonction publique et de l'administration publique, du droit et de la justice administratifs, des politiques de lutte contre la corruption et du renforcement des institutions. Son expérience s'étend de son Espagne natale, où il a poursuivi une carrière dans la fonction publique, aux organisations internationales, notamment au programme SIGMA de l'OCDE, où il a passé 15 ans en tant qu'analyste principal de politiques dans le domaine de la gouvernance publique. Il conseillait alors 25 pays en transition et en développement d'Europe de l'Est, d'Afrique, d'Amérique latine et de la région des Caraïbes. Juriste diplômé de l'université de Valence (1976), il est titulaire de plusieurs masters d'administration publique.

Svein Eriksen est conseiller au CIDS, détaché par l'Agence norvégienne pour la gestion publique et l'administration électronique (Difi). Ses années d'expérience dans l'administration publique norvégienne font de lui un expert aux compétences spécialisées. Il possède une bonne connaissance des systèmes d'administration publique des États européens, en particulier d'Europe du Sud-Est. Diplômé en sciences politiques (université d'Oslo, 1978), il a bénéficié d'une bourse de recherche au département d'administration publique comparée de l'Institut universitaire européen de Florence (1988). Il a également dispensé des conférences dans le cadre d'un programme de master sur l'intégration européenne et la réforme de l'administration publique en Europe centrale et Europe de l'Est, géré conjointement par l'université de Graz, la European Academy de Bolzano et l'EIPA de Maastricht.

AVANT-PROPOS

Les Guides de bonne gouvernance

sont une série de petits livrets, chacun dédié spécifiquement à un thème important pour la bonne gouvernance dans le secteur de la défense. Ce format se veut facile à lire sans pour autant simplifier à l'extrême des questions qui, par nature, sont pluridimensionnelles et parfois techniques. Les guides sont rédigés pour des non-spécialistes et ne requièrent aucune connaissance professionnelle dans un domaine particulier. Ils peuvent être lus par des personnes qui souhaitent en apprendre davantage sur un ou plusieurs sujets présentant un intérêt direct pour la bonne gouvernance dans le secteur de la défense, ou dans le secteur public en général. Ils peuvent également être utilisés à des fins pédagogiques.

Le Centre pour l'intégrité dans le secteur de la défense (CIDS) est un centre de compétences placé sous l'autorité du ministère de la Défense norvégien. Il participe activement au programme de l'OTAN pour le développement de l'intégrité. Son mandat couvre des travaux à la fois nationaux et internationaux, notamment des projets et des formations, ou encore du renforcement des compétences et des capacités. La principale raison de promouvoir l'intégrité de manière systématique est de réduire le risque de corruption

et d'autres comportements non éthiques tout en améliorant la transparence et la responsabilité. Les conditions favorables à la bonne gouvernance dans un cadre de démocratie et d'état de droit seront ainsi établies. À cette fin, des fonctionnaires faisant preuve d'une intégrité à la fois personnelle et professionnelle et respectant des normes éthiques rigoureuses sont essentiels.

Le guide Professionnalisme et intégrité dans la fonction publique a été écrit par Francisco Cardona et Svein Eriksen, et publié par Ingrid Busterud. Je tiens à les remercier pour leur travail, véritable source d'inspiration.

Les commentaires et les réponses concernant les Guides de bonne gouvernance sont toujours les bienvenus (cids@ifs.mil.no). Vous trouverez de plus amples informations sur le CIDS à l'adresse suivante : www.cids.no.



Bård Bredrup Knudsen

Directeur

CONTENTS

INTRODUCTION	6
SÉPARATION DE LA POLITIQUE ET DE L'ADMINISTRATION	8
RECRUTEMENT ET PROMOTION FONDÉS SUR LE MÉRITE	13
RESPONSABILITÉ : SUBORDINATION HIÉRARCHIQUE ET CONTRÔLE EXTERNE DE LA LÉGALITÉ	15
DROITS ET DEVOIRS : LE SYSTÈME DES INCOMPATIBILITÉS ET LES CONFLITS D'INTÉRÊTS	20

UN SYSTÈME SALARIAL ÉTABLI PAR LA LOI.....	25
DES DISPOSITIFS DE GESTION GARANTS DES NORMES COMMUNES	29
UN REGARD SPÉCIFIQUE SUR LES MINISTÈRES DE LA DÉFENSE ET LES AUTRES INSTITUTIONS DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ.....	33
CONCLUSIONS.....	35

Introduction

La notion de professionnalisme dans la fonction publique est étroitement liée à un système de fonction publique fondé sur le mérite, c'est-à-dire un système qui s'appuie sur la compétence et l'intégrité afin d'atteindre des objectifs d'intérêt public.¹ Le système du mérite s'oppose à un système dans lequel les postes sont attribués par copinage, par allégeances politiques ou personnelles, ou par réseaux clientélistes plutôt qu'en fonction des capacités et du mérite professionnels.

Aujourd'hui, il est largement admis que des institutions étatiques professionnelles sont primordiales pour la croissance économique et l'obtention de résultats dans d'autres domaines politiques. Les liens entre le degré de professionnalisme de la fonction publique d'un pays et la bonne gouvernance sont de plus en plus étudiés comme indicateurs de développement d'un pays, tandis que la gestion des ressources humaines (GRH) fondée sur le mérite dans les administrations publiques est de plus en plus acceptée comme la norme internationale. Toutefois, si de nombreux pays reconnaissent le principe du mérite, celui-ci est loin d'être pratiqué de manière universelle.

La plupart des pays ressentent le besoin de créer des fonctions publiques professionnelles en accord avec les exigences des États démocratiques. La démocratie politique, l'économie de marché moderne et la complexité des États et des sociétés requièrent des administrations publiques professionnelles. À ce jour, le système du mérite est la seule manière connue d'atteindre un degré acceptable de professionnalisme dans les administrations publiques.

Le système du mérite, comme tout autre mécanisme d'administration publique, ne s'est pas développé parce qu'il était intellectuellement ou culturellement plus attrayant que d'autres systèmes, mais parce qu'il a su démontrer sa supériorité pour résoudre des problèmes concrets politiques, sociaux et économiques dans des pays de culture occidentale, c'est-à-dire où la liberté individuelle, plutôt que les impératifs d'un groupe social, est la pierre angulaire de la société. Le système du mérite s'est également avéré indispensable pour apporter la sécurité juridique et la prévisibilité des prises de décisions publiques. Bien que, dans chaque pays, la fonction publique fondée sur le mérite ait ses propres racines historiques et culturelles, elle a aussi emprunté certaines caractéristiques à d'autres pays. Les pays européens dans lesquels l'évolution historique des systèmes

¹ Inghram, Patricia Wallace, 2006. "Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide". *Public Administration Review* 66(4): 486-495.

du mérite a servi de référence aux autres sont le Royaume-Uni, la France et la Prusse. Les systèmes du mérite de la plupart des autres pays européens se sont appuyés sur des idées et des éléments tirés de ces cadres nationaux.

La bonne gouvernance, le professionnalisme ainsi que la promotion et la protection actives de l'intégrité sont, et devraient être, intégrés non seulement dans la conception et la gestion de la fonction publique en tant qu'institution, aidant ainsi le gouvernement de l'État, mais aussi dans la prestation de services publics pour la population. L'intégrité est la qualité d'être guidé par des principes forts ou d'être pleinement opérationnel, droit et intérioritément cohérent dans l'application de principes et de normes convenus. Sans ces valeurs, l'efficacité démocratique de la fonction publique est impossible.

Le professionnalisme de la fonction publique dépend de plusieurs facteurs, qui seront développés ci-après.

- Une séparation claire des postes politiques et des postes relevant de la fonction publique.
- Un recrutement et une promotion fondés sur le mérite et la concurrence comme fondement du professionnalisme.
- Une responsabilité garantie principalement en interne au moyen de la structure hiérarchique, plutôt que par la mise en place d'un contrôle externe de la légalité et de la responsabilité ; leur importance relative pour garantir la responsabilité – la capacité des fonctionnaires à refuser des ordres illégaux.
- La réglementation des droits et des devoirs, notamment le devoir d'impartialité et d'intégrité, le système des incompatibilités et les conflits d'intérêts.
- Une réglementation efficace du traitement des griefs.
- Une réglementation qui garantit des évaluations de performances équitables, avec une protection suffisante des droits individuels (audience, examen juridique, par exemple).
- Un système salarial établi par la loi ; une attribution transparente des composantes salariales aux fonctionnaires, associée à la limitation du pouvoir discrétionnaire de la direction.
- Des dispositifs de gestion permettant d'assurer le respect des normes communes dans toutes les sections de l'administration publique.

Séparation de la politique et de l'administration

La séparation de la politique et de l'administration, bien qu'admise comme étant une situation idéale, n'est pas toujours reconnaissable dans la pratique administrative (et politique). La politique démocratique est une réponse aux dilemmes de l'ordre et de la diversité. C'est également une méthode d'argumentation dans laquelle la discussion publique et la critique, l'opposition, la concurrence réglementée et les conflits sont tolérés, voire encouragés et institutionnalisés.²

À l'opposé, l'administration publique est strictement axée sur la création d'un ordre public qui garantit la stabilité et la continuité de l'État, et qui est en mesure de relayer des conflits et de les résoudre au moyen d'instruments juridiquement établis. Au sein de l'administration, le conflit et le dysfonctionnement sont considérés comme des pathologies, alors que la répartition claire et ordonnée des responsabilités, le respect des règles préétablies et l'échelle hiérarchique sont considérés comme des valeurs positives.

Cela prouve simplement que la politique et l'administration sont deux réalités sociales différentes qui, idéalement, devraient être séparées par le jeu

des mécanismes de développement, afin de permettre une coopération loyale entre l'administration et la politique démocratique, et la subordination de la première à cette dernière. La légitimité de la politique démocratique sera compromise si elle ne parvient pas à produire des résultats politiques tels que la sécurité juridique, l'état de droit et des services publics satisfaisants, qui seraient inexistants sans le développement d'une administration professionnelle. La politique démocratique a besoin de posséder une légitimité originelle (à travers des élections libres) mais doit, en retour de la légitimité qui lui a été accordée, produire des résultats. Les deux types de légitimité, originelle et fondée sur les résultats, sont nécessaires. Une administration peut également perdre sa légitimité si elle n'est pas guidée par les principes de la politique démocratique. C'est pourquoi il convient d'établir des mécanismes de coopération entre ces deux réalités sociales.

Constituer une fonction publique professionnelle et démocratique demande de fournir des efforts dans deux directions. D'une part, vers des changements de type plus structurel visant à mettre en place des institutions démocratiques régies par le droit qui sont concomitamment capables d'apporter à la population des services publics d'un niveau acceptable. D'autre part, vers des

² Olsen, Johan P. et B. Guy Peters. 1996. *Lessons from experience: Experimental learning in administrative reforms in eight democracies*. Oslo : Scandinavian University Press.

changements de type plus fonctionnel visant à consolider des comportements professionnels et éthiques acceptables dans la vie publique, et permettant l'apparition de méthodes de gestion publique efficiente. Les aspects structurels et fonctionnels sont étroitement liés car tous deux cherchent à renforcer la légitimité publique de l'État.

C'est dans le domaine structurel qu'apparaît plus nettement la nécessité de séparer la politique de l'administration, ainsi qu'un nombre de points tout aussi importants comme l'ensemble des valeurs liées au principe de l'état de droit, la représentation de l'intérêt général ou public, le respect des droits civils, l'égalité devant la loi, etc. En effet, pour être efficaces, ils requerront toujours une intervention politique directe pour changer les éléments structurels de l'État. Le changement structurel nécessite l'élaboration de politiques.

Dans le domaine fonctionnel, c'est-à-dire celui des comportements et de l'efficacité de la gestion publique, il n'est pas toujours nécessaire de changer les éléments structurels de l'État, même si cela est parfois inévitable. Si les changements fonctionnels requièrent principalement une action émanant de la direction sur des processus et des procédures de travail, ils dépendent toutefois directement de politiques solides et d'une législation favorable en matière d'organisation et de fonctionnement de l'administration et des procédures administratives.

La création et l'élaboration d'un système de fonction publique relève principalement du domaine structurel de l'État. Le développement institutionnel de la fonction publique est une partie essentielle du système de l'administration publique car il implique la création d'un nouveau pouvoir au sein de l'État : un pouvoir bureaucratique, professionnel ou technocratique bénéficiant d'un

certain degré d'autonomie par rapport à son pouvoir politique pour fonctionner correctement. L'autre partie essentielle de l'État démocratique est constituée des dispositifs structurels de représentation démocratique, ou des dispositifs permettant à la politique d'être l'expression du pluralisme de la société. En ce sens, bien que les frontières soient souvent floues dans la pratique, la séparation de la politique et de l'administration est une distinction structurelle dans ce domaine de la vie publique.

L'un des problèmes majeurs que rencontrent de nombreux pays lorsqu'ils tentent de développer une fonction publique professionnelle est le suivant : concevoir une ligne de démarcation acceptée et équilibrée entre le niveau politique et le niveau professionnel de l'administration, tout en trouvant le moyen de les faire travailler ensemble de manière coopérative et constructive. Il convient d'éviter de gérer les systèmes administratifs clés comme la fonction publique de façon arbitraire et politisée, tout en laissant au gouvernement une marge de manœuvre pour diriger l'administration publique. Ce défi a été relevé de diverses façons dans différents États membres de l'UE et de l'OCDE, tandis que les pays en développement aspirent encore à trouver une formule adéquate.³

Dans le cadre des réformes nécessaires mises en place ou envisagées à la charnière entre la politique et l'administration, la promotion, par la législation et les pratiques administratives, d'instruments tels que la délégation des prises de décisions administratives à des échelons inférieurs de la hiérarchie administrative, constituerait une avancée.

³ Par exemple, avec des cabinets purement professionnels ou incluant des fonctionnaires détachés, à travers des nominations politiques à des postes clairement définis au sein de la hiérarchie, en nommant des fonctionnaires politiquement associés, en utilisant un modèle « purement » administratif, ou encore au moyen de mécanismes de « délégation », etc.

La frontière entre politique et administration est toutefois tumultueuse : l'interaction entre ces deux réalités différentes est constamment sous tension et les incursions dans l'autre camp sont fréquentes, que ce soit ouvertement ou subrepticement. Les réformes de gestion publique mises en œuvre au cours des vingt ou trente dernières années dans certains pays de l'OCDE ont produit des résultats considérés de manière opposée selon les analystes.⁴ Certains estiment que la gestion a envahi la politique et qu'elle a conquis des pans du territoire politique. D'autres suggèrent au contraire que les réformes de gestion ont permis aux cadres politiques de mieux contrôler leurs agents. Pollit et Bouckaert, qui exhortent à étudier davantage cette frontière, attirent l'attention sur le fait que la délimitation entre la politique et l'administration est liée à la frontière entre les fonctionnaires et les responsables politiques, sans pour autant être nécessairement identique.⁵ Si l'on définit la politique non pas en fonction des personnes impliquées (fonctionnaires ou responsables politiques nommés ou élus) mais en fonction des processus, alors les responsables politiques et les responsables administratifs jouent sur le même terrain d'activité ou les mêmes processus. L'activité politique (ou mieux, liée aux politiques) n'est pas forcément synonyme de politique partisane. Elle implique la mobilisation de différents types de ressources afin d'atteindre un ensemble sélectionné d'objectifs politiques dans une situation où les intérêts des différentes parties concernées peuvent potentiellement ou réellement s'opposer.

Les responsables publics sont fréquemment impliqués dans de tels processus politiques, même s'ils sont et devraient être politiquement neutres eu égard aux partis politiques. Dans certains

cas, cette activité liée aux politiques occupe une bonne partie du temps consacré à la gestion. Au vu de l'expérience de la plupart des pays de l'OCDE, il n'est pas évident de savoir si les responsables politiques sont prêts à se confiner au rôle de « colonne de direction stratégique » de leur portefeuille ou si la gestion publique opérationnelle peut être radicalement dépolitisée. Il n'est pas non plus évident de savoir si le développement de l'administration a inéluctablement accru le pouvoir politique des hauts fonctionnaires puisque mesurer le pouvoir d'un groupe comme ces hauts fonctionnaires est véritablement difficile.⁶ Ainsi, si les compétences organisationnelles et l'esprit d'entreprise politique des fonctionnaires semblent être davantage appréciés en France et en Allemagne, ou dans les pays scandinaves, qu'en Belgique, en Grèce, en Espagne ou en Italie, cela pourrait bien s'expliquer par le caractère des systèmes politiques et le cadre juridique, réglementaire et organisationnel dans lequel ils fonctionnent.

Ce qui semble clair en revanche, c'est que lorsqu'une politique devient loi dans les pays de l'OCDE, l'application et la mise en œuvre de cette loi relèvent de la responsabilité majeure et presque exclusive de la fonction publique professionnelle, et non de celle des responsables politiques. Plusieurs instruments juridiques, au premier rang desquels la délégation de responsabilités, transforment le processus politique de prise de décisions en un processus principalement ou exclusivement administratif.

Comme indiqué précédemment, la politique et l'administration font inévitablement des incursions l'une chez l'autre. Devrait-on considérer que cela a des connotations négatives ? Peut-être faut-il rappeler ici que l'élaboration de politiques et l'ad-

4 Voir Pollit, Christopher et Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York : Oxford University Press.

5 Ibid.

6 Voir Page, Edward C. et Vincent Wright. 1999. *Bureaucratic Elites in Western European States: A comparative Analysis of Top Officials*. New York : Oxford University Press.

ministration sont deux processus différents mais convergents. Généralement, les pays continentaux de l'UE, qui ont des traditions plutôt fortes en matière de droit administratif, expriment les politiques officiellement en légiférant au parlement. Selon la conception traditionnelle de la séparation de la politique et de l'administration, lorsqu'une politique devient loi, il devrait être assez facile de déléguer les pouvoirs administratifs de prise de décisions à un échelon hiérarchique inférieur afin de permettre à l'administration d'appliquer, d'exécuter et de mettre en œuvre la loi (c'est-à-dire la politique). Il existe une législation définissant la manière dont ces décisions administratives doivent être prises et une procédure juridique clairement établie pour déléguer les pouvoirs.

Cela signifie-t-il qu'avant qu'une politique devienne une loi, l'administration ne joue aucun rôle ? Cela signifie-t-il que seuls les responsables politiques préparent et décident eux-mêmes des politiques ? Une politique décrit des objectifs politiques en termes opérationnels. De nombreuses langues n'ont pas de mots différents pour désigner les politiques et la politique. Selon l'usage admis en Europe, les politiques désignent des mesures adoptées et suivies par le gouvernement. Les politiques expriment une décision politique qui guide les actions des agents dans l'administration publique. Une décision sur des politiques contiendra des objectifs, un cadre général d'action administrative et des décisions concernant des instruments politiques. Les instruments politiques sont les outils que le gouvernement utilisera pour atteindre ses objectifs politiques. Ils comprennent les lois et les règlements, les informations publiques et les fonctions publiques. L'état de droit exige que toute activité gouvernementale soit dotée d'un fondement légal et, dans les pays à forte tradition de droit administratif, les politiques sont souvent exprimées et discutées en termes juridiques. L'élaboration

des politiques est donc étroitement liée au processus de production des normes juridiques.

Les politiques sont décidées par les responsables politiques et non par les administrations. D'ordinaire, les constitutions désignent comme décideurs les ministres, individuellement ou collectivement, dans le conseil des ministres. Les ministres décident du contenu des politiques. Toutefois, les problèmes que rencontrent les ministres sont si compliqués et si techniques qu'ils doivent s'appuyer sur des experts professionnels de l'élaboration des politiques. Lorsqu'un problème est identifié, les ministres dictent des directives générales à leurs experts professionnels. Ces derniers analysent la situation et proposent des options de politiques aux ministres. Les ministres décident de l'option qui sera adoptée, mais les procédures d'élaboration des politiques sont techniques, administratives et comportent une phase de conception.

Il est vital de maintenir la réalité selon laquelle les ministres et les conseils de ministres décident des politiques. Mais le symbolisme nécessaire autour des prises de décisions gouvernementales ne devrait pas cacher la pratique, que partagent bon nombre d'États membres de l'OCDE et de l'UE, selon laquelle l'élaboration des politiques par les gouvernements suit une procédure administrative préétablie. Il s'agit souvent d'un règlement du conseil des ministres qui comprend des éléments administratifs comme des formulaires standards, des listes de diffusion standards, un calendrier fixe en fonction des réunions du conseil des ministres, des normes pour la qualité de l'analyse (estimation du coût budgétaire, déclarations sur l'impact environnemental, par exemple).

Selon un principe particulier retrouvé dans bon nombre d'États membres de l'OCDE et de l'UE, et qui est inscrit dans leurs procédures de prise de

décisions, des discussions politiques interministérielles devraient avoir lieu avant que le conseil des ministres ne décide des politiques. Généralement, ces discussions interministérielles se déroulent à l'échelon le plus bas possible. Ce n'est que lorsqu'il s'avère impossible de trouver un accord que la question est transmise à l'échelon supérieur. La direction de ce processus est assignée soit au ministère d'où provient la politique en question (en Allemagne par exemple), qui est chargé de parvenir à un accord au sein du gouvernement, soit au secrétariat général du gouvernement (en France par exemple). Les discussions interministérielles peuvent impliquer des cabinets ministériels qui abritent souvent des sensibilités politiques. En définitive, toutes les décisions parviennent au ministre ou au conseil des ministres mais, dans quasiment tous les cas, une discussion interministérielle préalable signifie que seule une décision officielle d'approbation est requise. Les prises de décisions gouvernementales s'appuient sur des procédures administratives. Ces procédures sont consciencieusement conçues et perpétuées. Lorsque les résultats d'un gouvernement en matière d'élaboration de politiques sont considérés comme faibles, les gouvernements réforment leurs systèmes d'élaboration des politiques.

De nombreux acteurs, à la fois politiques et administratifs, doivent jouer un rôle dans l'élaboration et la décision des politiques. Aujourd'hui, les questions liées aux politiques sont si complexes et techniques que les États développés renforcent les capacités de ces acteurs. Dans les pays membres de l'OCDE et de l'UE, les ministres et les secrétaires d'État bénéficient d'une aide dans le cadre de séminaires et par l'entremise des partis. Les ressources mises à la dispo-

sition des ministres peuvent être accrues (budgets pour attribuer des marchés sur l'étude d'un problème, budgets pour faire appel à des conseillers politiques, par exemple). Toutefois, ce sont les fonctionnaires qui apportent habituellement la contribution la plus importante aux ministres en matière d'élaboration de politiques. Cela s'explique parce que les fonctionnaires :

- disposent de l'expertise la plus technique et sont les mieux placés pour interagir avec d'autres fonctionnaires et experts. Par ailleurs, la plupart des politiques européennes sont décidées à ce niveau bureaucratique (« comitologie » par exemple) ;
- assurent la continuité, ce qui est particulièrement important dans le contexte européen car l'élaboration des politiques européennes ne coïncide pas avec les cycles politiques nationaux ;
- apportent une expertise sur les facteurs de mise en œuvre afin que ces politiques soient conçues pour être non seulement efficaces et efficientes, mais surtout appliquées.

Les capacités des fonctionnaires à contribuer à l'élaboration des politiques sont garanties grâce à un système de gestion fondé sur les principes du mérite. Ce système peut être consolidé en améliorant les compétences (formation, sélection et recrutement du personnel, par exemple), en assurant une spécialisation organisationnelle (création d'unités politiques ou de chargés de mission, par exemple), en augmentant les budgets ou en renforçant la coopération intra-ministérielle, ou encore en créant des instruments administratifs qui permettent, par exemple, de déléguer les responsabilités.

Recrutement et promotion fondés sur le mérite

Compte tenu des variantes et des modalités nationales, les principales caractéristiques des systèmes de fonction publique dans les démocraties avancées, qu'ils soient fondés sur la carrière ou sur le poste, peuvent être résumées comme suit :

- les fonctionnaires sont recrutés et promus au moyen de concours, plutôt qu'en s'appuyant sur les anciennes modalités de sélection fondées sur le favoritisme et la vénalité ;
- des restrictions sont bien établies en matière de mutation, de rétrogradation ou de congédiement arbitraire des fonctionnaires ;
- la neutralité politique et l'impartialité des fonctionnaires sont des obligations strictes qui leur sont imposées ;
- la définition des postes au sein de la fonction publique est centralisée, et ces postes sont classés par grades ou échelons ;
- les salaires sont déterminés par la loi et payés en fonction du grade et de l'ancienneté plutôt qu'en fonction de la qualité et de la quantité du travail réellement effectué (bien qu'un système salarial davantage lié aux performances soit en train d'être introduit dans certains pays, jusqu'ici avec des résultats inégaux et peu clairs) ;
- le système dans son ensemble est surveillé par des institutions et des mécanismes de contrôle

solides, notamment des commissions indépendantes de la fonction publique (principalement dans les pays du Commonwealth britannique) ou un examen juridique indépendant de la gestion de la fonction publique (principalement dans les pays ayant une tradition de droit administratif).⁷

Pour être professionnelle et politiquement neutre, la fonction publique doit être autonome vis-à-vis de la politique et de tout autre intérêt particulier. La fonction publique, en tant qu'institution, est composée de professions et d'activités hétérogènes. Elle a cependant la capacité de façonner des pratiques communes et des règles de comportement, ainsi qu'un ensemble de valeurs et une culture de groupe (esprit de corps) qui lui est propre, ce qui, en retour, contribue à légitimer son existence et ses actions. Seul le système du mérite permet la professionnalisation de la fonction publique dans les démocraties. Ce système constitue le fondement des administrations modernes.⁸

Les administrations, et par extension les éléments clés du système du mérite, sont attaquées depuis ces trente dernières années environ. Elles sont accusées d'étouffer le pouvoir légitime des gouvernements, de saper les mesures incitant à l'efficacité, de brouiller la responsabilité et d'entraver la

7 Cardona, Francisco. 2004. "Civil Service, Democracy and Economic Development". *Viešoji Politika ir Administravimas* (7): 16-22.

8 Dreyfus, Françoise. 2000. *L'invention de la bureaucratie: Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII-XX siècles)*. Paris: Éditions La Découverte.

réactivité administrative, entre autres méfaits. Ces critiques, émanant principalement de points de vue économiques ultralibéraux, ne sont ni originales, ni neuves. Elles sont la réminiscence des critiques exprimées par Marx, qui qualifiait la machine étatique d'« effroyable corps parasite, qui recouvre comme d'une membrane le corps de la société française et en bouche tous les pores ».⁹ Toutefois, si la critique qui précède tend à se concentrer sur un manque allégué d'efficience, qui étouffe la liberté et l'entrepreneuriat individuels, la seconde y voit un outil de suffocation pour la classe dirigeante.

Si l'administration publique était aussi déficiente que sa récente description, il serait difficile de comprendre comment une institution qui a permis le développement des économies des pays développés pourrait être aussi inapte à apporter de vraies solutions. La critique de la fonction publique fondée sur le mérite provient peut-être soit d'un manque de compréhension de la véritable nature des problèmes que le système du mérite est censé résoudre, soit d'une tentative idéologique plus globale d'affaiblissement de l'État et de ses institutions.

Effectivement, au cours des trente dernières années environ, l'État et ceux qui travaillent pour lui ont en permanence fait l'objet d'attaques et de campagnes de dénigrement.¹⁰ Le secteur public en général, et l'administration gouvernementale en particulier, est la cible d'attaques sans merci de certains responsables politiques, d'universitaires, de certains groupes de réflexion et de médias, dans le but d'affaiblir sa légitimité. Le dénigrement de l'État cherche sa « délégitimation » et la sanctification corrélée du marché.¹¹ En effet, elle

9 Marx, Karl. 1852. *Le Dix-huit Brumaire de Louis Bonaparte*.

10 Voir Suleiman, Ezra. 2003. *Dismantling Democratic States*. Princeton University Press.

11 La légitimation est un processus qui consiste à expliquer et à justifier la validité d'un ordre institutionnel. Voir par exemple Berger, Peter L. et Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality*. New York : Anchor Books, Garden City.

La légitimité est la capacité du système à susciter et à maintenir la conviction que les institutions politiques existantes sont les plus appropriées pour une société particulière, tandis que l'efficacité signifie la performance réelle, la mesure dans laquelle un système exerce les fonctions fondamentales d'un gouvernement pour la satisfaction de

à un effet négatif sur la perception publique de l'administration gouvernementale et, par conséquent, sur l'attrait de la fonction publique. Cela a conduit l'OCDE (en 2000) à déclarer qu'« un des défis les plus importants » pour faire des organismes publics des lieux de travail plus attrayants est de « consentir des efforts soutenus pour créer une image positive et crédible du travail du secteur public et des conditions de ce travail ».¹²

Le professionnalisme dans la fonction publique implique une forte composante d'intégrité. La gestion fondée sur le mérite doit être associée à des politiques actives qui visent à préserver et à promouvoir l'intégrité du comportement des agents du système de la fonction publique. La confiance dans les institutions publiques dépend, en définitive, de la capacité de ses dernières à résoudre les problèmes publics avec efficacité et fiabilité. Cette capacité dépend à son tour du statut professionnel et de l'intégrité du personnel, tout comme de la qualité du cadre juridique régissant ce personnel. En outre, l'ordre juridique que les fonctions publiques doivent appliquer aux citoyens peut soit accroître, soit diminuer la fiabilité et la confiance.

La capacité des administrations publiques nationales à agir de façon neutre et impartiale tout en protégeant l'intérêt public dépend non seulement de l'expertise, des compétences et des qualités morales de chaque fonctionnaire, mais aussi de la qualité de l'environnement juridique et administratif dans lequel les agents travaillent. Cet environnement peut freiner ou promouvoir les capacités de l'administration publique à attirer et à motiver un personnel qualifié. Il a également un impact sur le fonctionnement des dispositifs visant à protéger l'autonomie professionnelle des fonctionnaires et à les rendre responsables.

la majorité de la population et des groupes de pouvoir. L'efficacité, ou son absence, peuvent favoriser ou desservir la légitimité. Voir Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political Man. The Social Bases of Politics*. New York : Doubleday & Company, Garden City.

12 Äjjälä, Kirsi. 2000. « Secteur public – Un employeur de choix ? Rapport sur le projet relatif à la compétitivité de l'employeur public ». Rapport de l'OCDE. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/fr/gov/emploi-public/1937580.pdf>

Responsabilité : subordination hiérarchique et contrôle externe de la légalité

Le professionnalisme suppose que les fonctionnaires bénéficient d'un certain degré d'autonomie professionnelle, ce qui doit être conjugué avec le fait que les organes de l'administration publique, dont les ministères, sont des organisations hiérarchiques et que les fonctionnaires sont des subordonnés devant rendre des comptes aux dirigeants politiques. Les fonctionnaires, notamment ceux exerçant des fonctions qui touchent aux droits des citoyens, doivent être impartiaux, mais aussi sensibles et réactifs aux demandes des ministres en matière de politiques. Le respect du seul devoir de loyauté ne suffit pas à garantir l'impartialité et la coopération équitable entre les responsables politiques et les fonctionnaires.

Il convient de trouver un équilibre entre la notion de loyauté et d'autres considérations importantes comme l'impartialité et l'intégrité professionnelle. On peut faire valoir que pour qu'un pays parvienne à appliquer des normes élevées de gouvernance, les fonctionnaires devraient bénéficier d'un certain degré d'autonomie professionnelle. Dans certaines situations, ils devraient être autorisés et encouragés à agir en fonction de leur jugement professionnel. Cela ne signifie pas que les fonctionnaires ne doivent rendre aucun compte. Lorsqu'ils agissent sans instructions préalables, il devrait y avoir un contrôle ex post de

leurs décisions et de leurs actions. Le résultat de ce contrôle pourrait, si nécessaire, servir à définir plus précisément leur marge d'appréciation.

L'expertise des fonctionnaires devrait inclure une connaissance approfondie des problèmes auxquels ils sont confrontés et une capacité à prendre des initiatives et à proposer des solutions pour éviter toute interruption des fonctions publiques et promouvoir une mise en œuvre efficace des lois et des politiques. Dans une administration publique professionnalisée, les fonctionnaires devraient pouvoir dire la vérité aux pouvoirs en place et résister aux instructions politiques illégales ou éthiquement discutables. L'allégeance des fonctionnaires à la constitution et à l'ordre juridique doit toujours prévaloir sur leur loyauté envers le gouvernement en place.

Dans les pays bien gouvernés, les fonctionnaires tendent à bénéficier d'un degré d'autonomie professionnelle considérable. Cela est malheureusement peu commun dans les pays dont les systèmes de gouvernance doivent être améliorés de façon conséquente. Dans ces derniers, deux situations sont fréquentes : a) les fonctionnaires sont exclus des processus administratifs de prise de décisions, ce qui signifie probablement qu'on attend de la fonction publique qu'elle serve exclu-

sivement pour le plaisir ou dans l'intérêt de l'élite politique. Dans ce cas, toutes les décisions sont nécessairement politiques ; b) par conséquent, les fonctionnaires ne peuvent pas ou répugnent à apporter une contribution professionnelle, sauf si celle-ci est requise par la direction politique ou en réponse à des obligations juridiques non ambiguës, sous réserve que ces dernières ne soient pas considérées comme opposées aux intérêts politiques (partisans).

Au contraire, l'autonomie administrative signifie que les fonctionnaires sont régulièrement impliqués dans la prise de décision administrative. On attend qu'ils fassent librement part de leur avis d'expert et ils sont juridiquement protégés contre d'éventuelles repréailles de la direction politique si, et lorsque, leurs évaluations s'opposent aux préférences politiques partisans. Les fonctionnaires qui bénéficient d'une autonomie professionnelle peuvent sans crainte « faire preuve de franc-parler vis-à-vis des détenteurs du pouvoir », ce qui n'est pas le cas s'ils n'en disposent pas. À cet égard, l'autonomie professionnelle est une condition préalable au professionnalisme et à l'intégrité, donc à la bonne gouvernance.

Une publication relativement récente sur l'Australie est révélatrice de l'aspiration à l'autonomie professionnelle qui reste présente chez les fonctionnaires, même dans les pays développés.¹³ Elle montre, peut-être sans surprise, combien de ministres sont accusés, par des agents sceptiques, de ne pas vouloir soutenir la créativité, l'innovation ou le travail portant sur les politiques stratégiques dans la fonction publique. Les ministres sont en revanche considérés avant tout comme opportunistes, intéressés par les annonces médiatiques de « bonnes nouvelles » et par les politiques dictées par l'opinion (en réaction aux sondages et aux « re-

cherches » des groupes de discussion), plutôt que par les politiques fondées sur des observations factuelles. Le poste de conseiller politique ministériel est apparu précisément parce que les ministres n'étaient pas confiants quant au niveau et au type de soutien qu'ils exigeaient de la part de la fonction publique, outre le fait qu'ils voulaient travailler avec des conseillers sélectionnés par leurs soins. Les ministres ont affirmé apprécier les « alertes précoces » et vouloir être prévenus à l'avance des écueils et des conséquences probables de certaines décisions, dans le cadre d'une technique de gestion des risques, et rien d'autre. Certains hauts responsables étaient d'accord avec cette observation. Ils croyaient aussi qu'il était possible de proposer aux ministres des idées de politiques autres, même en dehors des politiques gouvernementales officielles, mais précisaient que les ministres n'appréciaient les conseils francs et audacieux que dans les confins de la plus stricte confidentialité. Les ministres ont été aigris par les fuites et les indiscretions de la fonction publique, et ont ressenti ces trahisons comme autant de coups frappés au cœur de la confiance entre les ministres et les agents publics, si essentielle pour un gouvernement responsable (même si les faits suggèrent que la plupart des fuites proviennent des cabinets ministériels, non des fonctionnaires professionnels).

S'agissant par ailleurs du Canada, un rapport de la Commission de la fonction publique souligne que l'impartialité est une valeur essentielle de la fonction publique.¹⁴ Bien que depuis 1908, les rôles et responsabilités des fonctionnaires reposent sur cette valeur, la surveillance intensifiée et les pressions accrues, visant tant la fonction publique dans son ensemble que les fonctionnaires à titre individuel, ont créé une incertitude quant à l'interaction appropriée entre les fonctionnaires et les

13 Wanna, John. 2008. "Independence and responsiveness – re-tying the Gordian knot". *The Australian Journal of Public Administration* vol. 67 (N° 3): 340-344.

14 Furi, Megan. 2008. *L'impartialité de la fonction publique : un bilan*. Ottawa : Commission de la fonction publique du Canada. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/rprt/imp/imp-art-fra.pdf>.

responsables élus. Si un certain nombre de codes et de textes législatifs ont tenté de déterminer les frontières et les paramètres régissant les valeurs et l'éthique des fonctionnaires, c'est un sujet qui demeure complexe. Ce rapport propose une réflexion sur le principe de loyauté envers le gouvernement en place.

L'autonomie ne peut être dissociée de la responsabilité. La structure des incitations et des contraintes gouvernementales façonne les choix politiques et le comportement des agents publics en matière de prise de décision. Les mécanismes de contrôle dans le secteur public sont particulièrement importants. Il s'agit des mécanismes mis en place pour diminuer les erreurs et les comportements inappropriés et pour protéger l'intégrité et le professionnalisme de la fonction publique. Les mécanismes de contrôle impliquent le partage des responsabilités et des informations, afin qu'aucune personne ou institution ne détienne seule de contrôle absolu sur les décisions.

Il ne peut y avoir de professionnalisme dans la fonction publique que si les institutions de cette fonction publique (ministères et autres organismes publics, par exemple) sont organisées et fonctionnent de manière à autoriser et à encourager les fonctionnaires à faire usage de leur autonomie professionnelle. Les caractéristiques organisationnelles qui nuisent au professionnalisme affaibliront les bénéfices des dispositifs méritocratiques. Ainsi, quelle est l'intérêt de recruter des personnes très instruites et expérimentées si elles n'ont pas la possibilité d'utiliser pleinement leurs qualifications au profit de l'intérêt public dans l'organisation qui les emploie ?

On a souvent remarqué que, dans quasiment tous les pays, il y a des manquements au principe du mérite, principalement peut-être sous la forme d'une politisation de la fonction publique. Cependant, la présence de favoritisme de parti et de politique

clanique dans l'environnement institutionnel, et par conséquent leur incidence sociale et politique, varie considérablement selon les espaces géographiques, notamment du sud au nord de l'Europe.

Une étude comparative sur le favoritisme de parti dans la fonction publique de 15 pays européens (à l'est comme à l'ouest) a trouvé un plus grand degré de favoritisme en Allemagne et en Autriche qu'en Bulgarie.¹⁵ Nous ne pouvons toutefois pas conclure, en s'appuyant sur ces conclusions, que le degré de professionnalisme dans la fonction publique de ce dernier pays est supérieur à celui des deux précédents. Cette appréciation découle de l'hypothèse qu'en Allemagne, comme probablement en Autriche, les fonctionnaires d'organes comme les ministères (en qualité d'institutions) bénéficient d'un niveau d'indépendance professionnelle bien supérieur et bien plus enraciné qu'en Bulgarie.¹⁶

Nous trouvons le même raisonnement dans une étude comparant le développement des clientèles en Suède et en Grèce. Alors que les institutions étatiques grecques¹⁷ sont inefficacement isolées des institutions civiles, dont la vie politique, en Suède, l'État a de longue date été établi sur une « charte de l'autonomie bureaucratique », entendue comme une constellation sociale souhaitant défendre l'autonomie de l'administration vis-à-vis de l'influence politique.¹⁸ D'autres études concluent que, dans des pays comme le Royaume-Uni¹⁹, les

15 Kopecky, Petr et coll. 2012. *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford : Oxford University Press. 367.

16 S'agissant de l'autonomie de l'administration allemande, voir Shefter, Martin. 1994. *Political parties and the State: The American Historical Experience*. Princeton : Princeton University Press. 36-45.

17 Papakostas, Apostolis. 2001. "Why is there no clientelism in Scandinavia? A comparison of the Swedish and Greek sequences of development". In *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 31-53. Cambridge : Cambridge University Press.

18 Piattoni, Simona. 2001. "Historical Comparative Perspectives". In *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 1-30. Cambridge : Cambridge University Press.

19 O'Gorman, Frank. 2001. "Patronage and the reform of the state in England, 1700-1860". In *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 54-76. Cambridge : Cambridge University Press.

Pays-Bas²⁰, la Norvège et le Danemark, il existe des mécanismes qui protègent l'autonomie professionnelle des fonctionnaires et empêchent qu'un parti politique ne s'accapare l'administration publique.²¹ La situation de l'Espagne et de l'Italie est toutefois similaire à celle de la Grèce, car la notion d'autonomie bureaucratique n'y est pas bien protégée, bien qu'il existe des disparités géographiques, comme entre le sud et le nord de l'Italie par exemple.²² D'autres études concluent à la présence de fonctions publiques très clientélistes dans certains pays d'Europe du Sud.²³

On peut soutenir qu'il n'existe pas une mais plusieurs formes de favoritisme spécifiques à chaque pays, chacune ayant des conséquences clairement différentes. Si les institutions manquant d'autonomie professionnelle peuvent facilement être victimes d'abus politiques de la part des partis, celles bénéficiant d'une certaine indépendance peuvent éviter l'enracinement de mauvaises pratiques de ce genre. En outre, nous pouvons supposer que de solides institutions expertes modifient le comportement politique des partis dans la mesure où elles favorisent l'acceptation, par ces partis, de la nécessité de rivaliser, non seulement en s'appuyant sur l'idéologie ou le clientélisme, mais également en proposant des politiques fondées sur des observations factuelles. Ainsi, l'aptitude à démontrer des compé-

20 van Randerad, Nico et Dirk Jan Wolfram. 2001. "Constraints on clientelism: The Dutch path to modern politics, 1848-1917". In *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 101-121. Cambridge : Cambridge University Press.

21 Vers le début du XIXe siècle, le recrutement dans les administrations publiques était fondamentalement méritocratique (Feldbæk, Ole. 2000. "The historical role of the Nordic countries in Europe". *European Review*, 8 (1): 123-128). L'autonomie professionnelle de la fonction publique était donc bien établie avant que les élections parlementaires avec la participation des partis ne deviennent la norme au cours de la seconde moitié du XIXe siècle, obligeant les partis politiques de masse à mobiliser les citoyens autour de programmes plutôt qu'autour de la promesse de favoritisme.

22 Hopkin, Jonathan et Alfio Mastropaolo. 2001. "From patronage to clientelism: comparing the Italian and Spanish experiences". In *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 152-171. Cambridge : Cambridge University Press.

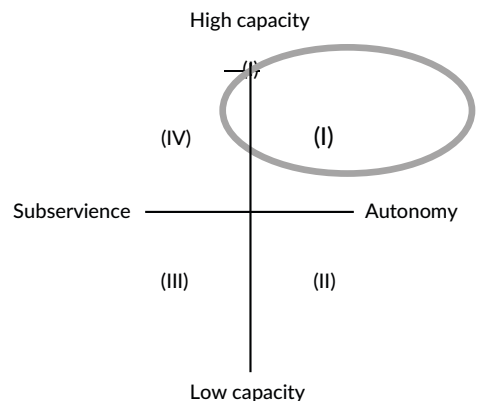
23 Ongaro, Edoardo. 2009. *Public management reform and modernisation: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

tences en matière de gouvernance devient un souci majeur des dirigeants politiques. Fukuyama utilise les paramètres de capacité et d'autonomie dans un sens encore plus large, comme des indicateurs clés de la qualité globale du gouvernement²⁴

Cela signifie que des failles importantes dans le professionnalisme et l'intégrité de la fonction publique peuvent être les symptômes de défaillances systémiques graves dans le système de gouvernance publique qui, loin d'indiquer uniquement un manque de connaissance et de compétences chez certains fonctionnaires, sapent la démocratie et l'état de droit.

En associant la capacité et l'autonomie comme dans la figure ci-dessous, quatre positions schématiques apparaissent, dans lesquelles on peut situer les systèmes de fonction publique.²⁵

FIGURE 1: CAPACITÉ ET AUTONOMIE DE LA FONCTION PUBLIQUE



Le cercle dans le quadrant (I) représente l'association idéale entre une capacité élevée et un

24 Fukuyama, Francis. 2013. "What is Governance?". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26 (3): 347-368.

25 La figure est basée sur Fukuyama 2013 : 362.

niveau d'autonomie approprié. Le quadrant (III) peut aussi indiquer une situation pertinente : les agents manquant d'expertise ne disposent pas d'une large marge d'appréciation. Cependant, si les restrictions dont ils font l'objet ne sont pas conformes aux normes, la qualité de gouvernement est dégradée de deux côtés : manque d'expertise et réglementation inadéquate. Les conditions des quadrants (II) et (IV) sont particulièrement problématiques. Quel est l'intérêt d'accorder une grande liberté d'action à des fonctionnaires non qualifiés (II) ou de limiter la marge de manœuvre des fonctionnaires très qualifiés (IV) ?

Ce débat montre que les programmes visant à renforcer le professionnalisme et l'intégrité dans la fonction publique devraient être attentifs à la fois à la capacité et à l'autonomie. Se concentrer uniquement sur l'un de ces paramètres (que ce soit une capacité accrue ou une plus grande au-

tonomie) peut être insuffisant. Les degrés d'autonomie appropriés sont tributaires de la capacité des fonctionnaires : plus la capacité est haute, plus l'autonomie devrait être grande. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà fait remarquer, quelle que soit la capacité des fonctionnaires, la qualité des contraintes politiques et juridiques avec lesquelles ils travaillent est cruciale pour leur performance professionnelle.

En conclusion, le professionnalisme et l'intégrité sont indispensables pour les administrations publiques dont la mission est de servir l'intérêt public dans des environnements très complexes. Cela n'est possible qu'avec des mécanismes qui protègent l'autonomie professionnelle des fonctionnaires, et dissuadent les partis politiques de s'accaparer de l'administration publique et les intérêts particuliers d'exercer une influence sur celle-ci.

Droits et devoirs : le système des incompatibilités et les conflits d'intérêts

La nature de l'activité des fonctionnaires s'accompagne d'obligations auxquelles les employés du secteur privé échappent, comme la loyauté envers les valeurs constitutionnelles (par exemple, l'obligation de traiter tous les citoyens de façon égale, de rester impartial, d'éviter les conflits d'intérêts, de protester contre les instructions illégales ou éthiquement douteuses, etc.), ou encore des obligations déontologiques et juridiques spécifiques. Puisque les fonctionnaires sont tenus de protéger, de respecter et de promouvoir les valeurs constitutionnelles et des obligations déontologiques et juridiques, même face à des instructions contradictoires de leurs supérieurs ou face aux pressions exercées en dehors de l'administration (intérêts privés ou particuliers, par exemple), ils doivent, en retour, être juridiquement protégés contre l'utilisation abusive des pouvoirs disciplinaires par leurs supérieurs.

Ce système de droits, d'obligations et de discipline fait partie intégrante des mécanismes de responsabilité de la fonction publique. Les mécanismes de responsabilité devraient encourager les comportements éthiques dans la fonction publique en dissuadant les agents d'agir de manière contraire à l'éthique et en facilitant la détection de tels comportements. Les mécanismes de responsabilité établissent des lignes directrices pour les activités de la fonction publique, ainsi que

pour vérifier que les résultats ont été atteints et que les procédures établies ont été respectées.

Outre le régime disciplinaire, les mécanismes de responsabilité devraient inclure des procédures administratives internes (obligation d'enregistrer par écrit les activités ou les requêtes), des audits et des évaluations de la performance d'un organisme, ou des procédures de type « lancement d'alerte » (qui peuvent encourager les fonctionnaires à dénoncer les actes répréhensibles commis par d'autres ou à dire non lorsqu'on leur demande de faire quelque chose d'inapproprié). Il peut également y avoir des procédures externes à la fonction publique : des mécanismes de surveillance tels que les commissions législatives ou parlementaires, les médiateurs et les services d'audit, par exemple.

Les codes de déontologie, les codes de conduite et les directives éthiques instaurent un climat favorable à l'intégrité, mais leurs effets juridiques sont restreints. Comme le soulignent à juste titre les Directives éthiques du ministère de la Défense norvégien, leur objectif n'est pas de créer de nouvelles règles, mais de sensibiliser aux règles existantes et de les éclaircir.²⁶

²⁶ Ministère de la Défense norvégien 2011. "Ethical guidelines for contact with business and industry in the defence sector". Disponible à l'adresse suivante : https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/reglement/ethical-guidelines-for-business-and-industry-in-the-defence-sector_2011_s-1001-e_web.pdf

La cohérence (entre les dispositions du cadre juridique, les directives éthiques, la formation et la pratique) est un élément essentiel au bon fonctionnement du système de la fonction publique. En effet, le haut niveau de conduite déontologique attendu de la part des fonctionnaires n'est qu'un côté de la médaille. L'autre face est constituée d'une multitude d'éléments qui offrent des conditions de travail et de vie décentes aux agents publics, et non des privilèges injustifiés. Cet ensemble comporte des fondamentaux comme une sécurité et une durée d'emploi suffisantes, des perspectives de promotion et d'évolution de carrière, une rémunération juste ou une reconnaissance sociale.

Des pratiques équitables et impartiales de gestion des ressources humaines sont essentielles pour promouvoir les comportements adéquats parmi les fonctionnaires. Elles garantissent que les procédures de sélection et de promotion dans le secteur public sont fondées sur des normes professionnelles et sur l'absence de toute discrimination, et assurent que d'autres facteurs, comme les considérations politiques ou clientélistes, sont réduits au minimum. Si les fonctionnaires ont le sentiment d'être sous-payés, surmenés et d'avoir un statut précaire, ils sont moins susceptibles d'approuver et de suivre des initiatives visant à améliorer la performance, y compris dans le domaine éthique. Des plans d'action pour l'intégrité organisationnelle peuvent compléter et contribuer à développer le type de gestion des ressources humaines nécessaire pour encourager l'intégrité dans la fonction publique.

S'agissant des obligations des fonctionnaires, nous devons distinguer deux catégories principales : les obligations liées au travail et les obligations constitutionnelles. Les droits des fonctionnaires devraient être cohérents avec ces deux catégories d'obligation. Le système disciplinaire devrait garantir que

les fonctionnaires respectent leurs obligations. Il est donc nécessaire de maintenir une cohérence forte et sans ambiguïté entre les droits, les devoirs et la discipline, à la fois pour la conception et pour la mise en œuvre juridique. Sans cette cohérence, les droits peuvent facilement devenir des privilèges, ce qui doit être évité en toute circonstance.

Les fonctionnaires devraient s'abstenir d'intervenir dans des situations et des activités qui sont incompatibles avec leur statut. Cela devrait faire partie de leurs obligations. Plus le poste occupé au sein de la fonction publique est élevé, plus cette obligation devrait être nécessaire et stricte. Néanmoins, cela ne signifie pas que la réglementation sur les incompatibilités pour les postes de niveau inférieur devrait être laxiste. Moins il y a d'exceptions, mieux c'est.

Les incompatibilités les plus importantes sont les suivantes :

1. *Incompatibilité entre deux emplois du secteur public* : Aucun fonctionnaire ne devrait être autorisé à occuper deux postes rémunérés, ou plus, dans le secteur public. Cette position se justifie par la volonté d'éviter l'accumulation de responsabilités et de rémunérations, au nom de l'équité de l'emploi public. L'emploi public est un bien rare, qui ne devrait pas être monopolisé par ceux qui occupent déjà une place dans le système. Il devrait être ouvert à tous les membres de la société. Les activités de recherche et d'enseignement des fonctionnaires qui sont également professeurs d'université à temps partiel, ou les activités créatives des artistes et des écrivains peuvent constituer des exceptions à cette règle générale.
2. *Incompatibilité avec des emplois du secteur privé, au nom de l'impartialité* : Cette incompatibilité se justifie par la volonté de renforcer l'impar-

tialité de la fonction publique. Une distinction claire devrait être établie, en droit et dans la pratique, entre les intérêts privés et la sphère publique, entre le marché et l'État. Les fonctionnaires ayant des responsabilités décisionnelles, à savoir les agents des organismes de réglementation comme les organismes du Trésor public, les organes attribuant les licences, les permis de construire et les subventions, les autorités de réaménagement et d'urbanisme, les autorités fiscales, etc., ne devraient pas avoir le droit, sous quelque forme juridique que ce soit, de travailler parallèlement à l'exercice de leurs fonctions publiques, ou après, pour des entreprises ou des groupes sur lesquels ils ont exercé un devoir de contrôle en tant que fonctionnaires. Lorsque les fonctions publiques ne sont plus exercées, une période de restriction de deux à trois ans devrait être imposée. Cependant, la difficulté de la période de restriction réside dans son exécution, qui pourrait être améliorée grâce à un système de pénalités administratives (notamment des amendes).

En outre, les fonctionnaires ne devraient pas posséder d'entreprises privées qui passent des contrats ou nouent des partenariats avec le secteur public. Dans de tels cas, les intérêts privés pourraient compromettre l'exercice correct des fonctions de l'agent public. La détention d'un petit pourcentage d'actions de grandes entreprises pourrait être admise si ces actions font partie d'investissements privés et que cette détention n'influence pas les politiques de ces entreprises. Cependant, cet actionariat devrait être étudié au cas par cas, selon le poste occupé par l'agent public. Le désinvestissement, par vente ou par l'établissement d'une convention sans droit de regard (fonds sans droit de regard), est la meilleure solution chaque fois qu'il peut y avoir un conflit d'intérêts concernant la propriété d'une entreprise.

Dans le même esprit, la participation active des fonctionnaires dans des ONG devrait être clairement restreinte, notamment si ces ONG sont financées par des programmes gouvernementaux.

De manière générale, combiner un poste dans la fonction publique et un emploi ou des participations dans le secteur privé devrait être interdit, les fonctionnaires étant censés consacrer leurs efforts à la seule fonction publique. Un certain nombre d'exceptions peut toutefois sembler raisonnable. Ainsi, un fonctionnaire ayant une entreprise familiale qui requiert son attention et dont l'activité est aux antipodes (aucun empiètement prévisible sur les fonctions officielles) de ses obligations officielles, pourrait être autorisé à administrer cette entreprise.

3. *Incompatibilité avec des activités politiques, au nom de la neutralité politique* : La fonction publique devrait être politiquement neutre, car elle doit pouvoir servir n'importe quel gouvernement en place. Interdire aux fonctionnaires de participer à toute activité politique partisane est peut-être une mesure trop drastique, mais cela reste une option. Devraient au moins être prohibés pour les fonctionnaires le soutien ou les activités politiques en faveur d'un quelconque parti alors qu'ils sont en fonction, ainsi que l'engagement dans la gestion des partis politiques. Si un fonctionnaire devient parlementaire, ministre ou conseiller politique, il doit être relevé de ses fonctions publiques pendant la durée de son activité politique.
4. *Incompatibilité avec des intérêts privés* : Cette question devrait être réglée par un régime juridique encadrant rigoureusement les conflits d'intérêts. Les fonctionnaires, en particulier ceux autorisés à limiter les droits des personnes, doivent être impartiaux - c'est-

à-dire neutres à la fois politiquement et en termes d'intérêt financier personnel - dans la mise en œuvre des politiques du gouvernement en place et dans la poursuite de l'intérêt général à travers l'application objective de la législation. Les situations de conflit d'intérêts réel ou apparent devraient être évitées. Afin d'assurer le respect de cette incompatibilité et de la réglementation applicable aux conflits d'intérêts, il est nécessaire de contrôler l'origine de la richesse des fonctionnaires. Ainsi, comme c'est le cas dans de nombreux pays, les fonctionnaires, notamment ceux dont les pouvoirs portent sur la propriété et les droits des personnes, devraient être obligés de déclarer leur patrimoine et celui de leur famille immédiate, et de communiquer leurs intérêts financiers et personnels.

L'efficacité de la déclaration de patrimoine est remise en question car elle est bureaucratique, difficile à contrôler efficacement et onéreuse à gérer. Elle est par conséquent facilement contournée, créant ainsi un sentiment d'impunité. Autre solution avancée, celle d'inscrire dans le code pénal une infraction bien définie d'enrichissement illicite. Cela permettrait aux forces de police, au ministère public et aux magistrats instructeurs de surveiller attentivement tout enrichissement douteux disproportionné par rapport aux rémunérations officielles.²⁷ La possibilité d'enquêter sur un enrichissement douteux est toujours interdite dans de nombreux pays.

5. *Cadeaux* : Recevoir des cadeaux devrait être complètement interdit, y compris lorsqu'ils sont de faible valeur monétaire (des stylos, par exemple). Si, de bonne foi, quelqu'un insiste pour offrir un cadeau à un fonctionnaire,

ce dernier est dans l'obligation de décliner aimablement cette offre. La notion de cadeaux recouvre l'argent, des objets, des faveurs, des voyages, des activités de loisirs et tout avantage qui est ou pourrait être, directement ou indirectement, associé à l'exercice des fonctions officielles d'un fonctionnaire. Les cadeaux peuvent être le premier pas vers la corruption, et devraient être complètement interdits, en particulier lorsqu'ils sont offerts en remerciement de quelque chose qu'un agent public a fait dans l'exercice de ses fonctions. Ils jetteront toujours le doute sur l'impartialité, l'indépendance et la liberté d'action de l'agent public. Si la tradition sociale exige ou approuve le don et l'acceptation de cadeaux, ces derniers devront être déclarés en toute transparence à l'organisme employeur et divulgués aux citoyens. Dans ce cas, il peut être utile d'établir un registre public des cadeaux.

6. *Prise de décision administrative* : Toute personne agissant au nom de l'administration doit avoir l'interdiction de participer à la prise d'une décision administrative ou à l'établissement d'un marché public lorsque ses intérêts privés sont concernés par ladite décision ou ledit marché. Ainsi, une personne impliquée dans une procédure administrative au nom de l'administration peut être personnellement touchée par ladite procédure ou être parent avec une personne touchée. Dans ces circonstances, il convient que l'agent public soit dispensé de participer à toute prise de décision sur le sujet le concernant personnellement ou concernant ses cercles immédiats d'intérêts. Cela peut être fait de plusieurs manières : la décision peut être prise par un tiers indépendant, l'agent concerné peut s'abstenir de voter sur ces décisions ou se retirer de la discussion sur les propositions et les plans en question, ou aucun document ni autre information liés

²⁷ Martínez, Richard. « La déclaration de patrimoine est-elle efficace ? » Manuscrit non publié, 27 septembre 2014.

à ses intérêts privés ne sont fournis à l'agent concerné. Une partie devrait avoir le droit de mettre en cause une décision prise dans de telles circonstances. De telles mesures nécessiteraient une liste exhaustive et détaillée des causes d'abstention ou de retrait d'une part, et des procédures opérationnelles adéquates d'autre part. Cependant, idéalement, ces procédures devraient être établies par une législation de droit commun sur les procédures administratives.

Le mécanisme de responsabilité qui sous-tend l'intégrité et le professionnalisme représente le dispositif disciplinaire absolu dans la fonction publique. Faire fi de l'obligation de prévenir et d'éviter les incompatibilités et les conflits d'intérêts devrait être sérieusement puni conformément aux principes de proportionnalité et de caractère raisonnable, qui permettent de garantir à la fois l'intégrité de la fonction publique, son impartialité et sa fiabilité. Comme l'a dit le Médiateur européen : « Il est important non seulement qu'il y ait une bonne administration, mais aussi que cette bonne administration soit apparente aux yeux des citoyens ».²⁸

Ce *jus puniendi* de l'administration s'explique par sa volonté de renforcer la discipline et la responsabilité internes face aux actes répréhensibles et aux mauvaises performances, et de contribuer à garantir que ses fonctionnaires respecteront leurs obligations. Les procédures disciplinaires sont des instruments de gestion et leur utilisation relève de la responsabilité administrative. Il incombe aux supérieurs de faire respecter la discipline par les agents.

Les fonctionnaires doivent être tenus responsables de leurs actions et de leurs omissions si celles-ci constituent une violation de leurs devoirs ou obligations statutaires. Les fonctionnaires peuvent faire face à trois types de responsabilité : disciplinaire, pénale et civile (patrimoniale). Les responsabilités disciplinaires et pénales sont déterminées par deux types de procédure différents, respectivement disciplinaire (administratif) et pénal. La responsabilité patrimoniale ou civile est déterminée en même temps que la responsabilité disciplinaire ou pénale, et par la même procédure associée dans la mesure où cette responsabilité est liée, par une relation de cause à effet, à une faute administrative ou à une infraction pénale commise par un fonctionnaire.

Outre le régime disciplinaire juridique général pour la fonction publique, il peut exister des dispositions disciplinaires spécifiques pour des groupes de fonctionnaires particuliers, aux statuts spéciaux. Ainsi, de nombreuses dispositions disciplinaires dans la police, les forces armées, le pouvoir judiciaire, etc., peuvent être spécifiques à ces professions et différer des dispositions réglementant la fonction publique générale. L'existence de ces dispositions s'explique par la nature spécifique des responsabilités et des fonctions statutaires de ces fonctionnaires. Dans certains cas, des services politiquement très sensibles, comme les renseignements, ont une réglementation disciplinaire très spéciale. En règle générale, plus l'activité des fonctionnaires peut potentiellement affecter les droits fondamentaux des citoyens ou les intérêts nationaux, plus les niveaux de comportement qui leur sont imposés par la réglementation doivent être exigeants, et plus les sanctions correctives sont dures.

²⁸ Médiateur européen, décision du 27 mars 2014 dans l'affaire 2522/2011/ (VIK) CK : Allégation d'impartialité d'un groupe de travail de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) chargé d'évaluer les risques que représentent des substances chimiques. Allégations de mauvaise administration : violation des obligations liées à l'impartialité, à l'indépendance et à l'objectivité [articles 8 et 9 du CEBCA]. Selon le Médiateur : « L'EFSA n'a pas réussi à dissiper l'impression des citoyens concernant l'existence d'un conflit d'intérêt potentiel. Cela constitue un cas de mauvaise administration. »

Un système salarial établi par la loi

Le barème de rémunération devrait être commun à l'ensemble de la fonction publique. Il devrait garantir l'égalité de salaire à travail égal. En d'autres mots, les titulaires de postes de même valeur devraient bénéficier de rémunérations égales. La rémunération devrait être basée sur des grades. Les structures hiérarchiques sont nécessaires pour disposer d'un cadre de rémunération logique. Elles permettent aux évaluateurs de déterminer le niveau où les postes doivent se situer sur l'échelle hiérarchique, et de définir les niveaux de salaire et la marge de progression salariale. Les grades sont la base à partir de laquelle les postes peuvent être comparés et l'égalité salariale atteinte. Ils facilitent également la surveillance et le contrôle de la mise en œuvre des pratiques salariales. Le système de grades peut résulter d'un exercice simplifié d'évaluation des fonctions, dans lequel les postes sont généralement regroupés par famille.

Le cadre de rémunération parfait n'existe dans aucune des fonctions publiques du monde. L'essentiel est, d'une part, de s'assurer que les grades sont bien définis, ce qui rend leur distinction plus facile et, d'autre part, de décrire et d'évaluer les postes pour garantir le meilleur accord entre les profils généraux de rôles individuels, les responsabilités et les grades. Il n'existe toutefois aucune manière incontestée d'évaluer les postes. L'évaluation des postes, c'est-à-dire la définition systématique de leur valeur relative, s'effectue largement de façon ad hoc et résulte généralement de négociations

politiques dans la majorité des fonctions publiques du monde. Néanmoins, une certaine dose de rationalisation ou d'analyse préalable peut aider à définir le contenu d'un poste et à l'évaluer. En effet, le contenu fonctionnel d'un poste, sa place dans la hiérarchie et le profil des compétences professionnelles nécessaires pour l'occuper, devraient faire partie de la description de poste et constituer le critère d'appréciation principal de l'évaluation. Ces sujets sont de la plus haute importance lors de l'intégration des postes (et de leurs titulaires) dans la structure hiérarchique.

Une différenciation claire devrait être établie en droit entre le grade et le poste. Le grade appartient au fonctionnaire, tandis que le poste appartient à l'État. Cela signifie qu'un fonctionnaire peut être destitué d'un poste spécifique, mais que son grade et la rémunération associée le suivront où qu'il aille. Ce point est particulièrement important pour les hauts fonctionnaires et les administrateurs intermédiaires. Ils peuvent être destitués de leur poste et assignés à d'autres postes correspondants à leurs capacités. Dans ces situations, ils sont dépouillés de leur poste, mais pas de leur grade.

La détermination des salaires individuels par les ministres et les directeurs d'organisme devrait être interdite par la loi. Le barème de rémunération devrait être établi par une loi sur la fonction publique (ou une loi sur les salaires) et les montants spé-

cifiques devraient être déterminés chaque année par la législation budgétaire. Les ministres et les directeurs d'organisme ne peuvent donc pas attribuer de salaires à des personnes particulières. En fonction du niveau d'éducation requis et des responsabilités du poste, une personne sera classée dans un poste au sein de la fonction publique, et seule la loi déterminera la rémunération de ce poste. Les indemnités devraient être examinées et réduites au minimum. Seules les indemnités journalières pour déplacement officiel et les prestations familiales, comme par exemple un montant par enfant et par époux/épouse ou autre personne dépendante, devraient être acceptables. Toute autre indemnité est difficilement justifiable.

La rémunération liée aux performances (performance-related pay - PRP) est politiquement attrayante et affiche une certaine logique : ceux qui produisent davantage, ou ont de meilleurs résultats, sont payés davantage. Politiquement, la rémunération liée aux performances peut traduire une volonté de rendre les agents de la fonction publique plus responsables grâce au suivi régulier de leur niveau de performance. La rémunération liée aux performances est devenue un outil à la mode dans de nombreux environnements du secteur privé. Cependant, seule une poignée de pays de l'OCDE peuvent être considérés comme ayant répandu et officialisé une telle politique (le Danemark, la Finlande, la Corée, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et le Royaume-Uni).²⁹ Dans de nombreux cas, la rémunération liée aux performances concerne uniquement le personnel de direction ou des services et organismes spécifiques. En outre, il convient de noter que de nombreuses organisations publiques déclarent avoir mis en place un système de rémunération liée aux performances mais que, dans la pratique, il y a souvent un fossé entre le soi-disant système de rémunération liée aux performances et

son fonctionnement concret, dont les liens avec la performance sont ténus.

L'une des questions clés est de savoir si les paiements liés à la performance sont attribués en tant qu'ajouts permanents au salaire de base du bénéficiaire, ou en tant que paiements uniques qui doivent être regagnés au cours de chaque période d'évaluation. Ces dernières années, plusieurs pays de l'OCDE ont développé les primes aux dépens des augmentations fondées sur le mérite. L'importance des paiements varie considérablement entre les pays membres de l'OCDE. Il s'agit toutefois généralement d'un pourcentage assez modeste du salaire de base, notamment parmi les agents n'exerçant pas de fonctions de direction. Les augmentations fondées sur le mérite tendent à être moins élevées que les primes uniques : elles sont souvent inférieures à un maximum de 5 % du salaire de base. Les primes PRP sont en général plus élevées mais, dans l'ensemble, les primes maximales représentent habituellement moins de 10 % du salaire de base des fonctionnaires. Pour le personnel de direction, le montant des paiements liés aux performances est plus élevé et représente, en moyenne, 20 % du salaire de base pour les primes maximales.

Évaluer la performance est intrinsèquement complexe dans une grande partie du secteur public, en raison de la difficulté d'établir des objectifs clairs et de trouver des indicateurs quantitatifs adaptés pour apprécier les résultats. La surveillance et la mesure de la performance, et notamment la manière dont sont entreprises les évaluations des performances du personnel, est un processus compliqué car il fait largement appel à l'appréciation subjective du personnel de direction. L'expérience montre que tenter d'introduire des systèmes de notation très formalisés et détaillés dans les organisations publiques n'a eu que peu de succès et a pu entraîner la mise en place de procédures bureaucratiques parfois contestables et fastidieuses. Distinguer la performance moyenne de la majorité des agents qui travaille de manière

²⁹ L'OCDE nous sert de référence pour désigner les pays les plus développés de la planète, qui ont également les administrations publiques les plus sophistiquées. Ils peuvent servir ou non de modèles aux pays en développement. Ce qu'il convient de noter c'est que les difficultés que les pays de l'OCDE rencontrent avec la PRP peuvent être multipliées de manière exponentielle si des administrations publiques moins sophistiquées tentent d'introduire cette politique dans leur fonction publique.

satisfaisante reste en effet très difficile, quels que soient la complexité et le formalisme des critères d'évaluation de la performance. Compte tenu de ces freins, la tendance est à l'établissement de systèmes de notation moins détaillés (échelle de 3 points), concentrés sur la distinction entre les agents particulièrement performants et les mauvais élèves, avec une utilisation accrue des quotas (au Canada, en Allemagne, en Corée, en Suisse, au Royaume-Uni et aux États-Unis).³⁰

L'éventuel impact positif que la rémunération liée aux performances peut avoir sur la motivation du personnel est fortement lié à la manière dont le processus d'évaluation est mené à bien. Il est essentiel d'avoir un processus d'évaluation des performances bien défini, basé sur des objectifs individuels et collectifs bien identifiés (plutôt que sur des critères standards pour un poste ou une performance comparative) avant d'introduire un lien quelconque entre la performance et la rémunération. Certaines conditions, comme la transparence, des mécanismes clairs de promotion et la confiance dans la direction supérieure et intermédiaire, sont des conditions préalables à la création d'une culture axée sur la performance. Les politiques de rémunération liée aux performances sont contre-productives dans un environnement de gestion inadapté et peuvent même accroître les problèmes liés à la confiance, voire mener à la corruption et au clientélisme, si ces conditions ne sont pas remplies.

Si la rémunération liée aux performances semble motiver une minorité d'agents du secteur public, une grande majorité ne considère pas cela comme une incitation à travailler mieux. Des études menées par l'OCDE montrent que la plupart des fonctionnaires, notamment ceux qui n'exercent pas de fonctions de direction, estiment que leur salaire de base et son niveau par rapport au marché du travail dans son ensemble est plus important que les augmentations de salaire fon-

dées sur les performances.³¹ Cela ne s'explique pas seulement par le niveau souvent limité des primes de performance dans le secteur public. C'est aussi parce que le contenu du poste et les perspectives d'évolution de carrière constituent des incitations plus fortes pour les agents publics. Il est peu probable que la rémunération liée aux performances motive une grande majorité du personnel, indépendamment de la manière dont celle-ci est conçue.

L'importance et l'impact de la rémunération liée aux performances ne devraient donc pas être surestimés. Les différents éléments font ainsi ressortir la nécessité d'une approche globale favorisant une meilleure gestion des performances plutôt qu'une approche étroite axée sur les compensations liées aux performances.

Si elle est mise en œuvre dans un cadre de gestion solide, la rémunération liée aux performances peut être un facteur de changement efficace, qui va à la fois faire évoluer les attitudes vis-à-vis du travail et réexaminer l'organisation du travail. Il apparaît que ce n'est pas grâce à l'incitation financière que la rémunération liée aux performances peut contribuer à améliorer les performances, mais bien grâce à ses effets secondaires : c'est l'autonomisation renforcée des supérieurs, qui découle de la rémunération liée aux performances, qui entraînera probablement un changement.

Par conséquent, comme les preuves le suggèrent, nous ne recommanderions pas l'introduction de la rémunération liée aux performances dans la fonction publique. À une époque où il est important de développer des fonctions publiques fiables et stables qui sont en mesure de gagner la confiance d'un public assez sceptique, il est peut-être plus sage d'opter pour des systèmes de rémunération de la fonction publique basés sur des règles de rémunération en fonction des grades plutôt que

30 Marsden, David. 2009. "The paradox of performance related pay systems: why do we keep adopting them in the face of evidence that they fail to motivate?" LSE Research Online avril 2009. Disponible à l'adresse suivante : http://eprints.lse.ac.uk/23639/1/The_paradox_of_performance_related_pay%28LSERO%29.pdf

31 OCDE. 2005. « La rémunération liée aux performances dans l'administration », rapport de l'OCDE du 20 mai 2005. Voir aussi Cardona, Francisco. 2008. « Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States. » Disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/countries/romania/38651281.pdf>

sur des systèmes de rémunération en fonction des performances.

Il y a une raison plutôt évidente : la rémunération en fonction du grade offre un plus grand niveau de prévisibilité pour les agents et réduit la probabilité de détermination arbitraire de la rémunération individuelle nette. Ce point est essentiel si les autorités publiques doivent gagner la confiance de leurs propres fonctionnaires avant même de gagner la confiance de la population dans son ensemble. Une autre raison réside dans le fait que même si un système de rémunération en fonction des performances fonctionnait hypothétiquement bien, son rapport coûts/bénéfices l'écarterait probablement en raison de la sophistication administrative nécessaire pour gérer un système de rémunération en fonction des performances dans des organisations publiques, et pour le faire fonctionner. En outre, d'un point de vue budgétaire, la rémunération en fonction des performances pourrait s'avérer incompatible avec les affectations budgétaires serrées pour réformer la fonction publique dans une période de transition. Dans un système de rémunération liée aux performances, les dépenses publiques pourraient facilement devenir incontrôlables.

Ceci ne signifie pas que l'évaluation des performances n'est pas possible ou utile dans la fonction publique, bien au contraire. Le problème se pose lorsqu'une part importante de la rémunération est liée à l'évaluation des performances. Le principal objectif des évaluations de performances ne devrait pas être d'augmenter ou de diminuer la rémunération mais bien de permettre une planification de carrière et une évolution professionnelle. L'évaluation des performances a par exemple été utilisée dans certains pays pour orienter les activités de formation et évaluer les besoins en formation dans une unité administrative donnée, pour évaluer la possibilité de promouvoir une personne en particulier à un certain moment, ou encore pour encourager les mutations et les détachements (mobilité horizontale)

afin que la bonne personne occupe le bon poste au bon moment, conformément au principe de gestion des ressources humaines.

Le système d'évaluation des performances présente l'avantage de pouvoir faciliter un dialogue constructif et régulier entre les supérieurs et les subalternes relativement aux objectifs de l'organisation et au rôle de chacun pour les atteindre. Ou, selon la formule de Marsden : l'émergence d'un nouveau canal d'expression pour les employés, cette fois-ci au niveau individuel plutôt qu'au niveau collectif.³² Cela pourrait donner aux employés un sens accru de la participation et stimuler leurs contributions créatives pour atteindre de tels objectifs. Les supérieurs pourraient trouver que c'est un outil utile pour encourager les agents à s'engager en faveur des objectifs organisationnels.

Dans tous les cas, le système d'évaluation des performances devrait être conçu et utilisé de manière à rendre sa légitimité incontestable. Cela a plusieurs sens. Cela signifie, entre autres, que le système d'évaluation des performances implique un système équitable et équilibré de répartition des responsabilités individuelles au sein de l'organisation, un mécanisme transparent pour fixer les objectifs organisationnels et les faire connaître aux titulaires, une procédure d'évaluation individuelle préétablie juridiquement ou par des directives internes claires, ainsi que la possibilité d'établir un contrôle et une surveillance internes et externes de la procédure et des résultats de l'évaluation. Enfin, les personnes doivent être assurées que les résultats de leur évaluation seront utilisés correctement.

La réglementation de la fonction publique devrait contenir des dispositions obligeant les supérieurs à transmettre des commentaires sur les performances de leurs subordonnés en discutant des performances ou en évaluant le travail effectué par lesdits subordonnés, mais devrait éviter la rémunération liée aux performances.

³² Ibid.

Des dispositifs de gestion garants des normes communes

Les systèmes de fonction publique doivent être compris non seulement comme des systèmes de gestion des ressources humaines, mais aussi et surtout comme des instruments constitutionnels pour gouverner un pays. Cela sous-entend que les systèmes de fonction publique ont au moins deux dimensions : une dimension institutionnelle et une dimension de gestion. La première concerne le rôle de la fonction publique en tant qu'institution étatique pour gouverner un pays, primordiale pour protéger les valeurs fondamentales des systèmes politiques, les droits individuels, la démocratie, l'état de droit et l'intérêt général. La dimension de gestion considère la fonction publique comme un système de gestion de ressources humaines dans lequel des techniques de gestion pure devraient être appliquées. L'attention se détourne des préoccupations de gouvernance et se focalise sur des considérations principalement économiques et liées à l'efficacité. La fonction publique est vue comme une main-d'œuvre, une capacité publique majeure qui doit être gérée avec autant d'efficacité et d'efficacité que possible afin d'atteindre un bon rapport qualité-prix pour les deniers publics. Ces deux dimensions doivent être intégrées dans le système de la fonction publique de façon équilibrée, mais devraient être traitées comme des dimensions différentes de la réforme.

Ainsi, il faut éviter d'accorder trop d'importance à l'efficacité de la gestion en mettant de côté les questions d'impartialité et d'autonomie professionnelle des fonctionnaires. Les démocraties bien établies disposent de mécanismes de contrôle pour protéger le professionnalisme et l'intégrité de la fonction publique. Alors que la gestion des affaires dans le secteur privé accorde peu d'importance à la main-d'œuvre, si ce n'est en tant que ressource productive, et que les régimes politiques totalitaires mélangent traditionnellement les dimensions institutionnelles et de gestion du système de fonction publique, certaines démocraties occidentales tendent à les séparer dans leur gestion du secteur public, bien que ce ne soit pas toujours une réussite. Nous pouvons néanmoins conclure que séparer ces deux dimensions est une condition préalable pour comprendre et exercer une gouvernance démocratique. Cela requiert en effet non seulement qu'une légitimité démocratique soit accordée à des responsables politiques équitablement élus, mais aussi qu'une légitimité soit accordée à l'action publique entreprise par une administration autonome et méritocratique dans la préparation des politiques publiques, la dépenses des deniers publics, la mise en œuvre des lois et la prestation des services publics.

Les décideurs politiques et les gouvernements sont responsables de la qualité de la fonction publique. L'une des principales problématiques politiques est de trouver, et de maintenir, l'équilibre entre l'efficacité, l'efficacité, la légalité, l'autonomie, la responsabilité et d'autres valeurs qui préservent les caractéristiques souhaitées du système. Un jugement politique est toujours requis. En tant qu'institution étatique, la fonction publique doit apporter la sécurité juridique au travers de prises de décisions prévisibles, afin de rendre l'État fiable et digne de la confiance de ses propres citoyens, des autres États et des étrangers. Seul un effort politique résolu soutenu au fil du temps peut permettre cela.

Ceci démontre que la gestion de la fonction publique est avant tout une responsabilité politique. L'administration publique d'un État relève clairement de la responsabilité du gouvernement. Tout organe élu dans une démocratie est obligé de vérifier que sa fonction publique fonctionne correctement. Cela fait partie de l'intérêt public du pays. Pour être efficace, cette responsabilité politique globale doit être organisée et réalisable dans la pratique. Les dispositions relatives au type d'organisation et de gestion sont le domaine habituel de la réglementation de la fonction publique.

La gestion des fonctions publiques devrait viser à atteindre les valeurs et les objectifs politico-constitutionnels principaux que sont l'égalité devant la loi, l'équité, l'égalité des chances pour travailler et être promu dans la fonction publique. L'état de droit et des procédures de sélection concurrentielles et fondées sur le mérite sont vitaux. La gestion de la fonction publique doit protéger l'impartialité de la fonction publique, le principe de légalité et le respect de la procédure établie dans la gestion publique. Cela rend les actions et les décisions publiques prévisibles, l'administration des affaires publiques fiable, et la

fonction publique plus professionnelle. Il faut une volonté politique pour vérifier la présence de ces valeurs dans la gestion de la fonction publique. Les administrateurs débutants et intermédiaires doivent s'aligner sur cette détermination politique et la concrétiser de manière professionnelle. L'incohérence entre la politique et la gestion dénature et peut même déstabiliser le système de la fonction publique.

Le secteur privé n'est pas concerné par ces valeurs constitutionnelles dans la même mesure que le secteur public. C'est l'une des raisons pour lesquelles une gestion de type commercial n'est pas la meilleure approche de la gestion du secteur public, y compris pour la gestion des ressources humaines du secteur. En outre, les approches de gestion de type commercial sont contre-productives. La fonction publique n'est pas uniquement un système entre les mains des responsables politiques avec lequel gérer des ressources humaines. C'est aussi et avant tout une institution de l'État servant à gouverner le pays. C'est un instrument de la gouvernance publique démocratique. Il faut trouver un équilibre entre la fonction publique envisagée comme un système de gestion des ressources humaines (aspect gestion) et l'institution étatique qu'elle représente (aspect constitutionnel).

Gérer la fonction publique implique donc un engagement politique et une responsabilité en matière de gestion. Il convient de s'assurer, premièrement, que l'administration publique exerce ses fonctions conformément à l'état de droit et aux principes reconnus de droit public et, deuxièmement, que l'administration publique est en mesure d'atteindre efficacement les objectifs de politique publique de la manière efficiente établie par le gouvernement légalement en place. Garantir ces deux dimensions est uniquement possible dans le cadre du droit public, pas dans celui du droit du travail. Le droit

administratif tient compte à la fois de la dimension politico-constitutionnelle de la fonction publique et de la dimension d'efficacité de la gestion, tandis que le droit du travail tient compte uniquement, ou principalement, de cette seconde dimension.

La gestion du personnel doit être institutionnalisée de manière adaptée. La façon dont cette institutionnalisation est organisée sera décisive pour la performance future du système en tant que tel. Si la gestion de la fonction publique est considérée comme une fonction de gestion commune au sein du gouvernement, alors la sélection, la promotion, la rémunération et la discipline des fonctionnaires devraient être conformes aux normes communes de mérite professionnel, de concurrence, de légalité et d'équité. Publier de telles normes et surveiller la gestion du personnel dans les institutions étatiques sont des tâches importantes pour une unité de gestion centrale.

Une unité centrale n'a évidemment pas besoin d'être directement impliquée dans la dotation en personnel et la micro-gestion de ce personnel dans les différentes institutions gouvernementales. Elle devrait plutôt rédiger la réglementation gouvernementale portant sur la fonction publique, élaborer des politiques et des normes communes, dispenser des conseils et surveiller la gestion des carrières au sein des diverses institutions. L'unité centrale devrait plutôt établir des politiques dans les domaines du recrutement, de la sélection, de l'évolution de carrière, du salaire et de l'établissement des grades, de la formation et du redéploiement. Les missions de surveillance devraient concerner l'application de la réglementation, la mise en œuvre des politiques ainsi que la dotation en personnel et l'utilisation des budgets affectés au personnel.

Cette capacité centrale de gestion de la fonction publique est nécessaire car la fonction publique

doit mettre en œuvre des valeurs et des principes constitutionnels à travers l'ensemble de l'administration de l'État. La gestion de la fonction publique doit se conformer à une norme donnée. Dans le secteur privé, régi par le droit du travail, même si une unité centrale établit des politiques générales en matière de personnel pour toute la société, les responsables peuvent tout de même conserver une marge de manœuvre relativement importante lorsqu'ils recrutent et négocient les conditions de travail et les salaires de manière plus ou moins décentralisée. Dans l'État, une autonomie décentralisée aussi importante serait contraire à l'application de plusieurs principes constitutionnels (équité, égalité devant la loi, égalité de salaire à travail égal, etc.) et affaiblirait l'esprit de corps de la fonction publique.

La notion de fonction publique en tant qu'institution étatique se dilue lorsque chaque organisme public ou chaque ministère agit comme un employeur indépendant sans coordination. Cela nuit habituellement à la gouvernance ou aux aspects constitutionnels liés à la fonction publique. La gestion de la fonction publique d'État devrait être conçue comme une responsabilité du gouvernement qui part du cabinet, descend vers les ministères fonctionnels et les organismes publics, et détermine une répartition adéquate des missions et des responsabilités.

Il est nécessaire d'établir une institution centrale avec suffisamment de pouvoirs et de ressources pour gérer la fonction publique horizontalement à travers l'ensemble des ministères et des institutions publiques d'État. C'est une condition au développement d'un système de fonction publique bien établi. Cette institution peut être un ministère, un organisme ou un service de la fonction publique, voire un organe indépendant rattaché à un ministère ou à une commission. Ce qu'il faut, c'est que quelqu'un assume pleinement

la responsabilité de coordination de la gestion de la fonction publique dans son ensemble, au nom du gouvernement.

Ces modalités ne se sont pas toutes avérées aussi efficaces les unes que les autres. L'efficacité d'une modalité donnée (ministère, commission indépendante, organe indépendant au sein d'un ministère, etc.) dépend du contexte national. Toutefois, comme nous l'avons indiqué précédemment, l'expérience de nombreux pays à travers le monde démontre que la gestion de la fonction publique devrait être une responsabilité politique. Cela signifie qu'un service de la fonction publique isolé et apolitique risque d'échouer si le contexte de l'administration publique du pays est politisé, c'est-à-dire si les responsables politiques interfèrent de manière régulière, constante et incisive. La responsabilité la plus élevée en matière de réforme et de gestion de la fonction publique devrait être politique, car seuls des responsables politiques peuvent faire contrepoids à d'autres responsables politiques.

Par ailleurs, l'existence d'une forte capacité centrale ne signifie pas que tout doit se faire de manière centralisée. Certaines fonctions devraient être décentralisées vers les ministères fonctionnels et les organismes divers. Une décentralisation trop vaste pourrait cependant nuire au professionnalisme du noyau de la fonction publique et entraîner une fragmentation des politiques

stratégiques en matière de personnel. En outre, comme l'ont identifié les Nations Unies dans un rapport, le problème de l'approche décentralisée réside dans la possibilité accrue de conflits entre les différents acteurs et institutions (ministères, organismes ou autorités de gestion des ressources humaines [GRH]) si les mécanismes de coordination centrale sont faibles, inefficaces ou inexistants.³³

La réussite de la décentralisation dépend également des compétences des supérieurs et des professionnels des ressources humaines. Une plus grande autonomie et la décentralisation des responsabilités requièrent un investissement considérable dans les qualifications en matière de gestion à tous les niveaux. Les efforts de décentralisation devraient être associés à des formations en gestion pour apporter les compétences GRH professionnelles nécessaires. La décentralisation requiert une coordination supplémentaire et des procédures de responsabilité renforcées. La coordination et la surveillance de systèmes hautement décentralisés peuvent imposer de nouvelles contraintes administratives, davantage de formalités et, en définitive, une plus grande bureaucratization. Il convient donc de trouver le juste équilibre entre centralisation et décentralisation.³⁴ Cela implique de trouver une réponse à la question suivante : que devrait-on décentraliser vers les ministères fonctionnels et que devrait-on confier à une capacité centrale ?

33 Nations Unies 2005. « Discerner le potentiel humain pour la performance du secteur public ». Rapport mondial sur le secteur public 2005. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021616.pdf>

34 Pour une analyse plus approfondie de la décentralisation de la GRH, voir Demke, Christoph et coll. 2006. "Decentralisation of HR Practices: a European Comparative Perspective". Rapport soumis à la Conférence 2006 du Groupe européen pour l'administration publique, tenue à Milan en septembre 2006. Disponible à l'adresse suivante : <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/milan/Hammerschmid-Meyer&Demmke2006.pdf>

Un regard spécifique sur les ministères de la Défense et les autres institutions du secteur de la sécurité

Le personnel militaire et le personnel civil sont des fonctionnaires. Ainsi, les institutions militaires et de sécurité ne peuvent pas atteindre des niveaux de professionnalisme comme s'ils étaient des îlots d'excellence. Ils s'inscrivent dans les systèmes nationaux de fonction publique. Ils font partie des administrations nationales au sens large. Il convient tout particulièrement de s'en souvenir dans le contexte de l'élargissement de l'OTAN.

Les valeurs à l'origine de l'OTAN ont été en grande partie réaffirmées après l'effondrement du bloc de l'Est, lorsque les principaux partisans de l'élargissement de l'OTAN ont soutenu que l'expansion de l'Alliance vers l'est aiderait à consolider les régimes démocratiques dans les anciens États communistes.³⁵ Des rapports de l'OTAN établissaient un lien direct entre l'inclusion de nouveaux pays dans la communauté de valeurs de l'Alliance et la préservation de la liberté et de la sécurité : la promotion de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme n'est pas seulement considérée comme une obligation morale, mais également comme un instrument de la politique de sécurité qui favorise la promotion de la paix et de la stabilité.³⁶

³⁵ Reiter, Dan. 2001. "Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy", *International Security* 25 (4) : 41-67.

³⁶ OTAN. « Étude sur l'élargissement de l'OTAN » « En intégrant d'autres pays dans la communauté de valeurs et dans les institutions existantes, conformément aux objectifs du Traité de Washington et de la Déclaration de Londres, l'élargissement de l'OTAN permettra de

Il est difficile de concevoir que les valeurs fondamentales de l'OTAN puissent être mises en œuvre sans une fonction publique professionnelle gérée conformément au principe du mérite. Comme indiqué auparavant, il existe une corrélation bien reconnue entre, d'une part, les dispositifs de mise en place d'une fonction publique impartiale et professionnellement autonome et, d'autre part, la construction et la consolidation d'une démocratie fondée sur l'état de droit. Plus particulièrement, des systèmes solides qui favorisent le professionnalisme dans les institutions de défense peuvent endiguer deux menaces pouvant nuire au contrôle démocratique et civil des forces armées : d'une part, la domination militaire de ces ministères et de la direction civile et, d'autre part, l'abus politique du ministère de la Défense et d'autres institutions de sécurité. La démocratie est incompatible avec la mainmise des forces militaires sur l'État et avec la manipulation induite de l'autorité publique (notamment du pouvoir coercitif) par l'élite politique.

Le professionnalisme et la capacité des institutions de sécurité des États membres de l'OTAN ne sont pas seulement importants pour que l'Alliance puisse mettre en œuvre ses valeurs et ses

préservers la liberté et la sécurité de tous les pays membres suivant les principes exposés dans la Charte des Nations Unies. Cette étude est disponible à l'adresse suivante : http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_24733.htm

objectifs collectifs. Ils peuvent aussi être importants pour que les États membres gagnent l'estime et l'appui de leurs alliés et pour éviter la situation redoutée par les nouveaux pays de n'être qu'un membre de seconde catégorie.

La discussion qui précède montre l'importance de la confiance dans la capacité de l'OTAN à gérer son agenda complexe. Puisque l'Alliance fonctionne par l'intermédiaire des administrations publiques et institutions militaires de ses États membres, il est crucial que ces dispositifs nationaux soient tenus pour fiables et dignes de confiance aux yeux des autres États membres. La fiabilité et la confiance ne peuvent être garanties que par le professionnalisme et le respect des valeurs communes de l'OTAN. Selon une argumentation bien établie, la réussite de la coopération internationale repose sur des institutions nationales fonctionnant bien et, inversement, des institutions nationales dysfonctionnelles contrarient l'action commune et répandent les réticences et les suspicions concernant la volonté éventuelle d'États collaborateurs de faire cavalier seul.

Il peut y avoir une relation entre la mesure dans laquelle un pays membre de l'OTAN respecte ses obligations relevant de l'Organisation, notamment pour ce qui concerne les valeurs fondamentales de l'OTAN, et la volonté des partenaires de l'Alliance de venir résolument au secours de l'autre en situation de crise. Il est possible d'envisager des circonstances dans lesquelles il serait politiquement difficile de convaincre des Alliés de la nécessité de faire de gros sacrifices pour aider des pays membres qui n'ont pas satisfait aux exi-

gences fondamentales de l'OTAN.³⁷ Les menaces plus complexes pour la sécurité qui sont apparues après la chute du rideau de fer auraient pu rendre de tels scénarios plus probables.

Sans fiabilité et sans confiance transnationale, la coopération internationale contraignante et axée sur les résultats, comme celle incarnée par l'OTAN, est impossible. En l'absence de mécanismes efficaces fondés sur la confiance, il faudrait affronter les défis transnationaux au moyen de dispositifs de coopération moins solides et moins efficaces, avec des recommandations non contraignantes adressées à des entités qui ne seraient pas engagées ou seraient incapables d'entreprendre des efforts collectifs déterminés.

En résumé, la notion de sécurité commune fondée sur une défense collective crédible n'est pas simplement le résultat des engagements officiels et du caractère opérationnel des forces militaires. La confiance basée sur des valeurs communes et la fiabilité politique est tout aussi importante. Une fonction publique qui fonctionne correctement est une composante intrinsèque de la fiabilité politique. C'est pourquoi le professionnalisme et l'intégrité de la fonction publique sont des éléments essentiels de la sécurité nationale et de la sécurité internationale. Somme toute, la bonne gouvernance peut aussi être considérée comme un enjeu de sécurité. Le professionnalisme et l'intégrité des forces armées, des ministères de la Défense et des autres institutions de sécurité ont des implications qui vont au-delà de l'efficacité et de l'efficacité des systèmes de gestion des ressources humaines.

³⁷ Voir par exemple "Freies Land?" *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28 avril 2014.

CONCLUSIONS

1. Le professionnalisme de la fonction publique requiert une application ferme du principe du mérite dans la gestion des ressources humaines. Le favoritisme, le népotisme et le clientélisme sont contraires à l'impartialité et constituent, en définitive, un obstacle au développement d'une fonction publique professionnelle.
2. Le professionnalisme requiert de la stabilité. Le savoir-faire nécessaire ne peut pas émerger et se consolider sans une fonction publique stable. La politisation est contraire à la stabilité, car elle entraîne généralement le remplacement de nombreux fonctionnaires lorsqu'il y a un changement de gouvernement.
3. Le professionnalisme requiert la séparation de la politique et de l'administration, ainsi qu'un affinement de leur interface. L'autonomie de la fonction publique doit être juridiquement et administrativement protégée. Cette valeur de l'autonomie devrait être ancrée dans les relations entre les responsables politiquement élus et les responsables administratifs nommés au mérite, même s'il est reconnu qu'une fonction publique autonome et une bonne administration publique demandent un effort politique constant et restent un objectif à atteindre pleinement dans de nombreux territoires nationaux. La délégation de la prise de décision administrative peut promouvoir le professionnalisme.
4. Le professionnalisme requiert une intégrité résiliente de la part des agents publics, qu'ils soient élus ou nommés. La loi et la gestion devraient promouvoir et protéger l'intégrité et la responsabilité des fonctionnaires. La formation et les dispositifs disciplinaires sont des instruments de gestion indispensables. Les codes de conduite et les plans d'action pour l'intégrité peuvent apporter des indications utiles pour le comportement des agents publics.
5. Les institutions du secteur de la défense et de la sécurité ne seront pas en mesure de professionnaliser leur personnel de façon durable si l'administration publique dans son ensemble est, dans un pays donné, gangrenée par la corruption, les réseaux clientélistes et la politisation. Le professionnalisme et l'intégrité considérés isolément, dans une seule institution publique, sont pratiquement impossibles et seront inévitablement éphémères.

Le guide *Professionalisme et intégrité dans la fonction publique* aborde les principes et les normes d'un système de fonction publique fondé sur le mérite. Le système du mérite, fondé sur la compétence et l'intégrité, est un pilier nécessaire à la constitution d'une administration publique de qualité et efficace. La séparation claire des postes politiques et des postes de la fonction publique, le recrutement et la promotion, la réglementation des droits et des devoirs, ou encore un système salarial établi par la loi, comptent parmi les principes fondamentaux examinés par les auteurs Francisco Cardona et Svein Eriksen.

Les Guides de bonne gouvernance sont une série de petits livrets, chacun dédié spécifiquement à un thème important pour la bonne gouvernance dans le secteur de la défense. Ces guides peuvent être lus par des personnes qui souhaitent en apprendre davantage sur un ou plusieurs sujets présentant un intérêt direct pour la bonne gouvernance dans le secteur de la défense, ou dans le secteur public en général. Ils peuvent également être utilisés à des fins pédagogiques.

Publié par : Centre pour l'intégrité dans le secteur de la défense

Infographie : www.melkeveien.no

Traduction : Service Traduction du Secrétariat international de l'OTAN



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no