



Conseil de l'Europe

Mémoire

« L'évolution des Fonctions Publiques en Europe »

présenté par Michel SENIMON

Directeur territorial
Secrétaire Général d'EUROPA, ONG dotée du statut consultatif

Octobre 2001

- Sommaire -

Résumé	p.2
Introduction	p.3
I – Les fonctions publiques en Europe à l'épreuve du nouveau management public	p.4
I – 1 Définition et portée du concept de flexibilité et du « New Public Management »	p.6
I – 2 La réforme en profondeur de l'administration britannique	p.8
<i>I - 2-1 : Au niveau du « Civil Service »</i>	p.8
<i>I - 2-2 Au niveau du « Local Government Service »</i>	p.9
I – 3 : L'impact du « NPM » sur les fonctions publiques des autres Etats	p.9
II – Les fonctions publiques en Europe face à la tentation du politique et de l'argent.	p.12
II – 1 L'infrastructure éthique des fonctions publiques et la lutte contre la corruption.	p.13
<i>II - 1-1 : Les atteintes portées aux vertus cardinales du service public</i>	p.13
<i>II - 1-2 : Les initiatives et les dispositifs de prévention et de gestion de l'éthique</i>	p.15
II – 2 Les fonctions publiques face aux risques de la politisation de leurs agents	p.17
<i>II - 2-1 : L'agent public face aux risques politiques</i>	p.18
<i>II - 2-2 : L'agent public en politique</i>	p. 20
Projet de recommandation	p.22
Appendice	p.23

- Résumé -

S'il n'est pas utopiste d'imaginer à terme une **possible harmonisation** des fonctions publiques en Europe qui tendrait non pas vers un **modèle unique**, mais vers l'élaboration de schémas d'organisation standards et l'adoption de principes directeurs communément partagés, il semble toutefois plus raisonnable et plus pragmatique de voir se dessiner progressivement et, indépendamment des cadres juridiques adoptés par chaque Etat, **des outils et des méthodes de gestion** convergents dans la gestion des ressources humaines.

Pour l'heure, la réalité traduit une **diversité** qui s'articule autour d'un clivage nord-sud, en fonction de la volonté des Etats de disposer d'une fonction publique qui soit reflète **la société civile et les besoins du citoyen**, soit s'appuie sur la notion **d'intérêt général** et de **service public**, soit exprime la nécessité de s'armer contre **la corruption** et de mieux **ancrer la démocratie**.

C'est pourquoi, au moment où se profile un mouvement général en Europe **de recomposition de l'action publique** sur les territoires de chacun des Etats membres, l'évolution des fonctions publiques en Europe, est caractérisée par un vaste mouvement de réformes oscillant entre la **flexibilité** de leurs modes de gestion **et l'éthique** des agents qui les composent et les font vivre.

Les événements politiques, économiques et sociaux qui ont touché l'Europe dans les années 80 ont, en effet, conduit les Etats à **moderniser leurs administrations**. Cela s'est traduit par la réforme du « **New Public Management** » qui appliquée à l'origine à l'administration britannique, vise à rapprocher l'administration du **modèle de l'entreprise privée**, et justifie progressivement la prééminence du système de l'emploi, par la mise en place de mécanismes contractuels et de conventions collectives.

Cependant alors que celui-ci comporte des rigidités, le système de la carrière **n'est pas obsolète** et peut, en cas de volonté politique affirmée, se **révéler tout aussi souple** en raison de la dichotomie du grade et de l'emploi.

De plus, pourquoi vouloir transposer systématiquement les outils de la gestion privée aux collectivités publiques ? Mieux vaut revoir en profondeur **la gestion des ressources humaines** de façon à trouver la meilleure adéquation entre les besoins de l'administration et l'évolution de la carrière des personnels.

Pour lutter contre la **corruption** et les divers **comportements inappropriés** des agents publics, des mesures visant à promouvoir les valeurs de **probité** et de **désintéressement** et à **renforcer l'éthique** dans les administrations publiques ont été mises en œuvre. Cependant ces dispositifs ne sont pas appliqués de la même façon en Europe selon que les pays ont adopté un système à dominante d'emploi ou de carrière. Les premiers ne disposant pas de statut définissant des **droits et obligations** pour les agents publics, sont prédisposés à l'introduction d'un **code de bonne conduite**. Les seconds sont plus partagés : si la France et les Etats de l'Europe centrale se satisfont de leur dispositif statutaire, l'Italie et le Portugal ont, comme le Royaume Uni, mis en place une **infrastructure de l'éthique**.

Enfin, pour prévenir les **risques de la politisation** de leurs agents, les pays européens doivent concilier l'obligation de **neutralité** et de **loyauté** des agents avec le **pouvoir discrétionnaire du politique** en matière de recrutement et de nomination dans certains postes de la **haute administration** ou dans des **emplois de cabinet**, ministériels ou des collectivités locales. Pour ce faire, certains Etats privent les agents publics de leurs droits d'expression et d'opinion et limitent leur participation à la vie politique. Dans les autres, les agents peuvent **occuper des fonctions électives**, sous réserve de quelques règles d'inéligibilité et d'incompatibilité.

- Mémoire -

« L'évolution des Fonctions Publiques en Europe »

Introduction :

Le cadre national de chacun des Etats membres de l'Union Européenne et des pays de l'Europe centrale et orientale, notamment de ceux qui sont candidats à l'adhésion, est devenu insuffisant pour répondre à la demande croissante d'autonomie régionale ainsi qu'à la prise de conscience de la nécessité de se regrouper pour agir.

L'on assiste alors à un redéploiement de l'action publique qui se joue sur deux niveaux distincts : au plan supra étatique, l'**Europe** apparaît comme un niveau de décision de plus en plus important ; au plan infra étatique, les autorités publiques doivent également tenir compte des **particularismes locaux**. De ce point de vue, les « **territoires** », ou dans une perspective plus large, les « **espaces** », apparaissent comme des échelons décisionnels particulièrement pertinents.

Cette dimension spatiale ou territoriale de la recomposition de l'action publique conduit à examiner l'évolution de la **territorialisation** en Europe au travers des grands **mouvements réformateurs** apparus au sein des Etats membres. Plus que les expériences propres à chacun des pays européens pris isolément, c'est la simultanéité de ces réformes, la coïncidence, en Europe, des réflexions portant sur la **nature** et les **modalités d'intervention de la puissance publique** qu'il convient de souligner.

La **décentralisation**, qui tend à organiser l'action publique de façon à répondre aux spécificités locales, doit ainsi aboutir à une meilleure **gouvernance**, entendue au sens de « mécanismes de gestion d'un système social en vue d'assurer des objectifs communs (sécurité, prospérité, cohérence, ordre et continuité du système) ». Dans ce contexte, la **gouvernance** procéderait d'une philosophie réformatrice visant à réorganiser les **relations administratives** entre le **centre et les périphéries régionales ou locales**.

Cette nouvelle dimension spatiale de la recomposition de l'action publique, qui répond à un besoin croissant du renforcement d'une **démocratie de proximité** de la part des citoyens, constitue, sans nul doute, une nouvelle épreuve à laquelle doivent faire face, dès aujourd'hui, les **administrations publiques et les fonctions publiques en Europe**, après celle qui leur est imposée, encore à l'heure actuelle, par les réformes de modernisation issue du développement d'une véritable **culture de gestion managériale** et les nouvelles formes de la gestion publique articulées autour du **concept de flexibilité**.

Face à ces nouveaux enjeux et à ces nouveaux paradigmes de l'action publique, les pays européens ne sont pas tous dans **une situation d'égalité**. Il est évident de constater que les Etats de l'Europe de l'Ouest et notamment ceux qui composent l'Union Européenne ont, pour la plupart d'entre eux, une organisation **stabilisée** de leurs administrations publiques et offrent à leurs agents, quelle que soit la variété du régime juridique qu'ils ont choisi, un système de fonction publique **plus ou moins protecteur** doté de **droits** et de **garanties**, mais aussi **d'obligations** notamment en termes de **neutralité, d'impartialité et de probité**.

Tel n'est pas encore le cas de la plupart des pays de l'Europe centrale et orientale et des pays de l'Est qui après des **périodes de transition difficiles vers la démocratie**, ont mis en route depuis une dizaine d'années seulement, la réforme de leur fonction publique qui s'est avérée souvent en fait la **création d'une fonction publique**.

Dans cette quête du meilleur système possible pour leurs agents publics, la démarche logique de ces Etats a été de prendre en considération les **expériences étrangères**, plus anciennes et notamment celles des pays de l'Europe de l'Ouest **pour en tirer des leçons**.

Attirés dans un premier temps et par un effet de balancier bien compréhensible par **les modèles anglo-saxons fondés sur le système de l'emploi** et sur un mode de **gestion souple et aléatoire**, dans la mesure où ceux-ci leur apparaissaient comme la forme la plus achevée d'organisation, choisie par des pays pratiquant la démocratie parlementaire de manière séculaire, les Etats de l'Europe centrale et de l'Est, face à la désagrégation parfois complète de leur propre administration, et au développement sans précédent de **la corruption**, se sont retournés dans un second temps vers des **modèles à dominante statutaire**, inspirée du modèle français, susceptibles de donner à leurs agents publics non seulement une **carrière régulière et professionnalisée**, mais aussi **des obligations**.

A ce titre, un certain nombre de pays de l'Est et non des moindres, comme la Russie, ont plutôt opté pour une **fonction publique de carrière**, estimant que celle-ci offre suffisamment de souplesse, notamment par la distinction du grade et de l'emploi, pour peu que soit mise en place parallèlement à la gestion statutaire des grades, **une gestion optimale des ressources humaines** fondée sur une approche fonctionnelle des emplois et des métiers, ainsi qu'une grande mobilité.

En conséquence, et dans la mesure où il apparaît qu'aussi bien à l'Ouest qu'à l'Est **la démocratie, l'administration et la fonction publique évoluent au même rythme**, la situation des différents pays européens ne peut être que disparate.

Ainsi, pendant que certains sont à la recherche du meilleur corps de règles possibles pour prévenir les risques de corruption de leurs agents publics, d'autres s'efforcent d'assouplir et de moderniser leur système de gestion par la mise en œuvre d'un **nouveau management public**.

C'est pourquoi l'on peut dire, qu'au moment où se profile un mouvement général en Europe de recomposition de l'action publique sur les territoires de chacun des Etats membres, l'évolution des fonctions publiques en Europe, tant nationales que locales, est caractérisée par un vaste mouvement de réformes oscillant entre la **flexibilité** de leurs modes de gestion **et l'éthique** des agents qui les composent et les font vivre.

I – Les fonctions publiques en Europe à l'épreuve du nouveau management public

Il existe dans l'ensemble des pays d'Europe une **diversité** et une **spécificité** très forte des fonctions publiques, tant nationales que locales.

Toutes, cependant, se rattachent à l'un des deux systèmes d'organisation suivant : **le système de l'emploi et le système de la carrière**.

Rappelons ici et pour mémoire, que dans **le système de l'emploi**, les emplois de l'administration sont analysés comme ceux du secteur privé. Ils sont classés en fonction du niveau de qualification qu'ils requièrent, des tâches qu'ils comportent et du taux de rémunération qui leur est attaché. Plus spécialiste que généraliste, le fonctionnaire est recruté pour occuper un emploi précis, **il est lié à l'existence de cet emploi et à son devenir** et ne bénéficie **d'aucune garantie ou sécurité d'emploi**.

A l'inverse, le **système de la carrière** repose sur le principe de la spécificité de l'administration publique dont le fonctionnement implique un personnel doté de compétences particulières qui consacre normalement toute sa vie professionnelle au service de la collectivité publique. Dans un tel système, la fonction publique est structurée suivant une conception hiérarchique en corps, en grades et en emplois. Le fonctionnaire ayant reçu une formation de généraliste à l'entrée du service déroule alors **une carrière suivant des mécanismes de promotion basés sur l'ancienneté et le mérite**, appréhendé essentiellement sous l'angle de l'appréciation de la « valeur professionnelle ». Placé dans une situation statutaire et réglementaire, il bénéficie de la stabilité de l'emploi et est **soustrait à tout aléa économique** pouvant affecter celui-ci ;

Dès lors, il est clair que le choix opéré en faveur du système de l'emploi traduit la volonté de maintenir la fonction publique **au plus près de la société civile**, alors que l'adoption du système de la carrière exprime la volonté d'une séparation plus nette, guidée par la **notion d'intérêt général et de service public**.

Toutefois, l'analyse des différentes fonctions publiques en Europe conduit d'emblée à constater qu'aucun Etat ne pratique de manière intégrale ou puriste l'un ou l'autre de ces deux systèmes d'organisation mais que tous offrent un **éventail très riche de régimes mixtes**.

Cette diversité de la physionomie des fonctions publiques résulte principalement des **cinq facteurs suivants** :

- la nature **unitaire** ou **fédérale** de l'Etat
- la conception que celui-ci a de la **notion d'intérêt général** et de son rôle dans la mise en œuvre des **missions de service public** qui sont les siennes
- l'impact des mouvements et des réformes de **décentralisation**
- le **pluralisme culturel** ou **régional** des pouvoirs locaux
- enfin, le **degré de différenciation** ou **d'unicité** de la fonction publique locale par rapport à la fonction publique nationale.

Au-delà de cette diversité il semble néanmoins se dégager au niveau des pays de l'Union Européenne **un certain clivage Nord-Sud**.

Les Etats de l'Europe du Nord : *le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, et l'Allemagne*, sont imprégnés d'une **tradition monarchique** qui, dans un premier temps, a impliqué que le fonctionnaire **serve directement** la personne du souverain. Cette relation directe et personnelle a favorisé, au fil du temps, une culture de gestion administrative basée sur le principe de la **négociation et du contrat** et a facilité l'adoption de systèmes **à dominante d'emploi** sans garantie particulière pour les agents publics, autres que celles qu'ils sont en capacité de négocier, au travers notamment de leur représentation syndicale.

Les Etats de l'Europe du Sud : *l'Italie, la France, l'Espagne, le Portugal et la Grèce* ont, quant à eux, par leur histoire été marqués par de nombreux mouvements révolutionnaires et pour certains d'entre eux n'ont retrouvé le chemin de la démocratie que dans une période contemporaine. Ces Etats ont éprouvé la **nécessité de poser dans des statuts**, les principes d'une administration **neutre, impartiale et égalitaire**, afin de se prémunir de régimes politiques autoritaires. Cette nécessité de garantir les principes fondamentaux de la démocratie a conduit à l'adoption de systèmes **à dominante de carrière**.

En ce qui concerne, on l'a vu plus haut, les **Etats de l'Europe centrale et orientale** ainsi que les **pays de l'Est** habitués durant toute l'époque soviétique à voir les agents de leurs différentes administrations soumis **au droit commun du travail**, sous la férule cependant d'un parti et d'un syndicat unique, ils ont tout d'abord organisés leur nouvelle fonction publique, pendant la transition démocratique, suivant les modèles à **dominante d'emploi**, caractérisés par le contrat de droit privé, avant de **revenir vers des dispositifs statutaires** à caractère légal et réglementaire, à la fois plus protecteur à l'encontre de pouvoirs politiques encore **instables** et des **risques de corruption** de leurs personnels.

C'est pourquoi, il semble plus raisonnable et plus pragmatique de voir se dessiner progressivement et, indépendamment des cadres juridiques adoptés par chaque Etat **des outils et des méthodes de gestion** communs, ou tout du moins **convergen**ts, de la situation administrative des agents publics

Néanmoins, il n'est pas utopiste d'imaginer à terme une **possible harmonisation** des fonctions publiques en Europe qui tendrait non pas vers un **modèle unique**, mais vers l'élaboration de schémas d'organisation standards et l'adoption de principes directeurs communément partagés.

L'un de ces facteurs de convergence est constitué sans nul doute par le **concept de flexibilité** et les **réformes de modernisation** qui en ont résulté dans les dix dernières années qui viennent de s'écouler sous l'appellation de « New Public Management » ou « NPM ».

Il convient de souligner cependant que ce mouvement de convergence **n'est pas neutre** au regard de la nature des modèles de fonctions publique choisis librement par les Etats et qu'il tend par sa conception même à **favoriser la déréglementation des systèmes à dominante de carrière** au profit des systèmes à **dominante d'emploi**.

C'est pourquoi après avoir **défini la portée du concept de flexibilité** et des réformes qu'il a engendrées au travers du « NPM », nous analyserons plus particulièrement celle qui a transformé en profondeur **l'administration britannique** sur l'initiative de Margaret TATCHER, avant de **mesurer l'impact de ce vaste mouvement** sur les fonctions publiques des **autres Etats européens**

I – 1 Définition et portée du concept de flexibilité et du « New Public Management »

Le concept de flexibilité est né des changements spectaculaires qui se sont produits sur la scène politique, économique et sociale européenne depuis les quinze dernières années qui viennent de s'écouler, et tous ces changements ont, à l'évidence, eu des répercussions sur les **exigences** et les **défis** auxquels les **pouvoirs publics nationaux et locaux** doivent aujourd'hui faire face.

Nous avons ainsi assisté :

- à **l'ouverture économique** de l'Europe grâce au Marché Commun, puis au Grand Marché Intérieur et à l'Union Economique et Monétaire (UEM),
- à **l'ouverture politique** de l'Europe centrale et orientale avec l'effondrement des anciens régimes communistes.

Tous ces événements se sont accompagnés d'une **récession économique** et d'une **montée du chômage** dans des proportions inconnues jusqu'alors, jusqu'à aboutir au dysfonctionnement social et à des **troubles sociaux**, à la résurgence des **nationalismes** et des **conflits ethniques**, toutes choses qui ont un effet extrêmement corrosif sur la vie sociale.

Un nouvel **ordre économique mondial**, est apparu fondé sur l'hypothèse que **l'action de l'Etat** et des collectivités publiques **n'est pas indispensable** et que les **dépenses publiques**, parce qu'elles sont un frein à la création des richesses, doivent être contingentées et en permanence aiguillonnées par les **impératifs de la concurrence**.

Dès lors, les **forces et les mécanismes du marché** qui s'incarnent principalement par le phénomène de privatisation et de sous-traitance, ont eu un retentissement considérable sur les pouvoirs publics nationaux et locaux et ont opéré une **transformation des administrations et des fonctions publiques**.

Il en a résulté dans beaucoup de pays de l'Union Européenne des **politiques de modernisation** des appareils administratifs et de réforme des structures articulées autour d'un maître mot **la flexibilité** et qui participent toutes à la poursuite d'un objectif commun : le développement d'une **véritable culture de gestion "managériale"** qui se définit elle-même autour des mots clés suivants : **concurrence, contrat, objectif, évaluation et performance**.

Une **bonne approche** du concept de la flexibilité est donnée dans le **rapport de l'OCDE de 1993** sur les évolutions de la gestion publique, qui le définit comme :

- " l'ensemble des moyens mis en œuvre en vue d'améliorer l'efficacité des organisations publiques au profit d'une démarche orientée vers les résultats,

- et comme l'ensemble des modes de gestion des ressources humaines et financières fondés sur la décentralisation des responsabilités et l'adaptation aux règles du marché"

Ces politiques de **modernisation des administrations publiques**, que les anglophones ont appelées le « **New Public Management** » ou « **NPM** ». sont apparues dans les années 1980-1990

L'idée générale est de rapprocher les modes de gestion de l'administration de ceux des **entreprises privées** en donnant moins d'importance à l'application des règles et procédures administratives voire bureaucratiques, en favorisant la recherche de la **rentabilité** et les rapports de type **commercial ou contractuel** et en privilégiant la **satisfaction des citoyens** pris en leur qualité de **consommateur** de services publics.

Dès lors, il apparaît que la mise en œuvre du concept de flexibilité a forgé de la part des pays de l'Union européenne une sorte de **réponse commune** à la suite logique des interrogations que toute réforme de la fonction publique conduit à se poser.

A la question quel modèle de société voulons-nous ? : la plupart des pays de l'Union Européenne ont répondu par le développement d'une **société de consommation** largement inspirée des modèles américains et anglo-saxons, basés sur le **bien être individuel**, où le citoyen est passé du rang d'administré à celui d'usager, puis à celui de consommateur soucieux de **l'efficacité et de la qualité du service rendu**.

A la question quel modèle économique convient le mieux à ce modèle de société ? : les Etats de l'Union européenne oscillent, au sein du modèle occidental unique de **l'économie de marché**, entre le choix de deux variantes :

- le **modèle de marché corrigé**, où l'Etat est conscient de son rôle en matière de protection de la cohésion sociale et territoriale au travers de la mise en œuvre de ses missions de service public,

- et le **modèle d'Etat ultra-libéral** du laisser-faire, laisser-passer.

Dès lors, à la question quelle forme doivent revêtir l'administration publique et la fonction publique ? : ils s'interrogent, sous l'influence des valeurs véhiculées par le concept de flexibilité, sur les vertus des **systèmes de fonction publique à dominante d'emploi**.

Il apparaît dès lors clairement, que le **concept de flexibilité** est devenu au fil du temps la **justification doctrinale** du bien fondé du système de l'emploi et de son extension.

Il donne à cet égard la **mesure de l'influence** qu'ont eu les modèles anglo-saxons sur les systèmes de fonctions publiques des autres pays en Europe.

I – 2 La réforme en profondeur de l'administration britannique

La volonté politique du **Gouvernement britannique** dès le début des années 1980, a été de mettre en œuvre le NPM au sein de sa propre fonction publique, tant au niveau de l'Etat qu'au niveau de ses collectivités locales.

I - 2-1 : Au niveau du « Civil Service » :

La réforme dite des **"Next Steps"** a été introduite au sein du Civil Service, précédemment organisé suivant un système hybride apparenté au système de la carrière, et a conduit à mettre en place un mode de gestion articulé autour de **8 principes** : *la fragmentation des unités administratives, l'appel à la concurrence, l'individualisation des responsabilités aux mains des gestionnaires et des managers, l'installation d'instruments de mesure de la performance, le contrôle des résultats, une gestion du personnel inspirée du secteur privé, la parcimonie dans l'octroi des ressources, et le service de l'usager.*

Il en est résulté la création **"d'agences exécutives"** qui correspondent à un schéma d'organisation de l'administration publique fondé sur la **distinction entre les tâches "politiques"**, qui restent dans les mains des ministères, et **les tâches administratives et de gestion dites tâches "day to day"** qui sont confiées à des agences autonomes dans le cadre d'un budget et d'un accord négocié entre le ministère de "tutelle" et l'agence concernée.

Cet accord dénommé **« Framework Document »** fixe les compétences attribuées à l'agence exécutive, les objectifs qu'elle doit atteindre tant sur le plan des missions à accomplir que sur le plan financier, ainsi que ses propres **critères de performance** sur la base desquels l'ensemble de son action sera évalué. Chaque agence est dirigée par un **« Chief Executive »** (Civil servant ou contractuel) dont le pouvoir est considérable dans la gestion des agents qui en dépendent et qui gardent cependant la qualité de fonctionnaire. Néanmoins, tous les trois ans, le travail accompli par les agences exécutives fait l'objet d'un **audit complet** au terme duquel il peut être décidé, soit de maintenir les fonctions qui lui sont dévolues au sein du secteur public, soit de les **privatiser** et de les confier à une **société de droit privé**.

Plus important encore est le programme (*market testing*) qui consiste à **évaluer en permanence** tout les activités accomplies dans le Civil Service, pour déterminer si elles peuvent être :

- soit, **sous-traité** à l'extérieur (*contracting out*), c'est à dire si les ministères et leurs administrations peuvent acheter des **services meilleurs et moins onéreux** que ceux dont ils se chargent eux-mêmes. La **sous-traitance** concerne ainsi une bonne partie des activités internes de l'administration qui peuvent être achetées par l'administration elle-même au cours de l'appel d'offres.

- soit **totale**ment privatisées ; il s'agissait en fait ici essentiellement des activités des services publics industriels et commerciaux assurées par une entreprise publique (ou un établissement public industriel et commercial), cette initiative de privatisation ayant débuté en 1992 (*Private Finance Initiative* ou l'initiative de privatisation).

La création des *agences exécutives*, le « *contracting out* » et la « *Private Finance Initiative* » constituent ainsi les bases du **New Public Management** .

Cette volonté politique ne s'est pas démentie à partir de 1997 avec le retour des travaillistes au pouvoir et le Gouvernement de Tony BLAIR n'a **nullement remis en cause le système** des agences exécutives. Tout au plus le nouveau gouvernement a **stoppé la procédure de privatisation** desdites agences.

I - 2-2 Au niveau du « Local Government Service »

Le système du **Compulsory Competitive Tendering** (CCT) a été rendu obligatoire en 1988 au sein du Local Government Service, qui organisé sur la base du système de l'emploi, intégrait déjà au niveau de la gestion des personnels **toutes les composantes de la flexibilité**.

Il consiste à **mettre systématiquement en concurrence** les services publics locaux et les sociétés privées dans le cadre d'appels d'offres.

Pour faire une **comparaison plus juste** entre l'offre du secteur privé et le coût de leurs propres services, les collectivités locales britanniques ont été amenées à fractionner leurs administrations en plusieurs unités dénommées "**Direct Service Organisation**" à l'instar des agences exécutives pour le Civil Service.

Ce système d'appels d'offre obligatoire à tout d'abord concerné **les tâches et travaux manuels** accomplis par les "cols bleus": entretien des espaces verts, enlèvements des ordures ménagères et entretien des véhicules administratifs avant de s'étendre à la **gestion des logements sociaux** puis à **l'aménagement urbain** et à partir 1997 aux **services financiers** des collectivités locales gérés par les "cols blancs".

Le Gouvernement de Tony BLAIR a là aussi **stoppé la progression du CCT** sans en remettre le principe en cause.

I – 3 : L'impact du « NPM » sur les fonctions publiques des autres Etats

Les autres pays de l'Union Européenne ont, eux aussi, et par une sorte d'effet « ricochet » souvent relayé par les valeurs « néo-libérales » véhiculées par les instances communautaires, été confrontés de plein fouet à la mise en œuvre du concept de flexibilité et à la définition de politiques de réforme et de modernisation de leurs administrations publiques. Ils ont ainsi été amenés à rendre leurs fonctions publiques, **plus performantes, plus réactives, plus souples et donc plus flexibles**.

Le phénomène a touché généralement en premier lieu la fonction publique nationale de **l'Etat central** ou unitaire, avant de **se répercuter** sur les fonctions publiques locales des entités fédérées ou décentralisées, de manière plus ou moins simultanée, suivant le degré de différenciation ou d'unicité qui les caractérisent.

Y ont été plus particulièrement sensibles les pays dont la fonction publique était déjà organisée, à titre principal, autour d'un **système à dominante d'emploi** comme **la Suède, le Danemark la Finlande et les Pays-Bas**.

Dès lors la **question des statuts s'est posée**. Ne conviendrait-il pas, dès lors et pour faciliter l'introduction du management dans un monde bureaucratique et hiérarchisé, de **les remplacer** par des mécanismes contractuels et des **conventions collectives** fussent-elles de droit public ? Sachant par ailleurs que celles-ci seraient plus compatibles avec la définition restrictive et régaliennne de la notion « *d'emplois dans l'administration publique* » donnée, au fil du temps, par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes et les résolutions de la Commission Européenne, dans leur interprétation de la **dérogation au principe de libre circulation** prévue dès l'origine par l'article 48 § 4 du traité de Rome.

Paradoxalement et dans le même temps, certains pays d'Europe centrale et orientale, comme **la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie, ou la Roumanie**, mais aussi les **Etats baltes**, soucieux d'affirmer et d'afficher leur retour vers la démocratie, ont progressivement abandonné le droit commun du travail pour définir le régime juridique applicable à leurs agents publics et ont compris les vertus des dispositifs statutaires pour **ancrer et protéger certains principes fondamentaux** dans des lois et règlements spécifiques.

Dans la pratique, on le voit, les choses ne sont pas si simples, et il apparaît que les systèmes de l'emploi, dopés et légitimés par le concept de flexibilité, conservent néanmoins beaucoup de rigidités, alors que les **systèmes de carrière**, en raison notamment de **la dichotomie grade-emploi**, peuvent dégager des « **zones franches** » au sein desquelles la flexibilité trouve à s'exprimer, pour peu qu'elle soit soutenue par une réelle volonté politique de mise en œuvre.

En effet, gérer l'Etat ou les collectivités territoriales comme les entreprises est une tentation des tenants du « *managérialisme* ». Cette position relève plus souvent de l'idéologie que de la recherche d'une meilleure efficacité du service public. Elle n'est pas toujours pertinente car les finalités de l'Etat et des collectivités territoriales sont totalement différentes. Il ne s'agit pas de créer des richesses, mais de **la cohésion sociale et territoriale, du développement économique, de la sécurité, de la justice, de l'éducation...** Les collectivités publiques n'ont rien à gagner à transposer de **manière automatique** les outils de la gestion privée.

Affirmer cela ne signifie pas qu'on ne doive pas s'interroger sur **l'efficacité du système de gestion** des administrations publiques. On peut penser qu'un certain nombre de techniques de management sont applicables dans les services publics **sans en modifier les finalités**. Pour améliorer la gestion publique, plusieurs chantiers doivent être ouverts et d'abord celui de la **gestion des ressources humaines**.

Il s'agit de revoir profondément la gestion des ressources humaines en raison du **décalage croissant entre un monde** (le secteur privé) de plus en plus soumis à la concurrence, à l'informatisation, à la mobilité croissante des emplois et aux changements de métiers et **un autre** (la fonction publique) enfermée dans ses procédures, ses protections, ses garanties, son conservatisme. L'évolution démographique, les départs en retraite sont l'occasion de repenser le nombre des fonctionnaires et leur répartition sans diminuer les services publics.

Ceci ne signifie pas le **caractère obsolète des « statuts de carrière » des agents publics**. Il convient de rappeler qu'ils ont leur raison d'être : **empêcher la politisation** et **permettre le professionnalisme** en vue d'exécuter efficacement les décisions et directives politiques.

Leur mécanisme fait souvent place, à des degrés divers selon les pays, à des **préoccupations de saine gestion** : mécanismes de mobilité, motivation par l'avancement au mérite, rémunération selon la performance....

Cependant, le dialogue entre employeurs (Etat, collectivités) et personnel (syndicats) a progressivement réduit les marges de manœuvre en raison de la mise en avant de la « lutte » contre l'arbitraire et a abouti à **une gestion égalitariste** (contraire d'ailleurs à la notion d'équité entre les personnes : toutes n'ont pas le même mérite).

Aussi, progressivement, les employeurs publics ont-ils cherché à **importer des outils de gestion du secteur privé**, car après la période d'arrêt d'une expansion continue amenant un argent facile, ils ont pris conscience qu'il n'y avait plus de ressources à fond perdu sans services fournis à la collectivité pour les justifier.

C'est le **management public** appliqué à la **fonction « personnel »** et synthétisé par le sigle « GRH » (*Gestion des Ressources Humaines*).

Cette nouveau mode de gestion publique se décline selon un certain nombre d'axes :

- **La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** (GPEC) : adaptation de la capacité de « production » de l'administration à la demande du « marché » (des citoyens usagers-clients), elle se décline à court et à moyen terme : à 2 ans pour faire la balance entre les postes à pourvoir et les individus disponibles et à moyen terme (5 ans) pour anticiper les besoins à venir et mettre en place les outils nécessaires (formation ou reconversion des personnels existants, recrutement, remise sur le marché...);
- **Le recrutement** : prise de conscience de la nécessité de recruter sur la base de compétences et de métiers bien définis, à partir de fiches de postes décrivant précisément les missions et les activités qui seront exercées ;
- **La gestion de l'évolution de la carrière** : développement de la flexibilité et de la mobilité en raison des incertitudes économiques et de l'évolution des missions, mécanismes d'avancement fondés plus sur le mérite et la valeur professionnelle évalués lors d'entretiens individuels d'appréciation, que sur l'automatisme, peu gratifiante, de l'ancienneté et de l'âge.
- **Une diversification des statuts** : prise de conscience que pour être performant, souple et réactif à la demande et aux besoins, notamment en termes de continuité et d'adaptation du service public, il ne faut pas un seul statut mais de multiples : celui des fonctionnaires permanents certes, mais à côté de lui, ceux des agents contractuels, sous contrat à durée indéterminée (CDI), ou à durée déterminée (CDD), ou des « emplois socialement aidés » (à partir de fonds publics et de dotations de l'Etat, comme en France, les contrats emplois-solidarité ou les emplois-jeunes)....

- Une **nouvelle organisation du travail** qui se traduit sur le temps de travail (plus de souplesse d'organisation), la gestion du changement en particulier technologique (qui nécessite des diagnostics d'où l'attention portée au « tableau de bord social » et au bilan social ainsi qu'à l'analyse du climat social, et une bonne gestion de la négociation syndicale des réformes envisagées) ;
- Une autre façon de **concevoir la rémunération** qui est toujours sous la contrainte économique (le marché du travail), sous une contrainte interne (l'évaluation des postes), sous une contrainte de gestion individuelle (prise en compte de la performance individuelle et collective avec le problème difficile de la définition de la performance et du système d'appréciation).

L'introduction de ces mécanismes bute toutefois encore **sur les procédés de recrutement** et notamment **les concours dont la nature des épreuves** au-delà même du principe d'égal accès auquel il fournit encore la meilleure réponse et le meilleur compromis, sont totalement surannées et tiennent **peu compte des besoins réels** des administrations en termes de métiers, sur l'absence de vision à long terme (gestion prévisionnelle), sur un avancement et une mobilité caractérisés par le « barème et le tour de bête », sur un système de rémunération fondé sur un **égalitarisme poussé** à l'extrême qui est un non-sens au regard de l'efficacité sociale, sur un niveau des effectifs en augmentation systématique, sur un **statut rigide** que l'on cherche à étendre à toujours plus d'agents sans recherche de cohérence et d'efficacité.

L'on voit donc que la **problématique de la modernisation** des administrations publiques et de leurs fonctions publiques est moins une question de changement de cadre et de régime juridiques propres à chaque Etat et à son histoire, qu'un **véritable bouleversement des mentalités et des comportements** de leurs agents qui fortement imprégnés **d'une culture administrative** et hiérarchisée doivent intégrer les valeurs d'un système managérial fondé sur **des pratiques transversales et des savoir-faire partagés**.

II – Les fonctions publiques en Europe face à la tentation du politique et de l'argent.

Partout en Europe, les agents publics exercent désormais leurs fonctions dans un **contexte en perpétuelle et constante mutation**.

En Europe occidentale et notamment au sein de l'Union Européenne, ils sont de plus en plus soumis à une exigence croissante de la part des citoyens qui en véritables consommateurs, veulent de plus en plus bénéficier de **services publics de qualité et de proximité** au moindre coût, alors que dans le même temps les ressources dont ils disposent sont de plus en plus limitées.

Pour ce faire, ils doivent assumer de **nouvelles fonctions et des responsabilités supplémentaires** pour diverses raisons : *transfert de compétences, plus grand pouvoir d'appréciation en matière de gestion, mixité des acteurs publics et privés dans le montage d'opérations et de projets, adaptation aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.....* En bref, ils doivent adopter de **nouvelles méthodes de conduite des affaires de l'administration**.

Or, si les réformes de **modernisation de la gestion publique** ont produit des effets bénéfiques en termes d'efficience et d'efficacité des administrations, elles ont eu parfois aussi des incidences imprévues sur **l'éthique et les règles de conduite de leurs agents**.

En effet, ces changements ont pu parfois placer les agents publics dans des situations entraînant des **conflits d'intérêt ou d'objectifs** et pour lesquelles ils ne disposent que de **peu de principes directeurs** quant à la manière dont ils devraient agir et se comporter

Par ailleurs, dans les Etats de l'Europe centrale et orientale et les pays de l'Est, la période de transition démocratique s'est accompagnée d'un **passage brutal** d'une économie planifiée à une économie de marché à tendance souvent néo-libérale, d'un **bouleversement complet** de la nature, de l'étendue et des structures du **secteur public**, d'une **implosion du système bureaucratique** contrôlé auparavant par un parti et un syndicat uniques et donc d'une désagrégation parfois complète de leurs appareils administratifs.

Cette modification complète du système de valeurs et de références des agents publics a favorisé le développement sans précédent de **la corruption** dans les administrations publiques et dans les relations entre celles-ci et le nouveau secteur privé concurrentiel.

Dès lors la **dimension « éthique »** de la fonction publique dans tous les pays d'Europe est devenue primordiale.

Autre phénomène à prendre compte, la recomposition de l'action publique et l'émergence de nouveaux acteurs et décideurs publics, au travers notamment des **vastes processus de décentralisation** engagés et poursuivis un peu partout en Europe ces vingt dernières années, ont modifié sensiblement les **rapport des agents publics au politique** : pouvoir central ou déconcentré pour les agents de l'Etat et des entités fédérées, pouvoir des élus locaux pour les agents des collectivités locales décentralisées.

Dès lors c'est toute la question des droits et obligations des fonctionnaires en termes de **loyauté, de neutralité, d'impartialité et d'égalité** mais aussi de **stabilité** et de **permanence**, face aux exigences du service public et du service au public, qui est en cause et qui est appréhendé de manière différente suivant le **modèle dominant** choisi par chaque pays pour organiser sa propre fonction publique.

C'est pourquoi, nous examinerons successivement les initiatives mises en œuvre et les solutions apportées dans la majorité des pays d'Europe pour prévenir et lutter efficacement contre **les tentations** de leurs agents publics, **face à l'argent et au politique**.

II – 1 L'infrastructure éthique des fonctions publiques et la lutte contre la corruption.

De nombreux pays d'Europe connaissent une **baisse de confiance** dans les pouvoirs publics. Les citoyens perdent confiance dans leurs décideurs, ce qui a des incidences négatives sur la légitimité du gouvernement et des institutions. Ce « *déficit de confiance* » se nourrit des « scandales » abondamment rapportés, dont les causes vont de ce que l'on peut qualifier « **d'actes inappropriés** » des agents publics à la **véritable corruption**. Peu d'Etats européens ont échappé à cette dégradation, présumée ou réelle, due à ces « mauvaises conduites ».

Par voie de conséquence, **l'éthique et les normes de bonne conduite** dans la vie publique sont devenues le thème d'un important débat politique et dans l'opinion publique.

II - 1-1 : Les atteintes portées aux vertus cardinales du service public

L'éthique du service public est une **donnée variable** qui dépend pour beaucoup des valeurs **historiques et culturelles** développées dans chaque pays d'Europe. Elle est aussi la résultante d'autres facteurs tels que le **niveau de développement économique** et de **maturité démocratique**.

Ce qui explique partiellement la réticence à tenter **une approche européenne voire internationale de l'éthique** et des normes de bonne conduite.

Ainsi, une action sera qualifiée dans certains pays de népotisme et de violation du principe de promotion au mérite, tandis que dans d'autres on y verra seulement « une aide aux siens ». Dans un contexte donné, offrir des dons et les accepter fait partie des règles normales des affaires ; dans d'autres contextes, cela soulèvera de très graves problèmes juridiques et l'engagement de la responsabilité civile, financière voire pénale de leurs auteurs.

Toutefois, dans de nombreux pays européens les deux vertus cardinales du service public s'incarnent dans la **probité** et le **désintéressement** des agents publics qui le mettent en œuvre et qui ont donc en charge la gestion de « *l'intérêt général* ».

Quelles sont donc les **atteintes qui peuvent y être portées** ? Il est utile, à cet égard, d'introduire une distinction entre trois types de comportements :

- ceux qui sont **illégaux**, c'est à dire ceux qui sont contraires à la loi définissant les délits et les infractions ;
- ceux qui sont « **non éthiques** », c'est à dire allant à l'encontre des orientations, des principes ou des valeurs éthiques ;
- ceux qui sont « **inappropriés** » c'est à dire contraires aux conventions ou aux pratiques usuelles.

La corruption peut entrer dans **l'une ou l'autre de ces trois catégories**. Les caractéristiques qui la définissent sont **l'usage abusif** de fonctions, de moyens publics ou de ressources publiques en vue d'en retirer des **avantages privés**, matériels ou autres.

Il y a tout d'abord l'utilisation abusive et à des fins personnelles *de véhicules, de téléphones, de frais de représentation...* Il y a ensuite tous ces péchés apparemment véniels qui ont pour noms : *cadeaux, faveurs, repas d'affaires, voyages d'études* ; petites et mauvaises habitudes qui finissent par compromettre un agent public et jeter le discrédit sur son administration. Il y a enfin les fautes lourdes qui relèvent du détournement, de la concussion, de la prise illégale d'intérêts, les marchés publics constituant un excellent vecteur d'échanges coupables.

Ces dernières, parce qu'elles relèvent une **activité manifestement illégale** peuvent facilement être sanctionnées, en général, par **la voie judiciaire**. En revanche, lorsque les fautes commises se situent dans la « **zone grise** » du comportement « **non éthique** » ou « **inappropriés** », les mesures à prendre sont beaucoup moins évidentes. Or l'élimination de cette « zone grise » est tout aussi importante que la lutte contre la corruption au sens strict du terme, qui réside dans un travail de détection et de répression au travers notamment de l'application de la loi pénale.

Dès lors, il s'agit de **promouvoir l'intégrité** et la **bonne conduite** des agents publics en donnant aux agents de la fonction publique des **orientations** quant à la manière dont ils doivent agir, prendre des décisions et faire usage de leur **pouvoir d'appréciation** dans leur travail quotidien à l'interface avec les citoyens et dans le contexte de leurs fonctions d'élaboration des politiques publiques.

A ce titre, **l'éthique est un contrepoids** important à l'usage de l'arbitraire dans ces prérogatives de puissance publique.

II - 1-2 : Les initiatives et les dispositifs de prévention et de gestion de l'éthique

Selon le rapport de l'OCDE de 1996 sur l'éthique dans le service public, la plupart des pays européens utilisent des **instruments** ou des **processus** mettant en œuvre, soit des règlements contre les comportements indésirables, soit des incitations à l'adoption d'une bonne conduite.

L'ensemble de ces mesures constitue ce que le rapport appelle une « **infrastructure de l'éthique** », laquelle se compose des **huit éléments clés** suivants :

- **un engagement politique fort** : en ce sens, toute initiative en matière d'éthique dans le service public n'aura de chance de réussir que si elle est étayée par un véritable engagement politique, tant dans le discours que par l'affectation de ressources suffisantes. A ce titre, on peut citer à titre d'exemple la création de la commission NOLAN au Royaume-Uni (1994) et les initiatives prises par les ministères de la justice et de la fonction publique norvégiens dans la constitution d'un groupe de travail chargé d'enquêter sur le statut de l'éthique dans les services publics (1991), ainsi que celle du ministère de l'intérieur néerlandais plaçant parmi les thèmes prioritaires de l'agenda politique la question de l'intégrité dans l'administration publique (1992).

- **un cadre juridique efficace** : il s'agit ici pour le pays concerné, de disposer d'un corpus de textes de lois et de règlements qui déterminent les normes de bonne conduite des agents publics et imposent le respect de ces limites par le biais de systèmes d'investigation et de poursuite. Cela va du code pénal applicable à tout citoyen à l'adoption de textes spécifiques sanctionnant tels ou tels comportements délictueux ou non.

- **des mécanismes de responsabilisation pertinents** : au-delà des textes, il s'agit de mettre en place des procédures administratives et des mécanismes de responsabilité qui contrôlent de manière préventive la conduite quotidienne des fonctionnaires.

- **des codes de conduite pratiques** : le code de conduite peut être un document juridique ou une simple déclaration administrative énonçant les niveaux et la qualité attendus des performances des agents publics concernés. Il décrit dans leurs grandes lignes, les principes éthiques applicables au service public de manière générale ou plus particulièrement à un ministère, une agence exécutive, ou une collectivité locale.

- **des mécanismes de socialisation professionnelle** : on appelle socialisation professionnelle le processus par lequel les agents publics apprennent et inculquent les valeurs, l'éthique, et les normes de conduite ; les programmes d'éducation et de formation constituent à ce titre, les mécanismes clés de la socialisation.

- **des conditions de la fonction publique favorables** : afin de fournir un environnement propice à une conduite éthique, la politique des ressources humaines conduites à l'intérieur des collectivités publiques concernées devra assurer des recrutements et des formations de qualité, des promotions au mérite, des rémunérations justes et équitables de manière à ce que les agents résistent mieux à la tentation de la mauvaise conduite ou de la corruption.

- **l'existence d'une forme d'organisme de coordination de l'éthique** : l'éventail de tels organismes peut comprendre des commissions parlementaires, des agences centrales, des ministères, ou des agences indépendantes spécialement créées pour la supervision de l'éthique dans la fonction publique.

- **et une société civile jouant le rôle de surveillance** à l'égard des actions des fonctionnaires

La synergie entre les différentes composantes d'une « **infrastructure de l'éthique** » dépend des traditions culturelles et politico-administratives du pays, de son approche générale en matière de gestion publique et de ses initiatives antérieures sur le plan de la promotion d'un comportement éthique

En définitive, l'efficacité d'un tel dispositif suppose qu'il soit **concrétisé, compris et utilisé de manière cohérente**.

Dans la pratique de la mise en œuvre concrète de tels dispositifs de **prévention et de gestion de l'éthique**, l'on peut constater, a priori, qu'il existe en ce domaine comme dans celui des réformes de modernisation des administrations publiques par l'introduction du management public (cf. supra § I) une **dichotomie assez nette** entre les pays européens ayant choisi comme mode d'organisation de leur fonction publique un **système à dominante d'emploi** et ceux ayant opté pour un **système à dominante de carrière**, tant il est vrai qu'il ne peut y avoir qu'une liaison cohérente entre le régime de l'éthique d'un pays et ses approches en matière de gestion publique.

Pour les premiers en effet, le cadre conventionnel de la fonction publique tant nationale que locale, semble prédisposer à l'adoption de **code de déontologie et de bonne conduite** des agents publics, dans la mesure où l'absence de cadre statutaire précis en termes de droits et d'obligations n'assurent **aucune garanties particulières préexistantes** en ce domaine.

Ainsi, au **Royaume-Uni**, le code de déontologie des agents publics a été introduit en janvier 1996. Il établit le cadre au sein duquel les agents publics travaillent, leur rôle, leurs devoirs et normes de conduite ainsi que les valeurs auxquelles ils doivent se conformer en terme d'intégrité, d'honnêteté, d'impartialité, et d'objectivité. Le code interdit expressément le manque de respect envers le parlement et le public, l'abus de pouvoir et la divulgation d'informations sans autorisation.

Pour les seconds, ils peut apparaître vain, voire **inutile de transposer à nouveau** dans tels codes fussent sous des formes juridiques différentes, un arsenal de règles et de dispositions d'ordre *constitutionnel, législatif, réglementaire et jurisprudentiel* qui régissent déjà le cadre statutaire de la fonction publique, au risque de faire doublon.

Ainsi en **France**, il n'existe pas de code de bonne conduite applicable à l'ensemble des agents publics, dans la mesure où la loi portant droits et obligations des fonctionnaires, applicables aux trois fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière, fournit déjà un **dispositif jugé suffisant** en ce domaine notamment en termes de cumuls d'activités publiques et privées. Il existe seulement un code de déontologie de la police nationale.

Cependant, des mesures ont été prises ces dernières années, concernant les obligations des fonctionnaires, donnant naissance à une **Commission de Déontologie**, dans chacune des trois fonctions publiques, à des réflexions sur l'évolution de ses missions, à des réformes des règles de cumul d'emplois et de rémunération et à l'élaboration de guides de déontologie par les ministères ; de tels documents ont également été expérimentés dans quelques collectivités locales.

Dans d'autres Etats comme la **Belgique, la Pologne, la République Tchèque**, et la **Hongrie**, il n'existe pas non plus de codes de bonne conduite mais certaines dispositions juridiques contraignantes. Des textes divers et spécifiques reprennent les droits et obligations des fonctionnaires.

En Pologne, les lois de 1982 et 1996 portent sur l'éthique professionnelle.

Cependant au **Portugal**, qui pourtant a choisi un système de fonction publique à dominante de carrière, il existe un code de bonne conduite, la « **charte éthique du service public** » qui a pour base les valeurs considérées comme fondamentales au niveau du service public, notamment *le service public comme finalité et raison d'être de l'administration, le principe d'égalité, le principe de la neutralité politique, économique et religieuse, et l'intégrité comme condition de la liberté individuelle.*

En Italie également, il existe un code de bonne conduite des agents publics. Les lois et les contrats collectifs fournissent d'autres indications concernant la conduite attendue de la part des agents publics. Mais il est vrai que les réformes successives (en particulier le décret-loi 29/93 et ses modifications ultérieures) ont introduit la **privatisation de la relation de travail** des fonctionnaires publics, qui désormais suit les **normes du droit privé**.

A noter enfin que l'élaboration d'un tel code est actuellement en cours **en Bulgarie**.

II – 2 Les fonctions publiques face aux risques de la politisation de leurs agents

A l'endroit du pouvoir, pouvoir central ou déconcentré pour les agents de l'Etat et des entités fédérées, pouvoir des élus locaux pour les agents des collectivités locales décentralisées, l'agent public doit avoir une obligation de **neutralité** et de **loyauté**.

Le **principe de neutralité** signifie que les services publics doivent fonctionner de **manière impartiale** et ne pas être au service d'un **parti politique particulier**, mais au service de l'intérêt général des citoyens et de l'Etat. Concrètement, la neutralité signifie que les agents ne doivent opérer **aucune discrimination** entre les usagers des services publics en fonction de leurs opinions politiques, de leurs opinions religieuses, de leur race, de leur sexe.....

Le **devoir de loyauté** conduit, quant à lui, à distinguer la loyauté **institutionnelle** et la loyauté **personnelle**. La première, pleine et entière, est due à l'institution : Etat, entité fédérée ou collectivité locale. Ainsi en **Allemagne**, dans le serment que chaque fonctionnaire est tenu de prêter, il jure, «*de s'acquitter consciencieusement des devoirs de sa charge*». La seconde, due à un homme, est à nuancer quand bien même cet homme serait-il le supérieur hiérarchique, autorité exécutive ou représentant qualifié de l'institution.

Cette distinction s'impose plus particulièrement dans les collectivités locales, là où le **risque de confusion est le plus important**. Effet de la décentralisation, le rapport au politique, c'est à dire les relations entre élus locaux et agents publics **sont dans la nature des choses**. Elles **sont permanentes et générales**, chaque agent, quel que soit son grade ou son emploi, quelle soit sa fonction pouvant être amené à traiter un dossier avec un élu. Elles ont plus **étroites et régulières**, lorsqu'elles concernent un élu local ayant un délégation de l'exécutif et le responsable du service dont les activités entrent dans le champ de la compétence ainsi déléguée à l'élu ; elles sont **franchement directes et quotidiennes** entre le maire ou le président de la collectivité territoriale et son directeur général des services.

Ces relations pourraient rester **purement administratives et techniques** à l'exclusion de toute considération politique, mais la nature souvent **duale et ambivalente** de l'autorité territoriale brouille les critères dans la mesure où le « patron » d'une commune, d'un département ou d'une région, exerce simultanément **deux fonctions** :

- **une fonction politique**, car président élu de l'assemblée délibérante, il est le leader politique d'une majorité de gouvernement local ;

- **une fonction administrative**, car chef de l'administration, il exerce son autorité directe sur l'ensemble des services de la collectivité considérée et nomme directement et de manière discrétionnaire le directeur général des services.

Il n'y a pas de contradiction, mais **subordination d'une fonction à une autre**, dans la mesure où, pour les élus locaux, l'administration est un **moyen au service d'une politique**, dont le contenu et les objectifs peuvent varier d'un mandat à l'autre, notamment en cas d'alternance politique.

Cette situation est variable suivant les pays d'Europe, en fonction du degré de décentralisation de l'Etat et du degré de différenciation entre la fonction publique nationale et la fonction publique locale. Elle est particulièrement flagrante en **Allemagne** où dans la plupart des Länders, l'autorité exécutive exerce en même temps la fonction de directeur des services, et ce tant au niveau des communes que des districts.

Reste à s'entendre sur la **signification des mots** :

- il y a les **politiques nationales et locales**, qui constituent un ensemble d'orientations pour l'action dans le domaine économique, social ou culturel : pour l'agent public **les servir est un devoir**
- il y a la **politique dite « politicienne »** conduite par certains élus ou groupes d'élus : pour un agent public y être asservi est une faute.

C'est pourquoi, nous examinerons successivement les situations où l'agent public se trouve face aux risques politiques et celles où lui-même entre en politique.

II - 2-1 : L'agent public face aux risques politiques

En ce domaine, il semble là encore et à priori exister une **dichotomie assez nette** entre les pays européens ayant choisi comme mode d'organisation de leur fonction publique un **système à dominante d'emploi** et ceux ayant opté pour un **système à dominante de carrière**.

En effet, les fonctionnaires bénéficiant d'un « **statut de carrière** » sont recrutés **par voie de concours**, sur titres ou sur épreuves, y compris pour les cadres supérieurs et la haute fonction publique. Ce procédé, même s'il est souvent décrié pour ses lourdeurs et ses inadaptations à la réalité des métiers publics, offre l'avantage de garantir à tous un **égal accès** à l'administration et une **impartialité dans le choix des lauréats** qui figurant sur une liste d'aptitude, sont choisis par l'autorité politique détentrice du pouvoir de nomination en fonction de leur mérite.

En revanche, les agents publics évoluant dans un système à **dominante d'emploi** sont généralement recrutés sur la base de **simples entretiens** assortis de divers tests techniques, à partir de l'appréciation discrétionnaire de leurs aptitudes et de leurs compétences par rapport à la nature des fonctions et des missions figurant sur une fiche de poste. Dès lors, le risque de la prise en compte de **considérations politiques**, en termes d'appartenance ou de fidélité à tel ou tel parti politique, n'est pas à exclure, notamment lorsque le recrutement s'opère dans la haute administration pour des emplois exigeant de lourdes responsabilités et une loyauté accrue au pouvoir en place.

Il convient néanmoins de **nuancer fortement** cette affirmation, tant il est vrai d'une part, que dans les fonctions publiques de carrière, il existe des dérogations importantes et de nombreux emplois dont l'accès est laissé à la **discrétion du gouvernement ou des autorités territoriales** et que d'autre part, dans les fonctions publiques d'emploi, les agents publics sont soumis à des **restrictions parfois très fortes** dans l'exercice de **leurs droits politiques** lorsqu'ils assument des responsabilités importantes.

Tel est le cas en France, s'agissant des premières, où l'on dénombre **quelques 450 postes** qui au niveau de la **fonction publique de l'Etat**, sont pourvus par décision du gouvernement, la nomination intervenant en Conseil des ministres.

Les emplois les plus sensibles aux alternances, qu'elles soient administratives ou politiques, sont, **indépendamment des postes dans les cabinets ministériels**, les emplois de *préfet, de directeur d'administration centrale, de recteur ou de responsable d'une grande entreprise publique*. Le fonctionnaire remercié perd l'emploi auquel il a accédé par la voie du détachement, mais conserve son grade et peut ainsi bénéficier ultérieurement d'une affectation dans un emploi d'un niveau correspondant. Il en est ainsi des préfets placés hors cadre.

Par ailleurs, dans la fonction publique territoriale française, l'autorité territoriale dispose d'un véritable « **droit de répudiation** » à l'endroit de ses principaux collaborateurs. Cela concerne au premier chef, **les membres de son cabinet**, mais aussi les **cadres dirigeants** occupant des **emplois fonctionnels de direction**, comme ceux de *directeur général ou directeur général adjoint des services*.

Il lui suffit de prendre un arrêté mettant fin au détachement de l'agent concerné ; là aussi, le fonctionnaire conserve son grade et le traitement indiciaire qui s'y attache, mais il perd son emploi, en même temps que les attributs et les avantages y afférents. Pour être juridiquement encadrée, la décision n'en est pas moins **discrétionnaire** et **menace** un grand nombre de fonctionnaires à chaque échéance politique locale.

On insistera sur le fait que, tant à l'Etat que dans les collectivités territoriales, ces renouvellements du personnel d'encadrement ne sont pas exclusivement le fait d'une alternance politique. D'autres critères peuvent entrer en jeu, comme un **changement d'orientation** dans la gestion.

Cependant, en ce qui concerne les **collaborateurs de cabinet** des autorités territoriales françaises, la législation en vigueur à la **mérite de clairement identifier** leur rôle et leur fonction politique et de les **séparer nettement** des autres activités administratives. Ainsi, n'ayant aucune vocation à être nommés puis titularisés dans un quelconque grade ou emploi de la fonction publique territoriale, ils **sont librement choisis** par le maire de la commune ou le président du conseil général ou du conseil régional pour gérer les relations de l'élu avec la société civile ou le monde associatif, ses relations avec la presse locale ou nationale, et attirer son attention sur la gestion des dossiers « politiquement sensibles ». Il ne dispose **d'aucun pouvoir hiérarchique** sur les services de la collectivité.

A l'inverse dans les systèmes à dominante d'emploi comme le **Royaume-Uni**, le principe de **neutralité politique** implique que les **hauts fonctionnaires** travaillent pour le gouvernement démocratiquement élu, quel qu'il soit. Ils sont appelés non seulement à servir des gouvernements différents, mais pour tout ce qui concerne l'action gouvernementale **à s'identifier** au programme des gouvernements successifs. L'avantage du système est une évolution de la « carrière » qui repose sur le seul mérite.

Mais toute médaille à un revers. Ainsi pour que les ministres puissent travailler avec tous les fonctionnaires avec une égale confiance, ceux-ci doivent **éviter d'exprimer des opinions politiques personnelles**. Cette règle s'applique du haut en bas de la hiérarchie à tous les fonctionnaires **en contact direct avec le public**, pour éviter qu'un citoyen ou un groupe de citoyens n'aient le sentiment que des préjugés politiques pourraient avoir joué un rôle dans la décision administrative prise. De ce fait, la plupart des fonctionnaires britanniques **sont privés** de ce que leurs homologues d'autres pays considèrent comme **leur droit** en tant que citoyen, celui **d'exprimer des opinions politiques** ou d'écrire des articles sur des questions controversées.

II - 2-2 : L'agent public en politique

Normalement l'agent public étant un citoyen comme les autres, il devrait se voir reconnaître la plénitude des droits de celui-ci, et en particulier le **droit de participer à la vie politique**. Cependant, la nécessaire séparation entre le pouvoir politique et l'administration a souvent conduit les Etats à **limiter sérieusement** les droits des agents publics en ce domaine, voire à les supprimer. Il existe en effet, une opposition entre l'obligation de neutralité et la libre participation à la vie politique.

C'est pourquoi, sur cette question, les divergences entre les pays européens sont très importantes.

Certains Etats **sont très libéraux**. C'est le cas de la **France** où la loi commune aux trois fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière, portant droits et obligations des fonctionnaires :

- **garantit la liberté d'opinion**, aucune distinction ne pouvant être faite entre fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses ;
- **précise que « la carrière des fonctionnaires** candidats à un mandat électif ou élus ne peut en aucune manière être affectée par les votes ou les opinions émis par les intéressés au cours de leur campagne électorale ou de leur mandat » ;
- et **stipule** que « sans préjudice des dispositions plus favorables qui leur seraient appliquées (elles le sont généralement), les **fonctionnaires occupant des fonctions électives bénéficient des garanties accordées aux titulaires de mandats locaux** » ; il s'agit ici des droits, autorisations d'absence, formation, indemnités, accordés dans le cadre de la loi relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

S'ajoute à cela que pour exercer un mandat national ou local, **le fonctionnaire peut être placé sur sa demande en position de détachement**, situation éminemment favorable par rapport à celle d'un élu venant du secteur privé.

Voilà donc un statut fort généreux, qui autorise et qui encourage. A tel point qu'on a pu se demander si l'Ecole nationale d'administration ne formait pas plus de parlementaires que de grands commis de l'Etat. Quant aux assemblées locales elles font une large place aux représentants de l'administration en général et de l'Education nationale en particulier.

Mais en échange des droits, il y a **quelques obligations particulières** :

- **avant l'élection** le fonctionnaire candidat est visé par **les empêchements qui relèvent de l'inéligibilité ou de l'incompatibilité** ; c'est ainsi que les fonctionnaires de l'Etat exerçant une quelconque responsabilité, ce qui concerne plus particulièrement les préfets, directeurs des services déconcentrés, magistrats, officiers des trois armes, commissaires de police..., ne peuvent être élus au Parlement, encore moins à une assemblée locale dans la circonscription où il exercent ou ont exercé depuis moins de six mois. Cette dernière restriction s'impose aussi aux fonctionnaires territoriaux occupant un poste de directeur général, directeur général adjoint, directeur, chef de service, chef de bureau ; par ailleurs, un agent d'une administration locale ne peut prétendre siéger dans la collectivité qui le rémunère. Reste à préciser que dans le cas d'un recours, le juge de l'élection s'attache moins au titre qu'à la responsabilité réellement exercée.
- **une fois élu**, le fonctionnaire est soumis aux **obligations de discrétion et de réserve** dans le cadre de son administration ou de sa collectivité. Difficiles à apprécier, les manquements à ces obligations n'en sont pas moins fermement sanctionnés par le juge, notamment en cas de prosélytisme excessif .

A l'inverse, d'autres pays sont plus restrictifs comme le **Royaume-Uni** (*voir supra § II-2-1*) et l'**Allemagne**. Et les restrictions sont d'autant plus fortes que les responsabilités de l'agent sont importantes. Les cadres supérieurs ne peuvent pas participer aux activités politiques nationales (ils peuvent se présenter à une élection nationale et être élus, mais ils doivent alors démissionner), les employés peuvent y être autorisés, seuls les agents de rang inférieur et les ouvriers n'ont pratiquement pas de restrictions. Dans certains pays, l'interdiction de participer à la vie politique concerne l'ensemble des agents publics.

De façon similaire, **en Irlande**, les agents publics de niveau supérieur au grade d'assistant administratif n'ont pas le droit de s'engager dans des activités politiques.

Cette question des droits politiques est étroitement liée aux **traditions politiques nationales** ainsi qu'à la **conjoncture politique** particulière dans la quelle se trouvent certains pays.

En conclusion de ce point sur « les fonctions publiques face aux risques de la politisation de leurs agents », il convient de rappeler que :

- **rien ne doit empêcher** une majorité de gouvernement ou une assemblée locale de réaliser le programme sur lequel elle a été élue ;
- **rien ne doit empêcher** un fonctionnaire de servir avec loyauté, tel gouvernement ou tel exécutif territorial.

Mais les hommes politiques doivent en toute circonstance être conscients de ce qu'ils peuvent demander aux fonctionnaires. Et les fonctionnaires se garderont de franchir la limite à ne pas dépasser, sous peine d'y laisser **leur réputation** et un peu de la **notoriété de la fonction publique**.

« Quand dans un régime, il y a plus d'avantages à faire sa cour qu'à faire son devoir, tout est perdu »
(Montesquieu)

- Projet de recommandation -

Considérant qu'il existe dans l'ensemble des pays d'Europe une diversité et une spécificité très forte des fonctions publiques, tant nationales que locales qui se traduisent par un éventail très riches de régimes juridiques mixtes oscillant entre le système de l'emploi et le système de la carrière, lesquels constituent les deux modes dominants d'organisation possibles ;

Considérant qu'aussi bien à l'Ouest qu'à l'Est, la démocratie, l'administration et la fonction publique évoluant au même rythme, la situation des différents pays européens ne peut être que disparate, en fonction de la volonté des Etats de disposer d'une fonction publique qui soit reflète la société civile et les besoins du citoyen, soit s'appuie sur la notion d'intérêt général et de service public, soit exprime la nécessité de s'armer contre la corruption et de consolider des institutions démocratiques.

Considérant, toutefois les réformes engagées par de nombreux pays européens pour moderniser leur administrations publiques en mettant en œuvre un nouveau management public, afin qu'elles soient plus efficace et plus productive et qu'elles puissent ainsi offrir des services de qualité et de proximité au citoyens à des coûts économiquement acceptables ;

Considérant, dès lors, la possibilité et l'opportunité d'ouvrir le chantier de la gestion des ressources humaines au sein des fonctions publiques des pays européens à partir de pratiques transversales et de savoir-faire partagés, sans pour autant remettre en cause, de quelle manière que ce soit, les finalités inhérentes à la notion de service public ;

Considérant, parallèlement la nécessité de favoriser au sein de ces mêmes fonctions publiques, la mise en place d'infrastructure de l'éthique de manière à fournir aux agents publics qui les animent, des règles de bonne conduite et des codes de déontologie pour lutter efficacement contre la corruption, prévenir les comportements inappropriés ou abusifs et promouvoir ainsi les valeurs de probité et désintéressement ;

Considérant, néanmoins que les gouvernements et les autorités locales élues doivent disposer du pouvoir de nommer librement les membres de leur cabinet de manière à ce que le rôle et les fonctions confiés à ces collaborateurs soient clairement identifiés et séparés nettement des autres activités administratives ;

Considérant, par ailleurs que des agents publics neutres et loyaux mais disposant néanmoins de la faculté de participer à la vie politique comme tout citoyen, sont un gage du bon fonctionnement d'un Etat de droit et une garantie pour l'avenir des démocraties ;

L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres de relancer la coopération bilatérale et multilatérale entre les pays de l'Europe occidentale, les pays de l'Europe centrale et orientale et les pays de l'Est, dans le but de favoriser le dialogue et l'élaboration de propositions concrètes portant sur l'ensemble de ces questions relatives à la modernisation des fonctions publiques en Europe, afin que:

- progressivement et indépendamment des cadres juridiques adoptés par chaque Etat, des outils et des méthodes de gestion convergents dans la gestion des ressources humaines soient définis et mis en place ;
- qu'à terme, il puisse être réalisé une possible harmonisation des fonctions publiques en Europe qui tendrait non pas vers un modèle unique, mais vers l'élaboration de schémas d'organisation standards et l'adoption de principes directeurs communément partagés.

- Appendice -

Le rapporteur attire l'attention de l'Assemblée et du Comité des Ministres sur la représentativité, en ce domaine des fonctions publiques en Europe, du réseau d'experts constitué par l'association EUROPA, ONG dotée du statut consultatif, et sur la nécessité de procéder auprès des organismes, instituts et universités qui le composent à la conduite **d'entretiens, d'auditions et de consultations complémentaires** sur l'ensemble des questions soulevées dans le présent rapport.

Ces organismes sont les suivants :

- Université Middlesex de Londres
White Hart Lane - N17 8HR LONDON, Royaume-Uni
Contact : Madame June BURNHAM, professeur
E-mail : J.Burnham@mdx.ac.uk

- Euro-Institut de Kehl
Rehfusplatz, 11 – 77694 KEHL, Allemagne
Contact : Madame Evelyn WILL, directrice
E-mail : will@euroinstitut.fh-kehl.de

- Université d'Athènes
15 avenue Vass. Sophias 10674 ATHENES, Grèce
Contact : Madame Stella KYVELOU-CHIOTINI, professeur
E-mail : skyvelu@tee.gv

- Ecole Supérieure de l'Economie et des Finances
Via Maresciallo Caviglia, 24 – ROME, Italie
Contact : Monsieur Genarro TERRACCIANO, directeur
E-mail : gterracciano@yahoo.it

- Université Libre de Castellanza
Corso Matteotti, 22 - CASTELLANZA (Varèse), Italie
Contact : Monsieur Renato RUFFINI, professeur
E-mail : ruffini@liuc.it

- Conseil d'Etat
Wetenschapstraat 33 – 1040 BRUXELLES, Belgique
Contact : Philippe VERMEULEN, administrateur
E-mail : philippe.vermeulen@raadsvst-consetat.be

- ➔ Université Libre de Bruxelles – Faculté de Sciences Sociales, Politiques et Economiques
CP 135 – Avenue F.D. Roosevelt, 50 – 1050 BRUXELLES, Belgique
Contact : Odile DAURMONT, conseiller d'Etat et professeur
E-mail : odile.daurmont@raadvt-consetat.be

- ➔ Université de Complutence - Dep. CC POLITICAS II
Somosaguas – 22228 MADRID (POZUELO), Espagne
Contact : José-Manuel RUANO, professeur
E-mail : sopol22@sis.ucm.es

- ➔ Université de Limoges
4 place du Présidial – 87031 LIMOGES cedex
Contact : Madame Hélène PAULIAT, professeur
E-mail : pauliat@drec.unilim.fr