HAL
open science

A la recherche de la haute fonction publique idéale

Grégoire Deyirmendjian, Charles-Henri Weymuller

To cite this version:

Grégoire Deyirmendjian, Charles-Henri Weymuller. A la recherche de la haute fonction publique idéale. Sciences de l'Homme et Société. 2009. hal-01785086

HAL Id: hal-01785086

https://minesparis-psl.hal.science/hal-01785086

Submitted on 4 May 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

À la recherche de la haute fonction publique idéale

Grégoire Deyirmendjian & Charles-Henri Weymuller

(PO 2006)
iEA [548]

MINES ParisTech
BIBLIOTHÈQUE
60, boulevard St-Michel
75272 PARIS CEDEX 06

– Année 2009 –

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES **2**

AVANT-PROPOS **6**

REMERCIEMENTS **7**

PRÉAMBULE **9**

INTRODUCTION **11**

1. HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET ÉTAT : DEUX DESTINS FORTEMENT LIÉS EN FRANCE 12

1.1 La critique de l'État en France *12*

1.2 Mise en perspective historique *14*

1.3 Les attentes vis à vis de la haute fonction publique *15*

1.3.1 Le point de vue du citoyen 15

1.3.2 Le point de vue de la fonction publique 15

1.3.3 Le point de vue du pouvoir politique 16

2. SURVOL DES HAUTES FONCTIONS PUBLIQUES EUROPÉENNES 16

2.1 Délimiter la haute fonction publique ? *17*

2.1.1 Terminologie 17

2.1.2 Définition générale 17

2.1.3 Cartographie : quelle haute fonction publique pour quel pays ? . 19

2.2 Les grands modèles de fonction publique *20*

2.2.1 La fonction publique de carrière 21

2.2.2 La fonction publique d'emploi 21
2.2.3 Le modèle hybride 21
2.3 Construction du benchmark 23
2.3.1 Le choix des pays : la France comme référentiel 24
2.3.2 Des indicateurs qualitatifs 26
2.3.3 Limites de l'approche par indicateurs 27

CHAPITRE 1. LE PROFIL DU HAUT FONCTIONNAIRE 29

1. COURANT NORDIQUE OU LE MANAGEMENT COMME MAÎTRE-MOT .. 30
1.1 La Belgique, au lendemain d'une réforme d'envergure 30
1.1.1 La réforme Copernic 30
1.1.2 Recrutement : du diplôme universitaire à l'assessment des mandataires 32
1.1.3 La Belgique et ses spécificités 35
1.2 Le Royaume-Uni : l'adaptation perpétuelle 37
1.2.1 La création du senior civil service 37
1.2.2 Recrutement : fast stream au secteur privé ? 38
1.2.3 Adéquation homme-poste et représentativité 40
2.COURANT CATHOLIQUE ROMAIN : PRIORITÉ AU RECRUTEMENT 41
2.1 France et Espagne : deux systèmes très proches 41
2.1.1 Les grands corps administratifs de l'État 42
2.1.2 Les grands corps de l'État à compétences scientifiques et techniques: une spécificité française ? 44
2.1.3 Espagne et France, des réformes d'envergure difficiles 46
2.2 L'Italie, à l'heure de la reconstruction 47
2.2.1 Une réforme en forme de pétard mouillé 47
2.2.2 La rénovation progressive de la haute fonction publique 48
2.2.3 L'Italie, un chemin encore long 51
3.RETOUR EN FRANCE : QUEL SERAIT LE HAUT FONCTIONNAIRE IDÉAL ? 51
3.1 Le haut fonctionnaire expert 52
3.2 Le haut fonctionnaire leader 53
3.3 Le haut fonctionnaire entrepreneur 53
CONCLUSION 54

CHAPITRE 2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE 55

INTRODUCTION 55

1.LA QUESTION DE L'ATTRACTIVITÉ DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE : ÉTAT DES LIEUX ET LEVIERS 56

1.1 Un prestige social conservé 56

1.1.1 La noblesse du haut fonctionnaire 56

1.1.2 Une hiérarchie des valeurs auto-entretenue 58

1.1.3 Les évolutions récentes 59

1.2 L'intérêt des métiers de la haute fonction publique 60

1.2.1 Intérêt et variété des problématiques abordées 61

1.2.2 Accès aux pouvoirs de décision 61

1.3 Les à-côté du métier : quel impact sur l'attractivité ? 62

1.3.1 Faut-il comparer avec les rémunérations du privé ? 62

1.3.2 Au-delà du niveau de la rémunération 65

2.RÉALITÉS DE LA GRH AU QUOTIDIEN : OBJECTIFS ET MOYENS 67

2.1 Au niveau individuel : développer les compétences 67

2.1.1 Évaluation: fixation d'objectifs comme bonne pratique de GRH 67

2.1.2 Déroulement de carrière : entre liberté et dirigisme 70

2.1.3 Formation : « est-ce bien nécessaire ? » 74

2.2 Au niveau global : gérer le vivier dans son ensemble 77

2.2.1 Réactivité : assurer l'adéquation optimale homme-poste 77

2.2.2 Proactivité : anticiper les besoins de demain 83

2.3 Quelle structure de GRH optimale ? 85

3.EXISTE-T-IL UNE SPÉCIFICITÉ À LA GRH PUBLIQUE ? 91

3.1 Les méthodes du privé, ou la quête idéologique du Graal 91

3.2 Les valeurs et la culture commune : des actifs à préserver 97

3.3 GRH publique et son environnement : quelle perméabilité ? 102

CONCLUSION 106

CHAPITRE 3 HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET POUVOIR POLITIQUE 108

INTRODUCTION 108

1.LE POSITIONNEMENT DU HAUT FONCTIONNAIRE PAR RAPPORT AU POLITIQUE 109
1.1 Les types possibles de subordination 111
1.1.1 Le Westminster system 111
1.1.2 Le spoil system 114
1.2 La réalité dans les pays européens : état des lieux 117
1.3 Quel système idéal ? L'éternel débat 122
2. INTERACTIONS AU QUOTIDIEN ENTRE POLITIQUE ET HAUTE ADMINISTRATION 127
2.1 Nominations et destitutions, des leviers majeurs d'autorité .. 127
2.2 Comment établir la feuille de route du haut fonctionnaire 133
2.3 Relations de travail et le rôle des interfaces 138
3.LA QUÊTE D'IDENTITÉ DU HAUT FONCTIONNAIRE 146
3.1 S'identifier en s'opposant au politique 147
3.2 S'identifier en se confondant au politique 153
3.3 In fine, il incombe au politique de donner le sens 157
CONCLUSION 160

CONCLUSION 162

PERSONNALITÉS RENCONTRÉES 166

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 170

INDEX 175

Avant-Propos

Cet ouvrage est le fruit d'un travail réalisé par les deux auteurs dans le cadre de leur formation du corps des mines réalisée au sein de l'École des Mines de Paris. Ayant choisi la voie des corps techniques de l'État à la sortie de l'École Normale Supérieure (Ulm) et de l'École Polytechnique, les auteurs ont consacré la moitié de leur troisième année de formation à la rédaction d'un mémoire sur les « hautes fonctions publiques en Europe ». Les 17 décembre 2008, 24 février 2009 et 14 avril 2009, ce travail piloté par Frédérique Pallez, enseignante chercheur à l'École des Mines de Paris, a été l'objet de trois soutenances intermédiaires devant une commission d'évaluation composée de hauts fonctionnaires, d'experts et de chefs d'entreprise. Le 16 juin 2009, il a donné lieu à une soutenance finale en présence de la commission d'évaluation et de personnalités invitées, rencontrées au titre de leur mémoire par les deux auteurs pendant leur étude.

Le contenu de cet ouvrage s'appuie sur des investigations de terrain menées entre octobre 2008 et mai 2009 par les deux ingénieurs élèves du corps des mines auprès de hauts fonctionnaires, de syndicalistes et de gestionnaires de la fonction publique de cinq pays européens : la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Ces missions à l'étranger ont pu être élaborées grâce à l'assistance et au soutien de l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique (IGPDE), en particulier de sa cellule « Recherche, Étude, Veille ».

Remerciements

Nous sommes extrêmement reconnaissants envers chacune des personnes ayant contribué à la réalisation de cet ouvrage. Nous pensons notamment à l'ensemble des personnalités que nous avons pu rencontrer au cours de notre étude : hauts fonctionnaires en activité, anciens hauts fonctionnaires exerçant à présent au sein du secteur privé, membres de cabinets ministériels, gestionnaires de la fonction publique, syndicalistes, enseignants, chercheurs, non seulement en France mais également en Belgique, en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni. Ces investigations de terrain ont été la base de notre étude. Qu'ils soient ici vivement remerciés de nous avoir accordé une partie de leur temps précieux. Leur expérience souvent très riche et leur ressenti nous ont apporté un éclairage de grande valeur.

Nous tenons à remercier les membres de la commission d'évaluation qui nous ont accompagnés tout au long de notre dernière année de formation du corps des mines. Leur connaissance de la haute fonction publique française, leur questionnement et leurs avis (parfois contradictoires !), ont été sans cesse pour nous une source d'amélioration permanente.

Nous remercions également tout particulièrement notre pilote de mémoire, Frédérique Pallez, qui a supervisé nos travaux tout au long de l'année. Compte tenu de l'ampleur du sujet, nous lui sommes gré de nous avoir encouragé à déterminer un angle d'attaque précis. Sa

connaissances très fine de la sociologie publique nous a également été fort profitable, la sociologie ne faisant pas partie de la formation traditionnelle de l'ingénieur.

Enfin, nous remercions vivement l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique, plus particulièrement M. Ralph Dassa, pour avoir accepté que l'Institut qu'il dirige nous assiste dans l'élaboration de nos missions à l'étranger. Nos pensées vont également à la cellule « Recherche, Études, Veille » de l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique, dont le soutien actif nous a été fort utile : que Catherine Beaumont, Joëlle Bellaïche, Annie Chemla-Laffay, Marie-Thérèse Deleplace, Arlette Heurtaux et Sylvie Trosa soient ici toutes remerciées.

Préambule

En octobre 2008, lors de la répartition des sujets de mémoire entre ingénieurs élèves du corps des mines, notre choix aurait pu s'arrêter sur les « investissements futurs dans le domaine du gaz et de l'électricité » ou sur les « matières premières agricoles ». Néanmoins, nous avons finalement décidé de nous attaquer aux « hautes fonctions publiques en Europe », sujet indéniablement moins technique que les deux précédents.

Les raisons d'un tel choix sont diverses. Tout d'abord, le souhait de découvrir des thématiques situées en dehors du champ de la formation traditionnelle de l'ingénieur : notre attention s'est alors portée vers ce sujet, sociologique de prime abord. Ensuite, la haute fonction publique est un thème autour duquel nous gravitons en tant qu'ingénieur élève du corps des mines. Certes, nous savions que la haute fonction publique française est organisée selon un système de corps : d'un côté les corps issus de l'École Nationale d'Administration (ÉNA), de l'autre côté, les corps à compétences scientifiques et techniques dont les membres sont majoritairement issus de l'École Polytechnique. Cependant, compte tenu de l'ampleur du sujet, nous n'avions pas d'idées précises. En France, la haute fonction publique est un vocable courant, mais mystérieux, notamment en raison de la perméabilité existant entre la haute fonction publique, la sphère politique et le secteur privé. Quant aux hautes fonctions publiques des autres pays européens, elles nous étaient totalement inconnues.

Enfin, un dernier élément a retenu notre attention et attisé notre curiosité : ce sujet de mémoire a été proposé par la commission d'évaluation, composée principalement de hauts fonctionnaires en activité et d'anciens hauts fonctionnaires. Pour quelles raisons des hauts fonctionnaires s'interrogeraient-ils sur eux-mêmes ?

Introduction

« Regardez les pays nordiques : ils arrivent à concilier libéralisme et équité sociale. Pourquoi ne pourrions-nous pas nous en inspirer et en faire autant ? » Cette phrase, la France entière l'a entendue lors de la campagne présidentielle de 2007 : en matière économique, il existait un modèle ailleurs en Europe ; ne restait plus qu'à en importer les bonnes pratiques. Pour ce qui est de la haute fonction publique, la démarche de benchmarking apparaît d'autant plus pertinente qu'il n'existe pas de « marché » régissant les différents champs d'actions des hauts fonctionnaires. Alors que les règles de marché et de comptabilité permettent d'établir clairement si une entreprise énergétique ou de grande distribution est plus performante qu'une autre, le benchmarking est assurément le seul outil de comparaison pertinent permettant d'évaluer la qualité des différentes hautes fonctions publiques.

S'agit-il pour autant d'un outil exploitable ? L'exercice s'annonce périlleux, notamment délimiter le périmètre d'étude : la définition, le rôle et l'efficacité d'une haute fonction publique dépendent de la place l'État au sein du pays considéré, et force est de constater que tous les pays européens ne sont pas logés à la même enseigne. En particulier, il n'est un secret pour personne qu'historiquement, l'appareil étatique joue en France un rôle plus prépondérant que dans les autres pays européens. La tradition colbertiste d'un État moteur du développement de l'économie et de la société fait que l'État est bien plus présent dans le quotidien des Français, plus exposé aussi.

1. HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET ÉTAT : DEUX DESTINS FORTEMENT LIES EN FRANCE

1.1 La critique de l'État en France

En France, la publication de rapports relatifs au système public rédigés par des personnalités qualifiées et en vue est monnaie courante, tout du moins depuis quelques années. Ainsi, en 1996, au titre des investigations menées dans le cadre de la réforme de l'État, J.-P. Weiss répond dans [24] à une demande du Premier Ministre visant à élaborer une étude qui permette d'apprécier pour les prochaines années les besoins de l'ensemble des corps constituant l'encadrement supérieur de l'administration de l'État.

Dirigeants de la publication de [1], R. Fauroux et B. Spitz réunissent cinq ans plus tard une pléiade de hauts fonctionnaires pour prendre le pouls de l'employeur qu'ils servent ou ont servi avant de partir dans le secteur privé : l'État français. « Livre vérité de la fonction publique », [1] se veut avant tout un message d'alerte destiné aux détenteurs des clefs d'une éventuelle réforme : les politiques. Une partie de ce message est consacrée aux hauts fonctionnaires dans le chapitre de Lucile Schmid intitulé « L'État est-il malade de ses hauts fonctionnaires ? ».

En 2003, Y.-Th. De Silguy répond dans [23] à une demande du Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire de proposer dans un premier lieu les axes d'une réforme ambitieuse de l'École Nationale d'Administration, et, dans un second lieu, de faire des propositions concernant l'évolution des formations de hauts fonctionnaires et des flux de recrutement par l'École Nationale d'Administration dans le contexte nouveau de la décentralisation et de la réforme de l'État.

En 2006, M. Pochard répond dans [25] à une demande du Premier Ministre concernant la mise au point de propositions précises sur la mise

en œuvre opérationnelle d'objectifs fixés par le Président de la République au sujet des diversifications des modes d'accès à la haute fonction publique d'État, tout en renforçant sa professionnalisation : une place plus grande doit être faite aux personnes issues du monde universitaire ou du secteur privé et une réforme des conditions de nomination aux plus hauts postes de l'administration doit être mise en œuvre.

En 2008, J.-L. Sillicani répond dans [26] à une demande conjointe du Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et du Secrétaire d'État chargé de la fonction publique : « livre blanc sur l'avenir de la fonction publique », [26] présente les conclusions d'un débat national souhaité par le Président de la République sur les valeurs, les métiers et les missions de la fonction publique.

Enfin, en 2009, les conclusions de D. Canépa et J.-M. Folz suite à leur mission d'étude confiée par le Premier Ministre sur l'avenir des corps d'ingénieurs de l'État et s'inscrivant, à travers la révision générale des politiques publiques, dans le cadre d'un travail engagé par le gouvernement visant à optimiser les interventions de l'État en s'assurant de leur cohérence, sont publiées dans [39].

Les thématiques abordées dans ces différents rapports concernent principalement l'efficience de l'État, la gestion de ses ressources humaines, et enfin, la réforme de l'État, le haut fonctionnaire devant-il en être le vecteur ou la victime. De surcroît, cette énumération non exhaustive de références bibliographiques permet de constater que la réflexion sur la haute fonction publique française ne date pas d'hier. Elle est alimentée par des interrogations récurrentes, notamment en raison du questionnement quasi-permanent sur le rôle et la réforme de l'État, ces deux thèmes occupant une place de premier choix au sein du débat public français. Pourtant, elle est confiée à des personnalités, généralement hauts fonctionnaires ou anciens hauts fonctionnaires, plus

médiatiques que sociologues, comme en attestent les références précédemment citées.

Finalement, les critiques formulées à l'encontre de l'État, sur son efficience et sa compétence, mettent implicitement en cause ses dirigeants, qu'ils soient politiques ou administratifs. L'État joue un rôle central dans la société française et la haute fonction publique joue un rôle de tout premier plan au sein de l'État : par conséquent, par transitivité, lorsque l'État est critiqué, la haute fonction publique l'est également.

1.2 Mise en perspective historique

Alors que des observateurs comme P. Bourdieu n'ont pas hésité dans [47] à pousser la critique un cran plus loin, sur le plan sociologique, en affirmant qu'une « noblesse d'État » était venue se substituer à une noblesse d'ancien régime, la dénonciation de la haute fonction publique n'a pas toujours été aussi cinglante.

À l'époque du Général de Gaulle, le haut fonctionnaire est unanimement reconnu pour ses compétences, sa loyauté et son dévouement. Dans l'opinion publique, la figure du *grand commis de l'État* jouit d'une solide réputation. Par son expertise technique et sociale, il est vu comme le concepteur de la société de demain. Par sa neutralité politique, il est perçu comme le garant de la continuité de l'État, voire de sa pérennité. Son action repose principalement sur l'autonomie dont il bénéficie.

Néanmoins, le septennat du Président V. Giscard d'Estaing marque un tournant dans les relations entre pouvoir politique et haute administration. Une certaine méfiance s'installe entre ces deux mondes. Elle se matérialise par un développement de cabinets ministériels puissants, composés d'équipes restreintes et loyales au pouvoir politique du moment, au détriment de l'autonomie et de la marge de manœuvre

des hauts fonctionnaires. Certains attribuent cette évolution à un changement de mentalités, matérialisé par un abandon progressif de la culture de l'expertise technique et de l'intérêt général.

Par la suite, la montée en puissance des prérogatives de nouveaux acteurs publics effrite le monopole qu'exerçait la haute fonction publique dans l'élaboration du destin collectif. Précisément, le haut fonctionnaire apprend à composer avec des institutions européennes « au-dessus », les collectivités territoriales « en-dessous », ainsi qu'avec des acteurs de la société civile désireux de se saisir du débat public (médias, associations, think-tanks, etc.). Ces changements récents ont peut-être provoqué l'émergence d'un malaise diffus partagé par les hauts fonctionnaires, mais sont aussi à l'origine de la réflexion sur leurs rôles.

1.3 Les attentes vis à vis de la haute fonction publique

Aujourd'hui, le questionnement et la réflexion sur la haute fonction publique française sont alimentés par trois points de vue : celui du citoyen, celui de la fonction publique et celui du pouvoir politique.

1.3.1 Le point de vue du citoyen

Les critiques récurrentes émises par le citoyen français au sujet de ses hauts fonctionnaires concernent la distance existant entre ces derniers et le monde dit « réel ». Dans l'inconscient collectif, le haut fonctionnaire s'apparente à un individu trop coupé de la réalité pour résoudre les problèmes de la société. Cette réaction nous conduit à nous interroger sur le profil du haut fonctionnaire : quelles compétences doit-on rechercher pour répondre aux attentes des citoyens ?

1.3.2 Le point de vue de la fonction publique

Pour la fonction publique vue comme employeur, le ressenti principal se devine derrière la formule « l'État ne fait plus rêver ». La réflexion s'organise alors autour de la gestion des ressources humaines : quelle rémunération, quelle mobilité et quel déroulement de carrière doivent

être proposés au haut fonctionnaire afin de l'attirer et de le fidéliser dans un contexte de redéfinition du périmètre de l'État ?

1.3.3 Le point de vue du pouvoir politique

Après le point de vue du citoyen et celui de la fonction publique, la critique récurrente formulée par le pouvoir politique à l'égard la haute fonction publique est liée au regard que celui-ci porte sur ses hauts fonctionnaires : pour lui, ils peuvent se révéler être un obstacle au changement. Le gouvernement peut-il compter sur ses hauts fonctionnaires afin de mettre en œuvre sa politique ?

Ces trois points de vue alimentent un débat passionnel, très franco-français. De surcroît, la crise économique et financière sans précédent à laquelle tous les pays doivent faire face depuis le second semestre de l'année 2008, exacerbe la question du rôle de l'État et, par conséquent, des hauts fonctionnaires, dans la société. Ces derniers sont interpellés sur tous les fronts : plan de relance de l'économie, mesures sociales, etc. Il s'agit indéniablement d'un retour au premier plan de l'action publique.

Comme on le constate, ce sont à la fois des tendances structurelles de long terme et des événements conjoncturels qui alimentent le débat sur le rôle et le métier des hauts fonctionnaires. La question est donc complexe et protéiforme. C'est pour cette raison qu'il est pertinent d'adopter une démarche d'investigation de terrain, à la recherche de modèles innovants qui ont pu émerger dans les différents pays voisins, au lieu de tout réinventer.

2. SURVOL DES HAUTES FONCTIONS PUBLIQUES EUROPEENNES

Il existe de nombreux rapports sur les hautes fonctions publiques en Europe. Citons, pour commencer, [27], [48], [49] et [50] qui présentent

un état de lieux des hautes fonctions publiques des différents États membres de l'OCDE au regard de critères telles que les réformes de la haute fonction publique, l'évaluation à la performance ou les relations entre sphère politique et haute administration. Citons également [6], rapport paru dans le cadre de la présidence française de l'Union Européenne sur la gestion et les conditions de travail des cadres supérieurs de la fonction publique dans les États membres de l'Union Européenne.

2.1 Délimiter la haute fonction publique ?

2.1.1 Terminologie

D'un pays à l'autre la terminologie diffère en matière de haute fonction publique. Alors qu'en France, le vocable *haut fonctionnaire* est couramment utilisé, les Britanniques parlent de *senior civil servant* tandis que les Belges font souvent référence aux *mandataires*. Cependant, l'utilisation du terme *senior* dans la formulation britannique peut porter à confusion. De prime abord, ce vocable fait référence à l'âge, mais il peut également correspondre à l'expérience, ce qui est le cas au Royaume-Uni. Ainsi, un *senior civil servant* britannique ne se situe pas nécessairement à quelques encablures de la retraite. De la même manière, les *mandataires* sont une spécificité belge. Quoi qu'il en soit, les expressions « haute fonction publique » et « haut fonctionnaire » seront utilisées dans cet ouvrage, indépendamment de la terminologie nationale.

2.1.2 Définition générale

Dans [50], l'OCDE donne sa propre définition de la haute fonction publique, valable pour ses États membres : « Une haute fonction publique est un système structuré et reconnu de personnels pour les postes non politiques de haut niveau au sein des États. Il s'agit d'une fonction publique de carrière au sein de laquelle les personnes sont nommées de manière concurrentielle à des fonctions de conseil en

matière de politique publique, de services opérationnels ou de délivrance de services publics. Cette fonction publique est gérée de manière centralisée via des institutions et des procédures adéquates, afin de garantir stabilité et professionnalisme au groupe principal des hauts fonctionnaires, mais aussi de permettre la souplesse nécessaire pour s'adapter aux changements de gouvernements via des processus réguliers appropriés ».

Comme le souligne [6], la définition ci-dessus ne présente pas de caractère universel. Tout d'abord, dans certains pays de l'Union Européenne, il n'existe pas de système structuré pour les hauts postes de la fonction publique. De plus, seul un très petit nombre d'États membres de l'Union Européenne dispose d'une gestion centralisée des hauts fonctionnaires.

Par conséquent, dans cet ouvrage, nous privilégierons la définition proposée par [6], tenant compte des observations ci-dessus : « La haute fonction publique est un système de personnels occupant les postes d'encadrement de niveau supérieur et de premier niveau de la fonction publique nationale, reconnu de manière officielle ou non officielle par une autorité ou par le fait d'une conception commune de l'organisation d'un tel groupe. Il s'agit d'un cadre d'évolution de carrière assurant aux individus qu'ils sont nommés de manière concurrentielle à des fonctions couvrant le conseil en matière de politique publique, les services opérationnels ou la fourniture de services publics ».

Ainsi, les grades de directeur général, directeur et chef de service d'administration centrale constituent le noyau de la haute fonction publique.

2.1.3 Cartographie : quelle haute fonction publique pour quel pays ?

D'après la définition adoptée en 2.1.2, une haute fonction publique peut disposer d'un statut officiel. Elle est alors définie par un texte réglementaire comme un groupe spécial de fonctionnaires, distinct du reste de la fonction publique. Cette démarche nous conduit à proposer une première cartographie des hautes fonctions publiques en Europe illustrée par le *Tableau 1* ci-dessous.S

Haute fonction publique avec statut officiel	Haute fonction publique sans statut officiel
Belgique	Allemagne
Bulgarie	Autriche
Chypre	Danemark
Italie	Espagne
Malte	Estonie
Pays-Bas	Finlande
Pologne	France
Portugal	Grèce
Royaume-Uni	Hongrie
Roumanie	Irlande
	Lettonie
	Lituanie
	Luxembourg
	République tchèque
	Slovaquie
	Slovénie
	Suède

Tableau 1. Cartographie des hautes fonctions publiques en Europe en fonction de l'existence d'un statut officiel pour les hauts fonctionnaires (Source : [6])

Afin de raffiner la cartographie ci-dessus, [6] propose de distinguer les groupes de hauts fonctionnaires disposant de conditions spéciales par rapport au reste de la fonction publique, ces dernières pouvant

concerner la procédure de recrutement, le système d'emploi, l'obligation de passer un examen spécifique avant d'accéder à la haute fonction publique, la durée de nomination, l'existence d'un soutien, d'un avancement ou d'avantages spéciaux. Ainsi, nous sommes en mesure de proposer une seconde cartographie des hautes fonctions publiques en Europe, comme le montre le *Tableau 2* ci-dessous.

Haute fonction publique			
Avec statut officiel		Sans statut officiel	
Avec conditions spéciales	Sans conditions spéciales	Avec conditions spéciales	Sans conditions spéciales
Belgique Italie Malte Pays-Bas Pologne Portugal Royaume-Uni Roumanie	Bulgarie Chypre	Allemagne Autriche Danemark Espagne Estonie Finlande France Grèce Lettonie Luxembourg Slovénie Slovaquie Suède	Hongrie Lituanie République tchèque

Tableau 2. Cartographie des hautes fonctions publiques en Europe selon l'existence pour ces dernières d'un statut officiel ou de conditions spéciales (Source : [6])

2.2 Les grands modèles de fonction publique

Les études de l'OCDE [6] et [27] définissent deux grands modèles de fonction publique : la fonction publique de carrière et la fonction publique d'emploi. À mi-chemin, elles en introduisent également un troisième, le modèle hybride.

2.2.1 La fonction publique de carrière

La fonction publique de carrière se caractérise par une gestion dans la durée d'un vivier ayant vocation à exercer au sein de la haute fonction publique sur le long terme. Elle vise à construire une identité commune, afin de faciliter le travail en commun, la communication et la mobilité. Un exemple caractéristique d'État ayant adopté un système de fonction publique de carrière est la France.

2.2.2 La fonction publique d'emploi

À la fonction publique de carrière, s'oppose la fonction publique d'emploi. Stricto sensu, cette dernière ne repose pas sur un vivier mais procède par appel à candidature à chaque vacance de poste. Disposant d'un plus large éventail de candidats, elle favorise l'adéquation des ressources aux besoins et le renouvellement culturel. De surcroît, elle stimule la compétition et permet de développer des pratiques axées sur les performances. Néanmoins, à la différence de la fonction publique de carrière, il n'existe ni d'identité commune parmi les dirigeants, ni de perspective de carrière clairement établie pour les fonctionnaires. D'après [6] et [27], l'exemple caractéristique d'État ayant adopté un système de fonction publique d'emploi est le Royaume-Uni.

2.2.3 Le modèle hybride

Certains États membres de l'Union Européenne ont panaché leur système de fonction publique en empruntant des caractéristiques du système d'emploi mais également du système de carrière. En règle générale, le système hybride se caractérise par la possibilité de recruter des fonctionnaires de deux manières différentes : dans la première, le fonctionnaire fait carrière dans la fonction publique (système de carrière), alors que dans la seconde, il est recruté pour un poste précis (système d'emploi).

Ainsi, la définition des trois grands modèles de fonction publique permet de préciser davantage la cartographie des hautes fonctions publiques en Europe, comme le montre le *Tableau 3* ci-après.

Haute fonction publique	**Carrière**	**Hybride**	**Emploi**
Statut officiel & conditions spéciales	Belgique Portugal Roumanie	Italie Malte Pologne	Pays-Bas Royaume-Uni
Statut officiel sans conditions spéciales		Bulgarie Chypre	
Reconnaissance d'un groupe de hauts fonnctionnaires avec des conditions spéciales	Allemagne Autriche Espagne France Grèce Irlande Luxembourg	Lettonie Slovaquie Slovénie	Danemark Estonie Finlande Suède
Aucune reconnaissance et condition spéciale		Hongrie Lituanie	Rép. tchèque

Tableau 3. Cartographie, selon le système de fonction publique, des hautes fonctions publiques en Europe en fonction de l'existence pour ces dernières d'un statut officiel ou de conditions spéciales (Source : [6])

Cependant, la cartographie présentée au travers du *Tableau 3* n'est pas destinée à décrire une situation figée. D'après [6], d'un côté, certains États membres de l'Union Européenne dotés d'un système de fonction publique fondé sur la carrière évoluent, pour ce qui concerne les hauts fonctionnaires, vers un système d'emploi, afin d'utiliser notamment des critères de sélection tels que la performance ou le mérite, et recruter des candidats potentiels dans le secteur privé. De l'autre côté, certains États membres de l'Union Européenne ayant opté pour une fonction publique d'emploi évoluent vers un système de carrière, car souhaitant favoriser des perspectives de carrière claires pour leurs meilleurs éléments afin de les fidéliser et développer une

culture commune entre leurs hauts fonctionnaires. Finalement, la cartographie la plus précise des hautes fonctions publiques en Europe peut être représentée au travers du *Tableau 4* ci-dessous.

Haute fonction publique	**Carrière**	**Hybride**	**Emploi**
Statut officiel & conditions spéciales	Belgique → Portugal → Roumanie →	italie Malte ← Pologne	Pays-Bas Royaume-Uni
Statut officiel sans conditions spéciales		Bulgarie Chypre	
Reconnaissance d'un groupe de hauts fonnctionnaires avec des conditions spéciales	Allemagne Autriche → Espagne → France → Grèce Irlande Luxembourg	Lettonie Slovaquie Slovénie	Danemark Estonie Finlande Suède
Aucune reconnaissance et condition spéciale		Hongrie Lituanie	Rép. tchèque

Tableau 4. Cartographie des hautes fonctions publiques en Europe (Source : [6])

2.3 Construction du benchmark

Au regard des trois points de vue principaux alimentant le débat franco-français sur la haute fonction publique (cf. 1.3) et de la cartographie des hautes fonctions publiques en Europe introduite par le *Tableau 4* ci-dessus, il nous a fallu identifier certains pays nous permettant de nous livrer à des investigations de terrain, à la recherche de pratiques innovantes.

2.3.1 Le choix des pays : la France comme référentiel

Désireux de prendre la France comme référentiel, notre choix s'est porté sur le Royaume-Uni, la Belgique, l'Espagne et l'Italie pour les raisons exposées ci-dessous.

- Le **Royaume-Uni**. D'une population et d'une économie de taille semblable à celle de la France, le Royaume-Uni dispose au premier abord d'une haute fonction publique située aux antipodes de la haute fonction publique française. Les Britanniques ont adopté un système de fonction publique d'emploi, largement ouvert sur le secteur privé, dont la philosophie s'inspire du *new public management*, visant à responsabiliser les hauts fonctionnaires sur des objectifs, en mettant l'accent sur l'aspect managérial des postes qu'ils occupent. La place de l'État dans la société est nettement moins importante qu'en France et le Royaume-Uni se caractérise par un régime parlementaire bipartite.

- La **Belgique**. D'une taille nettement inférieure à celle de la France, la Belgique, initialement dotée d'un système de carrière a adopté un système hybride en mettant en œuvre en 2000 une réforme d'envergure de sa fonction publique : la réforme *Copernic*, dont la philosophie « top-down » vise avant tout à réformer la haute fonction publique. De surcroît, il s'agit d'un État fédéral, fortement décentralisé et présentant un cadre linguistique intéressant[1].

- L'**Espagne**. Comparable à la France en termes de taille de population et d'économie, l'Espagne présente de fortes

[1] Il existe en effet trois communautés linguistiques en Belgique pour une population d'environ 10,5M d'habitants: les deux communautés principales sont la communauté wallonne et la communauté flamande, la troisième, nettement moins importante par la taille est la communauté germanophone (env. 75.000 hab.).

similitudes avec le système français. Ayant adopté un système de fonction publique fondé sur la carrière, cet État possède à l'image de la France un système de corps d'État lui assurant un vivier de hauts fonctionnaires potentiels. Néanmoins, par son régime de provinces, l'Espagne est un État fortement décentralisé, à la différence de la France cette fois-ci.

- L'**Italie**. Comparable à la France en termes de taille de population et d'économie, de tradition catholique romaine au même titre que la France ou que l'Espagne, l'Italie a adopté un système de fonction publique hybride. Cet État s'est surtout distingué par la mise en place de plusieurs réformes d'envergure de sa fonction publique. Dans les années 90, la réforme dite de « privatisation de l'emploi public » a notamment été lancée : le droit privé s'applique aujourd'hui aux fonctionnaires publics italiens, ces derniers ayant abandonné leur statut.

À l'exception de la Belgique, notre attention s'est portée sur des États comparables à la France selon des critères tels que l'économie ou la taille de la population. Aux antipodes de la France, se trouve le Royaume-Uni. Puis vient le régime fédéral belge ayant mis en œuvre une réforme d'envergure. Ensuite notre choix s'est porté sur l'Espagne et l'Italie, deux États de tradition catholique romaine à l'image de la France, présentant, de prime abord, de grandes similitudes avec le système français pour l'Espagne, l'Italie ayant de son côté opté pour un abandon du statut des fonctionnaires dans les années 90.

Après avoir identifié ces cinq pays, nous nous sommes rendus sur place afin de nous livrer à des investigations de terrain effectuées entre octobre 2008 et mai 2009, auprès de hauts fonctionnaires, d'anciens hauts fonctionnaires à présent retraités ou exerçant dans le secteur privé, de gestionnaires de la fonction publique ou de syndicalistes. De surcroît, notre étude nous a conduit à nous pencher épisodiquement sur d'autres pays à la lecture de certaines références bibliographiques. Nous

pensons en particulier aux situations en Allemagne, au Canada, aux États-Unis, en Irlande, en Norvège, en Nouvelle-Zélande ou aux Pays-Bas, qui seront évoquées par moment dans la suite de cette ouvrage.

2.3.2 Des indicateurs qualitatifs

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la définition nationale de la haute fonction publique d'un pays diffère d'un État à l'autre. Ainsi les données nationales sur le nombre de hauts fonctionnaires peuvent fortement osciller, comme en témoigne le *Tableau 5* ci-après.

	Royaume-Uni	**Belgique**	**France**	**Espagne**	**Italie**
Nombre de HF[2]	4.200	200	5.000	300	3.200
HF/FP d'État[3]	1%	0.2%	0.1%	0.05%	0.1%
FP d'État/ Pop. Active	9%	8%	20%	12%	15%
Système de gestion	Emploi	Hybride	Carrière	Carrière	Hybride
Remarques	Système parlementaire	Cadre linguistique	Forte séparation État / CT[4]	Système décentralisé Corps	Système de droit privé

Tableau 5. Indicateurs clefs des hautes fonction publiques des pays choisis (Sources : [6] et [27])

Alors qu'en Belgique ou en Espagne, la terminologie nationale « haut fonctionnaire » ne concerne qu'entre 200 et 300 personnes, le *senior*

[2] Haut fonctionnaire.

[3] Fonction publique d'État.

[4] Collectivités Territoriales

civil service britannique regroupe environ 4.200 hauts fonctionnaires et la haute fonction publique française 5.000, ces derniers correspondant aux postes de secrétaire général de ministère, directeur général, directeur, directeur adjoint, et généralement chef de service.

2.3.3 Limites de l'approche par indicateurs

Les indicateurs ci-dessus permettent d'avoir un premier ordre d'idées des caractéristiques de la haute fonction publique du Royaume-Uni, de la Belgique, de la France, de l'Espagne et de l'Italie. Cependant, ces indicateurs sont difficilement exploitables. Tout d'abord, le nombre de hauts fonctionnaires d'un pays donné dépend de la définition nationale attribuée à la haute fonction publique, comme nous l'évoquions au 2.3.2. Les difficultés rencontrées dans [6] et [27] pour mettre au point un indicateur cohérent sur le nombre de hauts fonctionnaires des États considérés, fausse par conséquent le ratio du nombre de hauts fonctionnaires au nombre total de fonctionnaires publics d'État. De surcroît, le ratio du nombre de fonctionnaires publics à la population active des États ne concerne pas seulement les fonctionnaires d'État. Ainsi, par exemple, le nombre total de fonctionnaires français est évalué à environ 5M de personnes, alors que le nombre de fonctionnaires d'État ne représente que 1,7M d'individus[5].

Afin de déterminer quels sont les points forts et les points faibles des hautes fonctions publiques britanniques, belges, françaises, espagnoles et italiennes, nous sommes partis du point de vue du citoyen, du point de vue de la fonction publique et du point de vue du pouvoir politique présentés précédemment. On entend souvent en France qu'en matière

[5] La différence s'expliquant par les effectifs de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

de haute fonction publique, « il nous faut de vrais managers », « il faut évaluer les compétences et rémunérer à la performance » ou que « la plaie, ce sont les cabinets ministériels » : faut-il pour autant tout réinventer afin de résoudre le malaise actuel ou bien le Royaume-Uni, la Belgique, l'Espagne et l'Italie ont-ils développé des outils innovants en matière de haute fonction publique, nous permettant alors d'importer en France de bonnes pratiques, afin de construire la haute fonction publique idéale? Nous tenterons de répondre à cette question en nous penchant tout d'abord sur le profil recherché pour le haut fonctionnaire dans les différents pays étudiés, notamment en matière de recrutement, de métier et de représentativité (point de vue du citoyen). Puis, nous nous attarderons sur les méthodes de gestion des ressources humaines mises en place au Royaume-Uni, en Belgique, en France, en Espagne et en Italie, en particulier en ce qui concerne la rémunération, la mobilité et le déroulement de carrière (point de vue de la fonction publique). Enfin, nous nous poserons la question des relations qu'entretient la haute fonction publique avec le pouvoir politique en matière de nominations, de relations de travail et d'interface (point de vue du pouvoir politique).

Chapitre 1. Le profil du haut fonctionnaire

En matière de conceptualisation de leur haute fonction publique, les pays européens ne sont pas tous logés à la même enseigne. Ainsi, alors que la France et l'Espagne ont organisé leur haute fonction publique selon un système de grands corps de l'État, à compétences administratives mais également scientifiques et techniques, d'autres pays tels que la Belgique et le Royaume-Uni, par exemple, ont adopté une approche différente, issue du *new public management*, nouvelle mode qui édicte des principes théoriques d' « orientation performance » et donne entre autres un rôle clair aux hauts fonctionnaires, celui de manager une organisation, en patrons responsabilisés sur leurs objectifs. Par conséquent, en matière de conceptualisation de la haute fonction publique, il semblerait qu'il existe deux grands courants en Europe : le premier, que nous appellerons « nordiste » regroupant, entre autres, le Royaume-Uni et la Belgique, le second, que nous qualifierons par la suite de « catholique romain », auquel la France, l'Espagne et l'Italie appartiennent.

1. LE COURANT NORDIQUE OU LE MANAGEMENT COMME MAITRE-MOT

1.1 La Belgique, au lendemain d'une réforme d'envergure

1.1.1 La réforme Copernic

Société multilingue d'environ 10,5M d'habitants, monarchie constitutionnelle, mais aussiÉtat fédéral composé de 589 villes et municipalités, 10 provinces, 3 communautés et 3 régions, font de l'État belge un État spécifique. En réponse aux nombreuses crises policières et judiciaires de la fin des années 90, la Belgique a décrété en 2000, notamment par l'intermédiaire du Ministre de la fonction publique de l'époque, L. Van den Bossche, qu'elle devait devenir un État modèle.

Dans sa gestion de ces crises nationales, l'administration belge avait été fortement critiquée en raison

- de son organisation rigide due à sa sur-réglementation,
- de l'absence de capacités managériales,
- du manque de motivation des fonctionnaires,
- de la méfiance de la société vis-à-vis d'une administration vétuste,
- des problèmes de légitimité dus aux crises.

Derrière ces critiques, étaient visés plus particulièrement les hauts fonctionnaires politisés, promus selon la règle de l'ancienneté et symboles d'une administration fédérale belge malade, au fonctionnement archaïque, illustration d'un État fédéral faiblissant.

C'est dans ce contexte qu'est née la réforme *Copernic*, dernière grande réforme de la fonction publique depuis la réforme *Camu* de 1937. Son objectif premier consistait à moderniser radicalement l'administration fédérale, à travers quatre grands piliers, à savoir :

- une nouvelle structure organisationnelle,
- une nouvelle culture de management,
- une vision moderne sur la gestion des ressources humaines,
- une nouvelle façon de travailler.

Il s'agit d'une réforme de type « top-down », touchant avant tout la tête de l'administration, les hauts fonctionnaires. Suite à la mise en œuvre de la réforme *Copernic*, leur sélection se réalise sur la base de compétences et d'expérience de terrain évaluées à travers des *assessments*, l'objectif affiché étant de minimiser l'interférence politique dans le processus de désignation. Comme mentionné dans [4], parmi les critères liées aux compétences managériales, on trouve notamment

- les connaissances et l'expérience,
- la multi-disciplinarité des conditions de travail,
- la compréhension du contexte,
- la complexité de la position au sein de l'administration,
- le degré d'innovation,
- le *leadership*,
- la gestion des conditions de travail,
- l'interaction gestion des ressources humaines,
- le degré de planification et de coordination,
- la capacité de gérer avec succès le changement,
- l'autonomie,
- l'impact,
- l'ampleur du territoire.

De surcroît, chaque *président du comité de direction* d'un *service public fédéral*[6] a pour obligation de mettre au point un *plan de management*, même si aujourd'hui il semble manquer de directives claires sur le contenu et la forme du plan. Établi dans les 6 mois qui suivent sa nomination, ce *plan de management* doit en principe

[6] Équivalent français du directeur d'administration centrale.

reprendre les objectifs stratégiques fixés par les politiques (vision 3-5 ans), et les décliner en objectifs opérationnels tenant compte des moyens financiers.

Depuis la mise en application de la réforme *Copernic*, les hauts fonctionnaires ne sont plus nommés à vie, mais deviennent les titulaires de mandats d'une durée de 6 ans. Ils deviennent ainsi des *mandataires*, hauts fonctionnaires statutaires « temporaires ». De surcroît, au cours de son mandat, le *mandataire* fait l'objet de deux évaluations, et d'une évaluation finale : la réalisation des objectifs, la contribution personnelle du manager et les efforts réalisés pour développer ses compétences en matière de management sont ainsi passés en revue. En fonction du résultat de son évaluation finale, le *mandataire* peut être reconduit au même poste pour un nouveau mandat d'une durée de 6 ans (très bonne évaluation), devra repasser un *assessment* pour briguer un autre mandat (bonne évaluation), ou retrouvera son service d'origine. Il n'est donc pas étonnant de constater que certains syndicalistes soient allés plus loin en n'hésitant pas à affirmer que la réforme *Copernic* avait conduit à une « précarisation des hauts fonctionnaires par l'introduction du système de mandats ».

1.1.2 Recrutement : du diplôme universitaire à l'assessment des mandataires.

Afin de devenir fonctionnaire belge de catégorie A, catégorie la plus élevée comptant cinq grades, un diplôme universitaire est nécessaire. Le candidat passe alors un examen auprès d'un organisme officiel appelé le *SELOR*, rattaché au *service public fédéral personnel & organisation*, équivalent belge du ministère de la fonction publique français. Si le candidat réussit cet examen, il obtient le statut de fonctionnaire de l'administration fédérale et son profil est inséré dans une réserve de recrues potentielles. Il est intéressant de constater que les lauréats titulaires d'un diplôme universitaire d'ingénieur entrent dans le fonction

publique fédérale belge directement au grade A2 contre A1 pour les autres types de diplôme.

En Belgique, toutes les administrations publiques du gouvernement sont tenues d'utiliser le *SELOR*, pour le recrutement du personnel statutaire de leurs services centraux. Ainsi, lorsqu'un *service public fédéral* souhaite pourvoir un poste vacant, son service propre *personnel & organisation*[7] effectue une demande accompagnée d'une fiche de poste auprès du *SELOR* qui lui transmet à son tour en retour une liste de candidats qui devront par la suite passer des entretiens de sélection au sein du *service public fédéral* concerné. De surcroît, le *SELOR* est en charge de l'évaluation des compétences des candidats à la promotion interne pour l'accession à un garde supérieur.

Plus particulièrement, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme *Copernic*, le *SELOR* est chargé d'organiser la procédure de sélection des *mandataires* de l'administration fédérale, et cette mission est assortie d'une exclusivité. En matière de recrutement des *mandataires*, le *SELOR* est en effet le seul client des *services publics fédéraux*, ces derniers ne pouvant s'en remettre à des organismes privés par exemple. Lorsqu'un poste de mandataire d'un *service public fédéral* est vacant, son département *personnel & organisation* rédige la fiche de poste et la transmet au *SELOR*. Pour les plus hauts postes de l'administration fédérale belge[8], la fiche de poste doit être contresignée par le Ministre concerné, ce dernier veillant plus particulièrement aux compétences techniques désirées. Le *SELOR* publie alors la vacance de poste et veille ensuite à la composition d'une commission destinée à évaluer les candidats potentiels. Celle-ci est composée :

[7] Équivalent de la cellule de gestion des ressources humaines d'un ministère français.

[8] Dans l'ordre décroissant des responsabilités : président du comité de direction, directeur général et directeur.

- d'une personne compétente en gestion des ressources humaines,
- d'une personne compétente en management,
- de deux personnes compétentes en « technique »,
- de deux *mandataires* représentant de la philosophie de la réforme *Copernic*,
- du Président de la commission, unique membre représentant le *SELOR*.

Le candidat, pouvant provenir du secteur privé, passe alors une série de tests, de mises en situation et d'entretiens, au cours desquels ses compétences à la fois managériales mais également techniques sont évaluées par la commission. Il est intéressant de noter que les compétences managériales doivent être les mêmes pour tous les plus hauts postes de l'administration fédérale belge, et donc indépendantes du ministère concerné. Cependant, les compétences techniques sont quant à elles spécifiques au choix du ministre.

À l'issue de l'évaluation, la commission estime le candidat « très apte », « apte », « moins apte » ou « non apte ». Une *shortlist* composée des candidats jugés « très aptes » et « aptes » est alors proposée par le *SELOR* au Ministre. Ce dernier peut alors nommer parmi la liste des candidats qui lui est proposée, et uniquement parmi cette liste, le futur *mandataire*.

Véritable bourse du travail pour le recrutement des fonctionnaires de l'administration fédérale belge, et organisme de sélection exclusif et officiel des plus hauts postes de l'administration, les *mandataires*, le *SELOR* est un organisme unique en Europe. Seule l'Irlande dispose d'un outil dont les missions sont proches de celles du *SELOR*, mais l'organisme irlandais n'a pas en charge la sélection et le recrutement des plus hauts postes de l'administration.

1.1.3 La Belgique et ses spécificités

Le cadre linguistique est assurément l'une des spécificités de la Belgique. Afin d'en tenir compte, la réforme *Copernic* a prévu que chaque *mandataire* parle couramment les langues flamande et française. Aujourd'hui, force est de constater que cet engagement n'a pu être tenu. Néanmoins, afin de palier ce manque, chaque *mandataire* est tenu d'avoir un assistant parlant couramment la langue n'étant pas sa langue maternelle. Au cours de nos visites, nous avons pu tester la mise en application de cette mesure par le *service public fédéral sécurité sociale*, au sein duquel les *mandataires* flamands disposaient bien d'un assistant parlant couramment français, et réciproquement.

Le cadre linguistique est assurément le principal défi de représentativité que doit affronter la haute fonction publique fédérale belge. En termes de représentativité classique (proportion de femmes accédant à un poste de *mandataire* ou proportion de *mandataires* en provenance du secteur privé), les statistiques de la haute fonction publique belge laissent entrevoir de grandes marges de progrès. En effet, en ce qui concerne les postes de *mandataires*, la proportion de femmes candidates est de 30%, pour 5% de femmes lauréates, c'est-à-dire placées sur la *shortlist* remise aux ministres. Néanmoins, force est de constater que de manière générale, les ministres se révèlent très peu enclins à choisir des femmes pour pourvoir les postes de *mandataire*. Afin d'améliorer la situation, les réseaux d'information de femmes se développent, et l'objectif de taux de représentation des femmes dans les commissions de sélection a été porté à 50%, le taux de représentation actuel étant de 30%.

En ce qui concerne le secteur privé, une innovation apportée par la réforme *Copernic* est d'ouvrir les postes de l'administration fédérale, en particulier des *mandataires*, aux personnes du secteur privé. Aujourd'hui, 50% des candidatures aux postes de *mandataires* sont déposées par des personnes appartenant au secteur privé, pour 30% de lauréats. Néanmoins, à l'issue du choix ministériel, moins de 10% des

mandataires proviennent du secteur privé. A priori, cette faible statistique ne s'expliquerait pas par des questions de niveau de rémunération, mais par la réticence manifestée par les acteurs du secteur privé aux éventuels aspects politiques des postes de *mandataires*.

Quoi qu'il en soit, le plus grand défi de la réforme *Copernic* réside dans la crédibilité des processus de sélection mis au point par le *SELOR*. Auparavant, la nomination des *présidents de comité de direction*[9] devait respecter les proportions de la coalition politique. Cette méthode pouvait parfois se montrer efficace, mais elle présentait surtout de lourds inconvénients, notamment lorsqu'il fallait absolument trouver un membre d'une certaine couleur politique pour représenter fidèlement la coalition. La philosophie de la réforme *Copernic* est assurément différente : il convient de recruter des managers compétents en leur faisant passer un *assessment*. Afin d'assurer la pérennité de la mise en œuvre de la réforme, les cadres dirigeants du *SELOR* doivent faire preuve d'une grande rigueur, assumer leurs choix et résister aux pressions politiques. Cette attitude peut parfois conduire à des situations délicates : en 2009, le poste de *président du comité de direction* du *service public fédéral finance* a fait l'objet d'une procédure de sélection. Le ministre a contresigné la fiche de poste proposée au *SELOR* en ayant officieusement en tête un candidat idéal, issu des cabinets ministériels. Néanmoins, à l'issue de l'*assessment* organisé par le *SELOR*, le candidat a certes démontré ses grandes capacités techniques, mais n'a pas convaincu la commission de sélection au regard de ses compétences managériales dont doivent faire preuve les *mandataires*. Il n'a donc pas été inscrit sur la *shortlist* remise au ministre, conduisant au fort mécontentement de ce dernier. Pire encore, aucun candidat n'a pu remplir les critères de sélection nécessaires au regard de la fiche de

[9] Avant la réforme Copernic, le *président du comité de direction* d'un *service public fédéral* était appelé *secrétaire général*.

poste, et aucun lauréat n'a pu être proposé au ministre. Le *service public fédéral finance* s'est ainsi retrouvé sans *président du comité de direction* ! Preuve que le *SELOR* est aujourd'hui un organisme officiel et crédible, mais à quel prix !

1.2 Le Royaume-Uni : l'adaptation perpétuelle

Depuis les années 70, le Royaume-Uni a lancé une série de réformes visant à déréglementer l'économie et à inscrire la notion de service public dans une logique d'efficacité et de performance. Comme l'indique [27], le gouvernement britannique a notamment lancé en 1988 une réforme appelée « next steps », visant à améliorer la gestion au sein de l'administration et à séparer la mise en œuvre des politiques publiques du processus de décision. Cette réforme a notamment conduit à la création d'agences dirigées par des directeurs généraux disposant d'une grande autonomie, notamment en matière de gestion financière et d'organisation. Le recrutement d'agents en provenance du secteur privé est encouragé afin d'échanger les bonnes pratiques et de développer la culture de la performance au sein des agences composées principalement de fonctionnaires.

1.2.1 La création du senior civil service

En 1996, le gouvernement britannique a créé le *senior civil service* afin de développer une culture commune et une vision globale au sein de l'administration et de favoriser ainsi une coopération plus étroite entre les différents départements. Le *senior civil service* constitue le sommet de la pyramide de la fonction publique, le *civil service*, ce dernier comportant 7 grades.

Officiellement, le *senior civil service* existe pour fournir au gouvernement un support de haut niveau notamment dans le développement et la mise en œuvre de politiques, mais également dans le management opérationnel des services administratifs. Il est composé d'environ 4.000 *senior civil servants*, répartis dans 55 départements

gouvernementaux ou agences, et pouvant être aussi bien des juristes ou des scientifiques que des conseillers politiques ou des managers.

Les compétences des *senior civil servants* sont peintes dans le *senior civil service competency framework*. Elles comprennent notamment la capacité à :

- développer et partager une vision du futur,
- faire preuve de *leadership*,
- atteindre les objectifs,
- mettre en place une stratégie,
- tirer le meilleur des agents,
- apprendre et s'améliorer.

L'ensemble des compétences caractéristiques du *senior civil servant* décrites ci-dessus est résumé sous le vocable *leadership*, tel que défini dans le *civil service management board* daté de 2003 : un dirigeant faisant preuve de *leadership* est un dirigeant visible, qui inspire la confiance, prend des responsabilités personnelles pour produire efficacement et rapidement des résultats, qui travaille au sein d'une équipe qui constitue davantage que la somme de ses composants, et qui, au-delà des limites personnelles, se centre sur les résultats stratégiques, fait correspondre les ressources aux priorités, est honnête, courageux et réaliste avec son personnel et continue à apprendre.

1.2.2 Recrutement : fast stream au secteur privé ?

Pour être recruté en tant que *senior civil servant*, aucun diplôme universitaire particulier n'est nécessaire ; de la même manière, le critère de recrutement « à l'ancienneté » n'est pas applicable.

Les Britanniques ont opté pour un système de réserve potentielle de qualité de *senior civil servants*, recrutée au travers d'une filière appelée *fast stream*. Le *fast stream* est en effet un programme de développement de la fonction publique britannique visant à recruter un vivier de jeunes hauts potentiels, la sélection s'effectuant sur l'évaluation

du potentiel que possède chaque candidat à atteindre un jour le *senior civil service*. Si les origines du *fast stream* remontent aux années 1950, son démarrage effectif est daté de 1973. Aujourd'hui, environ 20.000 personnes se portent chaque année candidates, pour 500 places offertes. Officiellement, cette attractivité s'explique par les responsabilités qu'aura le lauréat, appelé *fast streamer*, dès le début de sa carrière (ce dernier entrant directement au grade 4 de la fonction publique britannique, le *civil service*, qui en compte 7 avant le *senior civil service*), mais également en raison de la variété des missions qui lui seront proposées ou de l'opportunité de suivre des programmes de formation personnalisés.

Pour déposer sa candidature afin de devenir un *fast streamer*, il convient d'être titulaire d'un diplôme universitaire assorti de la note 2:2 (équivalent de la lettre C), peu importe la discipline affiliée au diplôme. Certains postes ne sont ouverts qu'aux candidats de nationalité britannique (e.g. concours « Europe », « Diplomatie » ou « Défense »). Puis, le candidat passe, *online*, des tests numériques et verbaux, ainsi que des tests de mise en situation. Ensuite, le candidat passe à nouveau *online* une batterie de tests, visant à évaluer ses compétences. Enfin, le candidat passe une dernière série de tests de simulations de postes. À l'issue de ces tests de simulation, il ne reste environ que 1.000 lauréats potentiels. Une dernière journée d'entretiens détermine la liste des 500 lauréats. Ces derniers auront démontré des compétences notamment en matière de *policy making*, *constructive thinking*, *building productive relationships*, *communicating with impact*, et *learnig and improving*. Ils suivront alors une formation au sein de la *National School of Governement*, École nationale d'administration britannique.

Quoi qu'il en soit, chaque ministère décide des postes qui font partie du *senior civil service*. Lorsqu'un tel poste est vacant, une procédure de sélection est élaborée par le service de ressources humaines du ministère concerné. Les candidats sont alors évalués et interrogés au

cours d'entretiens par une commission composée de membres de ministères.

1.2.3 Adéquation homme-poste et représentativité

Contrairement à la Belgique, il existe une forte perméabilité entre le *senior civil service* et le secteur privé puisque 40% des postes du *senior civil service* sont occupés par des personnes en provenance du secteur privé. Cette forte interaction entre secteur privé et *senior civil service* s'avère particulièrement utile dans le domaine de l'expertise « technique ». Comme indiqué dans [37], l'administration britannique recrute son personnel technique spécialisé (ingénieurs d'armement, informaticiens, etc.) auprès du secteur privé, selon ses besoins et suite à un entretien fondé sur le degré de qualification et d'expertise professionnelle (et non le degré d'études). Cette démarche contribue aux principes d'adaptation perpétuelle et d'adéquation homme-poste adoptés par le Royaume-Uni en vue du fonctionnement optimal de sa haute fonction publique.

Ainsi, la haute fonction publique britannique est assurément orientée autour d'une logique d'efficacité et de performance. Mais la conceptualisation du *senior civil service* ne s'arrête pas là. L'État britannique jouant presque essentiellement un rôle de médiateur et d'arbitre au sein de la société, le *senior civil servant* doit également adopter une démarche « d'orientation client », au plus près du citoyen. Et pour mieux servir ce dernier, il est indispensable de lui ressembler. Par conséquent, les Britanniques ont décidé de s'adapter au problème frontalement en fixant des objectifs chiffrés de diversité pour le *senior civil service*. Aujourd'hui, force est de constater que cette démarche semble commencer à porter ses fruits, puisque 53% des membres du *senior civil service* sont des femmes, et que 8% représentent des minorités ethniques (vs. 7,8% dans le secteur privé). Néanmoins, seuls 4% des membres du *senior civil service* possèdent un handicap (vs. 9% dans le secteur privé).

Soucieux de posséder une haute fonction publique représentative de la société, les Britanniques affichent des objectifs de représentativité dès le *fast stream*, dont 30% des lauréats sont généralement issus des universités d'Oxford ou de Cambridge, en développant notamment de nombreux outils de marketing et de communication, en particulier grâce à son site internet http://www.civilservice.gov.uk/jobs/faststream/.

De surcroît, l'administration britannique est encore allée plus loin en ce qui concerne les jeunes potentiels, en mettant au point des programmes de stages d'été rémunérés d'une durée de 6 à 8 semaines pour les *Black Minority Ethnics* et pour les personnes présentant un handicap. La philosophie affichée est de permettre aux personnes concernées d'acquérir une expérience professionnelle.

2. Le courant catholique romain : priorite au recrutement

Alors que la Belgique et le Royaume-Uni ont porté une attention particulière au *leadership* et au management dans la conceptualisation de leur haute fonction publique, l'Espagne, la France et l'Italie, pays de tradition catholique romaine ont davantage misé sur leur recrutement initial. Ces pays se caractérisent par l'existence de grands corps d'État (pour la France et l'Espagne), et par l'existence d'une École nationale d'administration publique : l'École Nationale d'Administration en France, la *Scuola Superiore della Publica Amministrazione* en Italie et l'*Instituto Nacional de Administracion Publica* en Espagne.

2.1 France et Espagne : deux systèmes très proches

En matière de haute fonction publique, la France et l'Espagne se caractérisent par leur recrutement initial, ce dernier s'effectuant par le biais de filières très particulières : celles des grands corps de l'État.

En France, il existe deux catégories de grands corps de l'État : les grands corps administratifs d'une part, encore appelés grands corps accessibles à la sortie de l'École Nationale d'Administration, et les grands corps à compétences scientifiques et techniques d'autre part, encore appelés grands corps d'ingénieurs de l'État ou grands corps techniques de l'État[10].

2.1.1 Les grands corps administratifs de l'État

En France, les grands corps administratifs de l'État sont accessibles à la sortie de l'École Nationale d'Administration, grande École française crée en 1945 par le gouvernement provisoire de la République française alors présidé par le Général de Gaulle, afin de démocratiser l'accès à la haute fonction publique d'État. Avant 1945, chaque grand corps ou ministère organisait son propre concours, le concours étant considéré comme la meilleure garantie d'un recrutement impartial et fondé sur le mérite, sans aucune considération d'uniformisation et d'homogénéisation de la haute fonction publique. À cette époque, les risques de corporatisme et de népotisme étaient réels.

Aujourd'hui, L'École Nationale d'Administration accueille chaque année en formation initiale entre 80 et 100 personnes recrutées par l'intermédiaire de 3 concours :

- un concours externe accessible à tous les candidats titulaires au minimum d'un diplôme de second cycle (équivalent L3) et âgés de moins de 28 ans,
- un concours interne réservé aux agents de la fonction publique ayant au moins quatre années de service effectif,
- un troisième concours ouvert aux candidats ayant une expérience professionnelle en dehors de la fonction publique (élus et salariés du secteur privé).

[10] À ce propos, comme dans [39], nous utiliserons dans la suite de cet ouvrage le vocable « grands corps de l'État à compétences scientifiques et techniques ».

Le taux de sélectivité est élevé puisque 7,8% des candidats présents à la première épreuve en 2009 ont été reçus, pour 40% de femmes.

L'École Nationale d'Administration dispense à ses élèves une formation interministérielle d'une durée de 27 mois. Jusqu'en 2009, à l'issue de cette formation, les élèves intègrent les différents grands corps administratifs de l'État en fonction de leur classement de sortie[11] : les premiers choisissent généralement les corps d'inspection et de contrôle, à savoir

- l'inspection des finances,
- le conseil d'État
- la cour des comptes,
- l'inspection générale des affaires sociales,
- l'inspection générale de l'administration

Enfin, près de la moitié de la promotion intègre le corps des administrateurs civils.

L'Espagne, quant à elle, dispose également d'un système de grands corps administratifs de l'État, inspiré de la culture napoléonienne. On parle des corps de groupe A, le groupe A comprenant 5 grades allant de 26 à 30. Néanmoins, il existe une différence fondamentale entre la France et l'Espagne : l'*Instituto Nacional de Administracion Publica* n'est chargé que du recrutement des membres du *cuerpo técnico de administración civil*, équivalent français du corps des administrateurs civils. À l'issue de leurs études universitaires (un niveau Master est requis), les candidats souhaitant intégrer le *cuerpo técnico de administración civil* passent ainsi un concours d'entrée, qu'ils préparent eux-mêmes et qui est organisé par l'*Instituto Nacional de Administracion Publica*. Puis les lauréats suivent une formation d'une durée de 9 mois. À

[11] La notion de classement de sortie de l'École Nationale d'Administration a été supprimée en 2009.

l'issue de cette formation, un classement final est constitué, le classement initial comptant pour 70% de ce classement et la formation pour 30%.

Par conséquent, le jeune haut potentiel espagnol souhaitant entrer dans un grand corps administratif autre que le *cuerpo técnico de administración civil*, doit, après l'obtention de son Master 2, préparer seul le concours du corps qu'il souhaite intégrer. Selon le corps choisi, cette préparation peut s'avérer ardue : il n'est pas rare d'entendre de jeunes conseillers d'État, inspecteurs de finances ou avocats d'État espagnols expliquer qu'il s'agit d'une préparation extrêmement difficile, longue et coûteuse. En règle générale le concours se déroule en deux phases : une phase théorique pour laquelle un gros effort de mémoire doit être réalisé, et une phase pratique de mise en situation.

2.1.2 Les grands corps de l'État à compétences scientifiques et techniques: une spécificité française ?

Parallèlement aux grands corps administratifs de l'État accessibles à la sortie de l'École Nationale d'Administration, il existe une autre grande voie d'accès à la haute fonction publique française, tout aussi prestigieuse : celle des grands corps de l'État à compétences scientifiques et techniques.

Ces derniers sont accessibles principalement à la sortie de l'École Polytechnique, grande École d'ingénieurs française fondée en 1794 par Napoléon. Elle assure chaque année la formation de promotions de 500 élèves ingénieurs recrutés par le biais de concours très sélectifs pour les candidats ayant suivi une préparation de deux ans dans les « classes préparatoires » aux Grandes Écoles, mais également par le biais d'admissions parallèles pour les universitaires. À l'issue des trois premières années de formation, 20% des élèves d'une promotion donnée peuvent intégrer, en fonction de leur classement de sortie, les grands corps de l'État à compétences scientifiques et techniques. Parmi ces grands corps, on trouve notamment :

- le corps des ingénieurs des mines (fusionné en 2009 avec le corps des télécommunications),
- le corps des ingénieurs de ponts et chaussées,
- le corps des administrateurs de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE),
- le corps des ingénieurs de l'armement,
- le corps des contrôleurs des assurances,
- le corps du génie rural des eaux et des forêts[12].

L'État espagnol, à l'image de la France dispose également d'un certain nombre de grands corps de l'État à compétences scientifiques et techniques afin de couvrir ses besoins de gestion et d'expertise dans différents domaines. Il existe ainsi un corps des *caminos*, *minas*, *navales*, *aeronauticos*, *montes*, *meteorologos*, *agronomos*, *telecomunicaciones*, *industriales*, *sistemaas y tecnologias*, ou *geografos*.

Cependant, comme cela est indiqué dans [37], à la différence de la France, les grands corps de l'État à compétences scientifiques et techniques espagnols ne jouissent pas d'un prestige très supérieur à celui des ingénieurs du secteur privé ayant les mêmes spécialités.

Comme pour la plupart des grands corps administratifs de l'État, l'intégration d'un grand corps administratif de l'État espagnol à compétences scientifiques et techniques se réalise sur concours, après l'obtention d'un diplôme universitaire, et non via une grande École, ou une école de la fonction publique comme en France. Par exemple, après l'obtention d'un diplôme de niveau Master, entre 5 et 7 candidats au concours du corps des *Minas* sont recrutés chaque année.

Il est intéressant de constater également qu'à la différence de la France, le caractère interministériel des grands corps de l'État à

[12] Ce corps devrait fusionner prochainement avec le corps des ponts et chaussées.

compétences scientifiques et techniques de l'Espagne s'avère quasiment inexistant. De plus, les compétences des futurs hauts fonctionnaires de ces grands corps relèvent plus des domaines techniques que de la stratégie, du *leadership*, du management ou de la gestion. En réalité, il existe, aux côtés des filières en sciences sociales, économie et droit, une filière scientifique et technique dans le cursus de recrutement du *cuerpo técnico de administración civil*, à vocation interministérielle. Il est alors intéressant de constater que pour cette filière, le niveau universitaire de PhD est généralement requis.

Enfin, à la différence de la France, une autre spécificité espagnole réside dans l'existence pour certaines spécificités techniques nécessitant des besoins d'expertise particulièrement élevés, d'un corps des *docteurs*, lequel serait l'équivalent français du Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS).

2.1.3 Espagne et France, des réformes d'envergure difficiles

En matière de haute fonction publique, la France et l'Espagne ont concentré leurs efforts sur la qualité du recrutement. Cependant, force est de constater que l'existence de grands corps de l'État rend tout exercice de réforme d'envergure difficile.

Depuis 1945, date de la création de l'École Nationale d'Administration en France, la haute fonction publique française a certes été la cible de nombreux rapports. Néanmoins elle n'a pas été le vecteur de réforme d'importance telle que la réforme *Copernic* en Belgique. De la même manière, l'Espagne rencontre de nombreuses difficultés à mettre au point un statut général des hauts fonctionnaires, notamment en raison de l'importance de la décentralisation.

Le recrutement des hautes fonctions publiques française et espagnole s'effectue par des concours très sélectifs, le concours étant considéré comme la meilleure garantie d'un recrutement impartial et fondé sur le mérite. Même si, à la différence de l'Espagne, la France

s'est efforcée d'uniformiser et d'harmoniser le recrutement de ses hauts fonctionnaires par l'intermédiaire de l'École Polytechnique et de l'École Nationale d'Administration, ces deux pays ne semblent pas avoir encore trouvé de solution à la question de la représentativité. Il s'agit assurément d'un véritable challenge qui suppose de remettre en cause d'une manière ou d'une autre un système ayant fait ses preuves quant à la qualité des hauts fonctionnaires, le système des concours. En 2009, la France a décidé d'abandonner le classement de sortie de l'École Nationale d'Administration. Cette décision a été accompagnée d'un débat aussi bien médiatique que passionnel, les partisans prônant la modernisation d'une haute fonction publique vieillissante et coupée des réalités, les opposants redoutant un retour au népotisme.

2.2 L'Italie, à l'heure de la reconstruction

L'Italie, pays de tradition catholique romaine à l'image de la France et de l'Espagne, se distingue néanmoins de ses deux voisins suite à la mise en œuvre d'une réforme de la fonction publique d'envergure menée à partir de 1993. De surcroît, même si aujourd'hui tout est mis en œuvre pour redorer son blason, force est de constater que la haute fonction publique italienne ne jouit pas du même prestige social que l'on peut retrouver en France ou en Espagne.

2.2.1 Une réforme en forme de pétard mouillé

En février 1993, l'État italien a lancé une réforme conduisant à abandonner le statut des fonctionnaires au profit de contrats de droit privé inscrivant les employés de la fonction publique italienne dans le cadre de la législation générale du travail. De surcroît, comme cela est expliqué dans [27], cette réforme prévoyait

- la création d'une nouvelle agence, ARAN, afin de représenter l'État lors des négociations avec les syndicalistes et rédiger les conventions collectives,
- la séparation entre les responsabilités politiques et les responsabilités administratives,

- de nouvelles valeurs, de nouvelles responsabilités et de nouvelles méthodes de gestion pour les hauts fonctionnaires,
- le développement d'un groupe interministériel de dirigeants responsables des résultats de l'activité gérée par leurs services, et de l'exécution des programmes et objets qui leur sont confiés, à la lumière des objectifs de productivité et des résultats financiers, techniques et de gestion administrative, y compris les décisions concernant l'organisation et le personnel.

Néanmoins, la mise en œuvre de la réforme pour la haute fonction publique se réalise lentement. Les hauts fonctionnaires n'ont signé des contrats de droit privé spécifiant leurs objectifs et leur niveau de rémunération qu'à partir de 1998. Aujourd'hui, la séparation entre responsabilités politiques et administratives ne semble pas très claire. Enfin, l'utilisation du groupe interministériel de dirigeants ne s'avère pas optimale. Cependant, des efforts certains sont réalisés dans le développement de nouvelles valeurs, telles que responsabilité et la culture de gestion, notamment à travers le recrutement et la formation.

2.2.2 La rénovation progressive de la haute fonction publique

Il existe deux grandes voies d'accès à la haute fonction publique italienne. La première est appelée *corso-concorso* et concerne 30% des postes de la haute fonction publique. Titulaire d'un diplôme universitaire de niveau L3 minimum, le candidat au *corso-concorso* doit passer un concours d'entrée. Puis, il suit un programme de formation initiale au sein de la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* pendant un an, comprenant notamment huit mois de cours de droit administratif, de droit constitutionnel, d'économie, d'histoire ou encore de culture générale, ainsi qu'un stage de quelques mois au sein d'une administration. À l'issue de cette année de formation, il passe un concours de sortie. En fonction de son classement, le lauréat choisit le poste de son choix parmi la liste des postes de hauts fonctionnaires proposée.

Il est intéressant de constater que le *corso-concorso* est un programme non seulement attractif, mais également sélectif. En effet, 24.000 candidats passent chaque année une présélection informatique consistant principalement à constituer leur dossier. À l'issue de cette présélection, environ 8.600 dossiers sont retenus. Les candidats correspondants doivent alors remplir un questionnaire à choix multiple, épreuve à l'issue de laquelle seules 460 candidatures sont retenues. Une première épreuve écrite d'économie, de droit et de langue étrangère est alors organisée. Puis, à l'issue de l'oral, environ 130 lauréats continuent de suivre le programme *corso-concorso* au sein de la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*.

La seconde voie d'accès à la haute fonction publique italienne concerne 70% des postes de haut fonctionnaire. Le candidat doit passer un concours public au sein de l'administration concernée, le *concorso per esami*. S'il est retenu à l'issue de l'épreuve écrite et de l'épreuve orale, le candidat sera dans l'obligation de suivre par la suite un programme de formation professionnelle au sein de la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*.

Fondée en 1957, la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* est donc l'École nationale d'administration publique italienne. En plus de son siège établi à Rome, la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* dispose de quatre antennes régionales à Bologne (Émilie-Romagne), Caserte (Campanie), Reggio Calabria (Calabre) et Acireale (Sicile). Partie intégrante des services du Premier Ministre, ses actions de soutien au processus de modernisation de l'administration publique sont organisées en accord avec les besoins et les stratégies du gouvernement.

Deux types de formation sont dispensés à la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* :

- la formation initiale *corso-concorso* évoquée précédemment,

- la formation professionnelle continue : la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* met en œuvre des programmes de formation et de conseil pour les fonctionnaires et responsables de la fonction publique en provenance d'autres institutions. Ces programmes peuvent être élaborés sur mesure.

Employant 200 personnes environ et faisant appel à des universitaires et des professionnels, la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* a organisé ses programmes de formations autour de 10 thèmes principaux :

- organisation et gestion publiques,
- politiques et institutions publiques,
- économie,
- politique et analyse d'impact, techniques législatives,
- relations internationales et de l'Union Européenne,
- réglementation et contrats,
- processus décisionnels,
- gestion des ressources humaines,
- communication,
- histoire politique et institutionnelle.

Que ce soit à travers la formation initiale ou la formation professionnelle la *Scuola Superiore delle Publica Amminstrazione* a pour rôle de former les hauts fonctionnaires italiens, qu'ils soient recrutés par le *corso-concorso* ou par les concours publics spécifiques à chaque administration, afin que ces derniers acquièrent les compétences suivantes :

- l'analyse stratégique et la prise de décision,
- l'évaluation stratégique pour promouvoir une culture basée sur le résultat,
- la budgétisation et la comptabilité publiques,
- la direction et l'encadrement,
- la compréhension des statistiques,
- la gestion et l'évaluation des ressources humaines,

- la législation.

2.2.3 L'Italie, un chemin encore long

Dans son discours prononcé le 27 avril 2009 à l'Institut d'Études Politiques de Paris, l'ancien Ministre de la fonction publique italienne F. Bassanini, instigateur de la grande réforme des années 90, a dressé un bilan mitigé des quinze dernières années de réformes italiennes. Si, grâce à la libéralisation et à la privatisation du secteur public, l'État s'est « allégé », si le coût de la fonction publique a diminué, de même que le nombre de ministères, si le régime de droit privé a été mis en œuvre pour les fonctionnaires, l'effort doit à présent être concentré sur la tête de l'administration italienne, la *dirigenza*, notamment à travers la mise en place d'un corps interministériel unique pour les hauts fonctionnaires.

Nos discussions avec des hauts fonctionnaires, des gestionnaires et des syndicalistes italiens nous ont permis de constater que la haute administration italienne souffrait de sa réputation et de son manque de compétitivité vis à vis du secteur privé : jugée parfois obsolète, bureaucratisée, inefficace, corrompue, elle doit être harmonisée et surtout redynamisée. Le concours national unique de la *Scuola Superiore delle Publica Amminstrazione* s'inscrit dans cette démarche, de la même manière que 10% des hauts fonctionnaires italiens sont recrutés dans le secteur privé. Se posera très certainement par la suite la question de la représentativité, que semble vouloir aborder le Ministre de la fonction publique R. Brunetta, ce dernier souhaitant donner un nouveau souffle à la vague de réforme italienne entamée dans les années 90.

3. RETOUR EN FRANCE : QUEL SERAIT LE HAUT FONCTIONNAIRE IDEAL ?

Le débat passionnel franco-français sur la haute fonction publique, alimenté par les nombreux rapports des années 2000 mêle implicitement

trois profils distincts pour le haut fonctionnaire : celui d'expert, de leader et d'entrepreneur.

3.1 Le haut fonctionnaire expert

À l'époque du Général de Gaulle, le haut fonctionnaire est avant tout perçu comme un expert, mettant sa matière grise au service de l'État. Ainsi, un ingénieur du corps des ponts et chaussée est un spécialiste de l'aménagement, de la même manière qu'un inspecteur des finances est perçu comme un expert en matière économique, ou qu'un conseiller d'État est une référence en matière de droit public. Cette vision de la société française envers sa haute fonction publique s'explique par la spécificité du système éducatif français illustré à travers l'existence de Grandes Écoles d'une part, et, d'autre part, à travers le rôle qu'a joué l'État durant cette période dans le développement de l'économie et de la société française.

Néanmoins, même si l'État est aujourd'hui encore très impliqué dans l'économie et la société française, il l'est tout de même nettement moins qu'à l'époque du Général de Gaulle. Cette situation a conduit à un certain malaise : le haut fonctionnaire est aujourd'hui accusé par la société d'être coupé de la réalité et ses compétences sont parfois remises en cause.

La situation peut paraître paradoxale, puisqu'un État arbitre et régulateur doit absolument avoir à sa disposition un vivier de hauts fonctionnaires compétents. La crise économique et financière de 2008 liée à la crise des *subprimes*, et l'intervention des États qui a suivi, renforce cette idée : plus que jamais, les hauts fonctionnaires doivent être garants, au sein de l'État, d'un haut niveau d'expertise.

Parmi les autres pays d'Europe que nous avons étudiés, l'Espagne semble être le pays le plus proche de la France : la principale caractéristique des hauts fonctionnaire réside dans leurs compétences

techniques. À l'opposé, le Royaume-Uni n'y attache que peu d'importance, l'accent étant mis sur les caractéristiques managériales, en particulier sur le *leadership*.

3.2 Le haut fonctionnaire leader

Aujourd'hui, le haut fonctionnaire français ne doit plus seulement être un expert. Il doit également démontrer des capacités managériales et faire preuve de *leadership*, symboles d'efficacité et de modernité de l'administration.

La volonté d'inculquer aux hauts fonctionnaires une culture managériale et de *leadership* est commune à l'ensemble des pays européens que nous avons étudiés. Néanmoins les degrés de conceptualisation diffèrent : alors que le Royaume-Uni en a fait la caractéristique principale de ses *senior civil servants* et de ses *fast streamers* en définissant notamment la notion de *leadership*, et que la Belgique évalue grâce à un *assessment* les compétences managériales de ses *mandataires*, la France, l'Espagne et l'Italie ont pour le moment mis l'accent sur la formation initiale.

Le simple discours managérial consistant à vouloir des hauts fonctionnaires managers et leaders doit par conséquent être dépassé. Chaque État a mis l'accent sur une composante qui lui est propre. Le *leadership* ne se décrétant pas, l'efficacité de la haute fonction publique d'un État ne réside pas dans la capacité de ce dernier à disposer de hauts fonctionnaires leaders. D'ailleurs, dans le cadre de la réforme de l'État, le haut fonctionnaire leader ne suffit pas. Il doit de surcroît se montrer entrepreneur.

3.3 Le haut fonctionnaire entrepreneur

Alors que la société française a tendance à reprocher au haut fonctionnaire d'être coupé de la réalité, le pouvoir politique a de son

côté tendance à l'accuser d'être un frein au changement. Afin d'assurer la modernité et l'amélioration continue de l'administration, le haut fonctionnaire doit faire preuve d'adaptabilité et d'innovation.

Parmi les pays européens que nous avons étudiés, la Belgique est très certainement l'exemple le plus caractéristique du haut fonctionnaire entrepreneur. Ainsi, le *mandataire* se doit d'inculquer à ses services l'esprit de la réforme *Copernic*, et les différentes évaluations dont il est l'objet durant son mandat le forcent à se montrer innovant et à faire preuve d'adaptabilité.

CONCLUSION

Expert, leader et entrepreneur, telles doivent donc être les trois qualités principales du haut fonctionnaire français. Parmi les pays européens que nous avons étudiés, aucun d'entre eux n'est parvenu à conceptualiser sa haute fonction publique de telle sorte que ses membres soient à la fois des experts, des leaders et des entrepreneurs. La Belgique, à travers son système de mandats s'en rapproche le plus, mais la taille du pays n'est pas comparable à celle de l'Espagne, de la France, de l'Italie ou du Royaume-Uni. Force est de constater qu'en France, la société et le pouvoir politique ont tendance à exiger du haut fonctionnaire des compétences qui font de lui un surhomme. La France a à sa disposition des hauts fonctionnaires compétents techniquement et ayant suivi une formation initiale de haut niveau, de surcroît très sélective. Certains d'entre eux ont assurément des appétences pour le management, et d'autres font naturellement preuve de *leadership*. Plutôt que de vouloir faire des ses hauts fonctionnaires des surhommes, la clé consiste plutôt à savoir gérer cette diversité de compétences.

CHAPITRE 2
La Gestion des Ressources Humaines dans la haute fonction publique

Quelle est la spécificité du « public » ?

INTRODUCTION

Dans le prolongement de l'analyse menée ci-dessus de ce que représente le haut fonctionnaire dans les différents pays étudiés, nous allons désormais adopter un point de vue plus pragmatique, à savoir celui de l'employeur. Comment ce dernier gère-t-il son vivier ? Quelles relations entretient-il avec le haut fonctionnaire ? Même si la perspective est ici plus « système » car nous nous intéressons à une organisation dans son ensemble, nous continuons notre quête de la haute fonction publique idéale. Au regard des diverses expériences européennes, nous allons tenter de mettre en exergue les bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines (GRH) dans la haute fonction publique. Cette approche concerne non seulement l'institution « fonction

publique », vu comme employeur, mais aussi le haut fonctionnaire lui-même. Le propre de la GRH n'est-il pas de concilier les attentes de l'employeur avec les aspirations des individualités qui la composent ?

1. La question de l'attractivite de la haute fonction publique : etat des lieux et leviers

Nous considérons désormais la haute fonction publique en tant qu'employeur. Et pour attirer les profils « idéaux » mentionnés dans le chapitre précédent, il s'agit d'être perçu comme un employeur attirant. Qu'est-ce qui fait, dans les différents pays européens, que les jeunes talents s'orientent vers une carrière dans la haute fonction publique ?

1.1 Un prestige social conservé

Dans les différents pays sondés, la stature de haut fonctionnaire reste entourée d'un prestige particulier. Ce prestige peut avoir des origines assez diverses d'un pays à l'autre, peut faire référence à une réalité ou des images issues de l'Histoire et des fantasmes, toujours est-il que l'employeur haute fonction publique bénéficie sans effort de cet atout indicible inscrit dans les mentalités.

1.1.1 La noblesse du haut fonctionnaire

De par la définition même de leur mission, la conduite des politiques publiques, les hauts fonctionnaires peuvent se targuer d'une place à part dans la société. Constituant le bras armé de l'exécutif, à toutes les époques historiques, les responsabilités assumées sont fortes. Par un cercle vertueux de long terme, responsabilités élevées alimentent le prestige de la situation du haut fonctionnaire, prestige participant au renouvellement des responsabilités qui lui échoient.

Cela étant, la place à part de la haute fonction publique dans la société n'est pas dans tous les pays synonyme de fort prestige social.

L'Histoire - et son aléa - a joué de son plein, et aujourd'hui le référentiel de valeurs diffère significativement d'un pays à l'autre. Nos deux pays à tradition colbertiste et napoléonienne, la France et l'Espagne, confèrent un réel prestige social aux hauts fonctionnaires, marque bien entendu du fort rôle joué par l'État dans l'économie à toutes les époques de l'Histoire. Dans ces deux pays, l'image d'Épinal du haut fonctionnaire est clairement auréolée d'une kyrielle de connotations positives : réussite sociale, fortes responsabilités, intégrité, etc. Tant et si bien qu'il a très régulièrement été reproché aux membres de la haute fonction publique de se déconnecter du restant de la société et de se croire au-dessus de tous. Comme indiqué au chapitre 1, P. Bourdieu a introduit en 1989, dans [50], l'expression percutante de « Noblesse d'État » pour qualifier cette population de hauts fonctionnaires concentrant de manière démesurée les pouvoirs dans la nation française, telle une nouvelle aristocratie venant se substituer à celle de l'ancien régime. Quelques années plus tard, A. Minc prédit dans [51] le *crépuscule de [ces] petits dieux*, reprenant par là l'analyse sociologique de Bourdieu. En Espagne, il est à noter de manière similaire que l'accès aux corps de l'État est assimilée à une réussite sociale très nette, ce qui explique en grande partie la motivation de jeunes qui, entre 25 et 30 ans sont prêts à bachoter entre deux et cinq années, sur leurs propres deniers, pour préparer les concours d'entrée ultra-sélectifs des corps.

À l'inverse, dans un pays comme l'Italie, pourtant de même culture catholique romaine que les précédents, la *dirigenza* véhicule une image exécrable héritée de l'Histoire, pétrie de faits divers impliquant mafia et corruption. Bien sûr, ces représentations de l'inconscient collectif ne sont pas révélatrices de la réalité présente. En particulier, les réformes radicales initiées en Italie depuis les années 90 ont changé la donne. Néanmoins, les clichés ont la vie dure ! La haute fonction publique n'est pas encore crédibilisée aux yeux de la population, et en particulier aux yeux des jeunes talents. Un haut fonctionnaire italien expérimenté constatait d'ailleurs avec désarroi : « en France, les pères de famille

rêvent de voir leur fille intégrer l'École Nationale d'Administration, en Italie, si l'équivalent arrive, la pauvre est traitée de prostituée... ».

À mi-chemin entre les « quasi-dieux » des hautes fonctions publiques françaises et espagnoles et les « prostituées » de la haute fonction publique italienne, les pays d'inspiration anglo-saxonnes ne sont pas exempts de ce petit jeu de hiérarchie sociale. Mais les clichés et a priori sont plus éparses, et concernent souvent seulement une partie de la haute fonction publique. Ainsi, pour des raisons là encore historiques, le *foreign office* britannique est un employeur particulièrement prestigieux, objet de nombreuses ambitions et de fantasmes de la population.

1.1.2 Une hiérarchie des valeurs auto-entretenue

Comment expliquer la persistance de tels clichés, aussi tranchés et disparates d'un pays à l'autre ? L'Histoire y est pour beaucoup, mais pas uniquement. En effet, nous pouvons observer dans les pays des systèmes institutionnels, des organisations sociales, à même de faire perdurer les hiérarchies de valeurs issues de l'Histoire.

Ainsi, en France, les écoles les plus prestigieuses sont des écoles de fonctionnaires : l'École Polytechnique, l'École Normale Supérieure, l'École Nationale d'Administration. Ce qui fait que le prestige de la haute fonction publique est ancré, en France, au cœur du système éducatif. Accéder à ces écoles, et par là au statut de haut fonctionnaire, est perçu par tous comme une validation de l'excellence universitaire de l'élève. Le système français d'enseignement supérieur est bâti de telle sorte que, de proche en proche, les meilleurs éléments sur le plan académique sont orientés vers la haute fonction publique. Tout en étant incontestablement un atout et une garantie de qualité des candidats pour l'employeur fonction publique, cet état de fait pose certains problèmes de GRH. Par exemple, comment s'assurer de la réelle motivation des aspirants hauts fonctionnaires à exercer pour la sphère publique ? Comment provoquer en amont une véritable réflexion de la

part du potentiel haut fonctionnaire sur ses aspirations, son projet professionnel ?

Nous n'avons observé cet ancrage du prestige de la haute fonction publique dans le système éducatif, dans aucun des autres pays étudiés. Il y a bien des écoles de fonctionnaires, la *National School of Government* au Royaume-Uni, la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* en Italie ou encore *l'Instituto Nacional de Administracion Publica* en Espagne, mais aucune ne peut se targuer de représenter l'excellence académique même de leur pays. En Espagne, malgré tout, les concours d'entrée aux corps d'État sont eux considérés comme validant une certaine excellence académique. Cette dernière explique pour une grande part, comme en France, la pérennité du prestige social de la haute fonction publique.

1.1.3 Les évolutions récentes

Dans la totalité des pays de notre analyse, les chiffres démontrent une résilience, voire un progrès de l'attractivité de la haute fonction publique. Par exemple, en France, le nombre de candidats à l'École Nationale d'Administration est stable sur les dix dernières années (1162 en 2003, 934 en 2008 d'après [41]). Au Royaume-Uni, le succès du *fast stream* ne se dément pas, malgré la très forte sélectivité du processus (20.000 dossiers pour 500 places).

Pourtant, au-delà des chiffres, de nombreuses voix se font depuis quelques années l'écho d'un certain ressenti de l'intérieur, et d'une impression de déclin de l'attractivité de la haute fonction publique. En France, Louis Schweitzer a pris sa plume en 2006 dans [52] pour analyser ce sentiment diffus, et conclut qu'il y a en effet un risque de désaffection des jeunes talents pour les carrières dans la fonction publique, en particulier dû à la concurrence du privé, de la montée en puissance des valeurs liée à la réussite financière et de l'effritement du prestige social de la haute fonction publique. Il constate la montée en puissance de la société financiarisée, qui bat en brèche les valeurs

historiques de réussite sociale, en mettant de plus en plus en avant la réussite pécuniaire comme gage de statu social. Dans le même temps, la pensée dominante, en particulier au sein des élites économiques, a progressivement substitué à l'image du haut fonctionnaire *grand commis de l'État* celle du haut fonctionnaire *technocrate*, à la tête de bureaucraties inefficaces et poussives. Même si cette caricature est éloignée de la réalité, elle a contribué à ternir le prestige dont jouit la haute fonction publique en France. Sans être alarmiste, il prône pour une réflexion en profondeur sur les éléments tangibles qui peut garantir l'attractivité de la haute fonction publique, au-delà du prestige social. Précisément, analysons maintenant quels sont ces éléments. Une partie concerne le « fond » (le métier en tant que tel), une autre plus la « forme » (les avantages attachés).

1.2 L'intérêt des métiers de la haute fonction publique

Le prestige social observé et décrit ci-dessus repose, malgré le poids de l'Histoire et des représentations sociales, sur une réalité : les carrières qu'il est donné de réaliser dans la haute fonction publique, par les responsabilités assumées ainsi que les problématiques abordées, sont d'une nature toute particulière. Et cette nature est propre à susciter le désir de travailler pour la haute fonction publique.

En quoi les métiers de la haute fonction publique sont-ils à même d'attirer les talents, au-delà des considérations culturelles et sociales ? Les Britanniques, toujours prompts à coucher sur le papier le pourquoi du comment, énumère cinq raisons dans leur plaquette de marketing pour le *fast stream* :

- responsabilités rapides,
- une opportunité de faire une contribution positive à la société anglaise,
- la variété du travail et l'opportunité d'acquérir une grande diversité d'expériences,

- de bons programmes de formation et des opportunités de développement personnel,
- un équilibre de vie.

1.2.1 Intérêt et variété des problématiques abordées

Derrière les mots, il est incontestable que la sphère publique offre des opportunités de métiers et d'exposition à des problématiques propres à elle. Par construction, aucune entreprise privée ne permet de travailler directement pour les prérogatives régaliennes de l'État. Or de nombreuses vocations ambitionnent d'être impliquées sur de tels dossiers, citons par exemple les sujets militaires, la politique économique du pays, la politique d'aide au développement, ou encore les problématiques liées à la régulation.

Non seulement de nombreux sujets traités par la haute fonction publique sont sans équivalent avec ceux du privé, mais aussi, pour beaucoup, il existe une certaine supériorité des activités de service public, effectuées dans l'intérêt général, sur les activités du secteur privé, guidées par la recherche du profit. La perspective de servir l'intérêt général, de servir le pouvoir politique démocratiquement élu, constitue un puissant générateur de vocations. C'est à cette fibre que le *fast stream* s'adresse en proposant aux candidats de « faire une contribution positive à la société ».

1.2.2 Accès aux pouvoirs de décision

Enfin, de manière plus pragmatique, les jeunes talents peuvent être attirés par les responsabilités élevées potentiellement endossables pendant une carrière dans la haute fonction publique. Responsabilités de management, mais aussi responsabilités de conception de la politique publique, en concertation avec le pouvoir politique. Accéder aux échelons les plus élevés de l'appareil d'État a souvent constitué un objectif des ambitieux, que ce soit pour des raisons louables comme œuvrer pour une société meilleure, ou pour des raisons plus individualistes, comme pouvoir peser sur des décisions politiques dans

son intérêt propre ou étoffer son réseau de relations professionnelles. De manière moins polémique, les jeunes talents peuvent être attirés par les perspectives de carrière intéressantes, rendues possibles par la diversité des prérogatives de l'État en contraste des activités d'une entreprise privée.

Les attraits objectifs des métiers de la haute fonction publique mentionnés ci-dessus sont partagés par tous les pays radiographiés dans notre étude. Bien entendu, le spectre et la portée de ces métiers est directement corrélé à la place qu'occupe l'État dans la société, à sa crédibilité et à sa légitimité aussi. Ce dernier point explique l'écart d'attractivité constaté entre les hautes fonctions publiques françaises et italiennes. Au sein d'un même pays, les motivations pour travailler dans la haute fonction publique peuvent être aussi très variables. Ainsi, en France il est difficile de faire la part des choses entre la motivation « noble » de vouloir servir l'intérêt général, de faire une contribution positive à la société - de manière tangible car l'État possède des leviers d'action -, et les motivations plus intéressées comme la constitution d'un réseau. Dans les pays où la haute fonction publique est moins bien considérée, le choix par vocation revient plus souvent.

1.3 Les à-côté du métier : quel impact sur l'attractivité ?

Enfin, les aspects plus pratiques rentrent en considération, à savoir les avantages liés à l'exercice du métier de haut fonctionnaire. En surcroît de la perspective de carrière qu'on lui fait miroiter, le jeune talent hésitant à intégrer la haute fonction publique prendra en compte ces paramètres concrets et immédiats. Quels avantages en nature, et surtout quelle rémunération ?

1.3.1 Faut-il comparer avec les rémunérations du privé ?

Posée comme cela, la question est ingénue. On peut effectivement toujours comparer, et il est facile de conclure à un net décalage, à responsabilités pseudo-équivalentes, en faveur du privé. Le facteur 2 est

souvent évoqué[13] quand il s'agit de donner une moyenne grossière du ratio rémunération du secteur privé sur rémunération du secteur public. Dans le détail, la situation est beaucoup plus contrastée. Les chiffres varient d'un pays à l'autre, et au sein même des pays, en fonction de l'âge et du métier. En France, les hauts fonctionnaires juniors bénéficient de rémunérations comparables à celles de leurs camarades débutant des carrières en entreprise, la courbe de progression des salaires se tassant en comparaison aux émoluments des cadres dirigeants seniors du privé. En Espagne et en Italie, les hauts fonctionnaires sont nettement moins bien traités, mais par contre au Royaume-Uni et en Belgique les rémunérations ont été récemment revus à la hausse, dans l'optique de s'aligner sur les standards du privé. Ainsi en Belgique, les *mandataires* touchent aux alentours de entre 150.000€ et 250.000€ annuels, un chiffre largement comparable aux salaires du privé.

Mais au final, quelle importance revêt le sujet du niveau de rémunération des hauts fonctionnaires ? Dans quelle mesure ces derniers sont motivés par le salaire qu'ils perçoivent ? La question est épineuse.

Dans la conception « historique » française, l'attractivité de la fonction publique est fondée sur l'idée que l'argent n'est pas le modèle de la réussite. Pour avoir l'honneur de servir l'intérêt général, les jeunes intégrant les grands corps faisaient passer au second plan de leurs préoccupations la question de leur rétribution financière. Tel est l'idéal censé gouverner les carrières qui produit in fine les *grands commis de l'État*. On parle de traitement et non pas de salaire ! Par le biais des transformations récentes de l'économie françaises, mondialisation en tête, de nouveaux systèmes de valeurs sont apparus, en particulier en provenance des pays anglo-saxons. La société s'étant largement

[13] Par exemple dans [26].

financiarisée, l'importance accordée à l'argent s'est accrue, et le discours historique sur les valeurs et l'insensibilité à l'argent des *grands commis de l'État* est devenu moins audible. Les discussions sur le niveau des rétributions des hauts fonctionnaires se sont banalisées. Tant et si bien que même en France, de nombreuses voix plaident pour un alignement des rémunérations des hauts fonctionnaires sur celles des cadres du privé. Théoriquement, les réductions d'effectifs engendrés par les Réformes Générales des Politiques publiques (RGPP), et les économies en découlant, permettront pour une part de financer des revalorisations salariales au sein de la fonction publique. En Espagne, les niveaux de rémunération dans la sphère publique sont nettement inférieures et sont compensés par le statut social et la sécurité de l'emploi. Nous avons rencontré une brillante économiste d'État, qui nous a expliqué qu'elle refusait un nombre considérable d'offres très attractives de la part de banques privées.

Dans nos deux pays « du nord », Belgique et Royaume-Uni, le niveau de rétribution est bien plus mis en avant dans l'attractivité de l'emploi public. En Belgique, la réforme *Copernic* a tenu à attirer les meilleurs candidats possibles en revoyant significativement à la hausse le niveau des salaires des *mandataires*. Au Royaume-Uni, le recrutement de la fonction publique étant très ouvert sur le privé, la comparaison est permanente, et les différences de salaire engendrent des tensions en interne. En effet, la rétribution étant un facteur clef d'attractivité, à partir du moment où la fonction publique a décidé de recruter des cadres du privé, elle n'a d'autres choix que de s'aligner sur les standards qui y ont cours. Or cette obligation n'existe pas si la promotion est interne à la fonction publique, et l'augmentation de salaire est dans ce dernier cas réglementée par un pourcentage maximal. Le traitement des deux populations, les hauts fonctionnaires issus de la fonction publique et les hauts fonctionnaires fraîchement recrutés dans le privé, a largement divergé. Tant et si bien qu'on parle désormais au Royaume-Uni de *marché dual*, d'un côté celui des promotions internes aux salaires tempérés, et de l'autre celui des recrues en provenance du privé, pour

lesquels il n'existe pas de plafond. Les chiffres révèlent le fossé qui s'est créé : les cadres dirigeants ayant fait leur carrière dans le secteur public bénéficient d'un traitement de l'ordre de 100.000£, là où la rémunération annuelle d'un cadre provenant du secteur privé peut atteindre les 400.000£. Dès lors, on comprend aisément les vives tensions qui apparaissent à l'intérieur du *senior civil service* britannique...

1.3.2 Au-delà du niveau de la rémunération

La manière de sortir de ce débat autour du niveau des rémunérations est de l'élargir, en ayant à l'esprit qu'on ne peut pas réduire la question du traitement au chiffre rond de la rémunération.

Tout d'abord, la rémunération peut être modulée en fonction des individus, afin de coller au mieux à l'attente et aux mérites de chacun. C'est tout l'enjeu de la mise en place de la rémunération à la performance, mais la « performance » n'est pas la seule variable de modulation disponible. Les Britanniques l'ont bien intégré, et c'est comme cela qu'ils comptent sortir de l'épineux problème du marché dual qui s'est instauré dans leur haute fonction publique. À partir de cette année, le *civil service capability group*, en charge de la supervision de la gestion des hauts fonctionnaires britanniques, déploie un tout nouveau système de rémunération étagée. Celui-ci a pour objectif d'étaler les rémunérations sur une palette plus large que dans la situation actuelle, où la cartographie des salaires présente deux points d'accumulation, celui des internes (autour de 100.000£) et celui des externes (autour de 400.000£). L'idée est de décomposer la rémunération en différentes composantes, chacune indexée sur une variable distincte. Ainsi, en surcroît d'une rémunération de base (50% du montant total environ), une part du salaire sera indexée sur la charge de travail (20%), une part sera corrélée à la rareté des compétences de l'individu (10%) - et c'est seulement ici qu'une prime pourra être accordée aux individus que l'on cherche dans le privé car on ne possède pas les compétences en interne -, un part additionnelle sera liée à la performance (10%) et enfin une

dernière part sera attribuée sous forme de pension (10%). Ce système est seulement en cours de mise en place, mais il témoigne du pragmatisme de nos voisins britanniques sur la question des rémunérations. Il est d'ailleurs amusant de voir à quel point les hauts fonctionnaires d'outre-manche sont prolixes sur le sujet, par comparaison avec leurs homologues français. Concernant la rémunération à la performance, les chiffres sont très variables d'un pays à l'autre. En France, les primes atteignent 40% de la rétribution totale des hauts fonctionnaires, mais une grande partie de celles-ci sont automatiques, i.e. non indexées à la performance individuelle. La rémunération à la performance individuelle est taboue dans certaines administrations où l'on préfère mutualiser les primes par principe. Dans un ministère comme celui de l'Économie, la rémunération à la performance est d'ores et déjà une réalité. Au Royaume-Uni elle est de l'ordre de 10%, en Belgique, malgré un système sophistiqué d'évaluation de la performance elle est de zéro pour les *mandataires*. En Italie, c'est le contraire : la part liée à la performance peut atteindre 20%, mais la procédure est largement laissée à la guise du Ministre. Enfin, c'est en Espagne que le cadre des rémunérations est le plus rigide, où il n'y a aucune modulation à la performance.

Le débat sur les rémunérations serait tronqué si l'on n'abordait pas les autres avantages « pseudo-fiduciaires » du métier de haut fonctionnaire. Ainsi, il est nécessaire de garder à l'esprit que non seulement les avantages en nature, mais surtout la sécurité de l'emploi, possèdent une quasi-valeur monétaire. L'assurance que représente la sécurité de l'emploi est valorisée à tous les échelons de la fonction publique. Dans tous les pays, le statut des fonctionnaires prévoit certaines garanties d'emploi, même dans les pays où la fonction publique est fortement libéralisée. La plupart du temps, le maintien au poste de direction n'est jamais garanti d'une quelconque manière, mais le haut fonctionnaire se voit offert la possibilité d'être reclassé dans la fonction publique. La garantie de l'emploi est revenue souvent lors de nos entretiens en Espagne comme un facteur d'attractivité significatif, ce

qui est loin d'être étonnant dans un pays où le taux de chômage vient de crever le plafond des 15%...

2. Realites de la GRH au quotidien : objectifs et moyens

À partir du moment où notre « cible » a décidé d'intégrer la haute fonction publique, le travail est loin d'être achevé en termes de gestion des ressources humaines. Tout au long de son passage dans la haute fonction publique, un dialogue s'instaure entre son employeur et lui. Et le défi consiste à concilier les objectifs personnels de l'individu avec ceux, plus globaux, de la haute fonction publique dans son ensemble.

2.1 Au niveau individuel : développer les compétences

Du point de vue du haut fonctionnaire lui-même, la réalité de la GRH est de façon concrète le dialogue qu'il entretient avec son employeur. Comment ce dernier le considère-t-il ? Comme toute organisation professionnelle, la fonction publique comme employeur est en interaction avec tous ses membres par le biais de la GRH. Afin de retenir ses hauts fonctionnaires (si tant est que cela soit un objectif au niveau global, ce que l'on étudiera dans un second temps), l'employeur public doit veiller à ce qu'ils se plaisent et à ce qu'ils s'épanouissent de façon satisfaisante dans leur travail.

2.1.1 Évaluation : la fixation d'objectifs comme bonne pratique de GRH

Sur le court terme, quand le haut fonctionnaire prend un nouveau poste, sa première préoccupation est de savoir ce qu'on attend de lui et « ce pour quoi il roule ». Non seulement il s'agit d'un élément crucial de motivation, mais aussi cela permet a posteriori à l'employeur d'évaluer les performances et d'émettre un jugement sur le bon fonctionnement de l'entité concernée.

Sur ce sujet, la sphère publique s'est toujours trouvée confrontée à un problème de fond : le service de bien public est bien plus difficilement mesurable que le service de bien privé. En effet, les activités d'une entreprise privée sont dans une très grande mesure quantifiable, par le biais de chiffres de production, de volumes de vente ou de ratios financiers. Au contraire, le secteur public poursuit des objectifs plus évanescents et de long terme, qui ont trait au bien-être de la population. On retrouvera dans les politiques publiques de nombreuses actions de « développement », de « soutien », à la poursuite d'un idéal fixé par le pouvoir politique mais dont la traduction en objectifs quantifiables est soumise à l'arbitraire.

Par conséquent, la fixation d'objectifs relève bien plus du casse-tête dans le public que dans le privé. Néanmoins, de l'avis de tous les pays analysés, le jeu en vaut la chandelle. Tous cherchent à expliciter des objectifs aux hauts fonctionnaires, en particulier à ceux qui sont à la tête des directions d'administration. Le sérieux de la démarche est très variable d'un pays à l'autre, et le risque principal est de tomber dans l'excès de formalisation. Tout le temps pris à fixer ces objectifs est autant de temps de moins utilisé pour les atteindre ! Nous ne sommes pas étonnés de retrouver les pays « du nord », très *new public management*, très portés sur les contrats d'objectifs. Ainsi, en Belgique, une personnalité clef des *services publics fédéraux* est le *conseiller général.* Rattaché directement au *président du comité de direction* du *service public fédéral*, doté du grade qui suit immédiatement ceux des *mandataires*, ce haut fonctionnaire a pour mission principale d'élaborer le *plan de management* pour tout le *service public fédéral.* Au Royaume-Uni, le système dit de l'*évaluation à 360°* s'est imposé comme moyen d'évaluation des managers, et conditionne la part variable de la rémunération. En Espagne et en Italie, la formalisation est bien moindre, et l'appréciation du travail de chacun reste bien plus subjective. Cela étant dit, de l'avis de tous, la fixation d'objectifs a pour utilité première d'instaurer un dialogue entre le haut fonctionnaire et son supérieur, et

indirectement avec la GRH. L'interaction va dans les deux sens, les objectifs sont fixés en début de poste, puis négociés au fur et à mesure des reporting, dans un dialogue censé faire réfléchir à la fois le cadre et son supérieur sur les problèmes rencontrés.

La diversité des métiers de la haute fonction publique induit des situations très contrastées en termes de facilité d'élaboration de ces objectifs. Pour être exploitable, l'objectif doit dans la plupart des cas être fondé sur un indicateur quantitatif, seul à même de garantir une mesure objective. Or ceux-ci sont bien plus facilement concevables dans les administrations « de production », celle où l'on délivre un bien ou un service. Il en va ainsi de l'administration des impôts, où un service bien précis est attendu, celui de collecter les impôts. Il est alors envisageable de mesurer la qualité de cette collecte par des indicateurs quantitatifs. Au contraire, pour les administrations « d'animation », dont la mission est de supporter et d'encourager des initiatives, il est bien plus difficile de donner une mesure fidèle de la performance de l'administration, et à plus forte raison du haut fonctionnaire qui est à sa tête.

Au regard de l'expérience des pays étudiés, la bonne pratique en matière d'évaluation et de fixation des objectifs consiste à expliciter lesdits objectifs par le biais d'indicateurs quantitatifs, tout en instaurant un dialogue régulier autour de ces indicateurs permettant de prendre du recul sur le chiffre brut. Si cette dernière préoccupation est sous-estimée, la tentation est grande pour l'évalué de tout simplement manipuler les indicateurs.

Une certaine convergence dans les pratiques commence à poindre, même si le mouvement n'est qu'engagé. Il est raisonnable de penser que d'ici quelques années, tous les pays auront adopté la pratique de l'entretien annuel, comme dialogue entre supérieur et subordonné autour du contrat d'objectifs. Instauré en France ces dernières années, il n'est pas encore perçu comme sérieux et utile dans toutes les administrations. Les contrats d'objectifs élaborés selon une procédure

standardisée sont encore absents des hautes fonctions publiques italiennes et espagnoles (en Italie, les entretiens d'évaluation se pratiquent, mais seulement en fonction des habitudes du moment dans le ministère concerné).

L'évaluation est un moyen d'action clef pour l'employeur. Ce dernier peut décider de l'utiliser dans le cadre des deux incitatifs principaux, celui de la promotion et celui de la rémunération. Faire ainsi paraît être la solution la plus raisonnable. Il est étonnant qu'en Belgique, la rémunération des *mandataires*, significative (de l'ordre de 200.000€) ne soit aucunement liée à leur performance ! Le système mis en place par la réforme *Copernic* s'améliore aussi dans le temps, et ce lien ne saurait tarder à être mis en place.

2.1.2 Déroulement de carrière : entre liberté et dirigisme

Sur le plus long terme, ce que cherche l' « employé » haut fonctionnaire consiste en un déroulement de carrière épanouissant. Le défi pour la GRH est alors d'assurer la cohérence des parcours professionnels, dans l'intérêt de la haute fonction publique et du haut fonctionnaire lui-même.

Les deux grands systèmes de GRH publique, la fonction publique de carrière et la fonction publique d'emploi, ne disposent pas des mêmes leviers pour relever ce défi. Lorsque l'employeur sait qu'il peut compter sur la fidélité de l'individu, il peut investir et déployer un plan de développement de long terme. Une fois que le haut fonctionnaire connaît ses aspirations de long terme, il doit s'attacher à réaliser des expériences le préparant à l'exercice de la fonction visée. La GRH a alors un rôle de conseil et d'encadrement dans ce processus. Dans les fonctions publiques de carrière, la question est plus que connue, et c'est le cœur même de métier des cellules de GRH de concevoir ces parcours de carrière.

La grande problématique consiste à savoir combiner intelligemment des expériences proches, pour que le haut fonctionnaire puisse bâtir une expertise, et des expériences plus diverses afin de s'enrichir par l'exposition à des problématiques nouvelles. Le panachage idéal est particulièrement difficile à obtenir, et nous avons constaté des excès d'un un sens comme dans l'autre.

Le reproche régulièrement fait à l'employeur « haute fonction publique » est de ne pas assez favoriser la mobilité, empêchant ainsi les hauts fonctionnaires de s'enrichir d'expériences nouvelles. Le système de gestion par corps, en vigueur en France et en Espagne, est dit engendrer une compartimentation des ressources humaines, cantonnant ces dernières à l'administration à laquelle le corps est rattaché. Cette vision est par trop simpliste. Beaucoup de corps sont par vocation interministériels. Il en est ainsi du corps des administrateurs civils en France, créé simultanément que l'École Nationale d'Administration en 1945, ou encore du *cuerpo técnico de administración civil* en Espagne. Ces deux corps sont censés pourvoir les différents ministères en hauts fonctionnaires rompus aux tâches administratives et de gestion. En France, les corps communément appelés les « grands corps », qu'ils soient administratifs (inspection générale des finances, conseil d'État et cour des comptes) ou à compétences scientifiques et techniques (corps des mines, corps des ponts et chaussées, corps de l'INSEE), bénéficient d'effectifs réduits et sont à même de développer la mobilité de leurs membres. Ces derniers sont présents dans une sphère bien plus large que leur ministère de tutelle. De même, en Espagne, certains corps tirent leur épingle du jeu en matière de promotion de la mobilité. Il en ainsi du corps des *avocado del Estado* (avocats d'État), spécialisé dans les métiers juridiques. Doté d'une GRH active et respectée, ce corps essaime dans tous les ministères, en premier lieu dans les directions juridiques mais aussi dans toutes les fonctions de gestion, jusqu'aux secrétariats généraux des entreprises publiques et privées. Malgré tout, le ressenti dominant dans ces deux pays est celui d'une trop faible mobilité, cette dernière étant entravée par le système des corps qui

empêche, que ce soit légalement ou par le poids des habitudes, l'accès aux postes trop « éloignés » du corps d'attache.

Dans le Livre Blanc sur les Valeurs, les Missions et les Métiers de la fonction publique (cf. [26]), issu d'un vaste débat public organisé d'octobre 2007 à mars 2008, Jean-Ludovic Silicani reprend une idée du rapport Pochard de 2006 (cf. [25]), qui consiste à organiser la fonction publique française par *métiers* et non plus par corps. La mesure a provoqué un fort émoi médiatique, tellement le système de corps cristallise le débat. Ce système est considéré comme symptomatique de la fonction publique à la française, souvent décriée pour ses inefficiences et ses surprotections. Pour autant, l'abolition du système de corps suppose la création de filières métiers, et l'on peut se demander si les corps ne consistent pas déjà à leur manière précisément ces filières-là. Cette remarque n'élude pas l'état de fait de la complexité du cadre juridique de la fonction publique française, l'intérêt qu'il y a à reclarifier la distinction du grade et de l'emploi, principe à la base de la fonction publique de carrière.

À l'opposé, les systèmes de fonction publique d'emploi ont historiquement été confrontés au problème inverse, à savoir le manque de cohérence des carrières. Toute vacance de poste étant ouverte à une base de candidats très large, l'employeur haute fonction publique perd quelque peu la main sur la gestion des carrières. Ainsi, le système des mandats mis en place par la réforme *Copernic* en Belgique - que l'on peut considérer comme système d'emploi dans le sens où les postes sont ouverts à toute candidature, qu'elle provienne du secteur privé ou du secteur public - n'est pas propice à la gestion des carrières sur le long terme. En effet, une fois le mandat arrivé à échéance, l'alternative qui s'offre au *mandataire* est la suivante. Ou bien il n'est pas reconduit à son poste, auquel cas le *mandataire* retrouve automatiquement son grade d'origine et les postes en correspondance, postes qui peuvent se situer dans l'organigramme à des échelons bien inférieurs au poste sous mandat précédemment occupé... Ou bien son évaluation est positive et

le mandat est reconduit, mais au même poste ! Quand on prend en considération le fait qu'un mandat dure 6 ans, on se rend compte du casse-tête qui se pose aux titulaires en fin de mandat. La montée « vers le haut » à d'autres postes sous mandat nécessite de repasser par la procédure très fastidieuse de l'*assesment center* du *SELOR*.

De même, la haute fonction publique britannique est confrontée frontalement à la question de la cohérence des carrières. Pour pallier aux lacunes en la matière d'un système d'emploi qui gère les vacances de poste indépendamment les unes des autres, l'administration britannique a conçu le *fast stream*. Ce programme consiste en deux aspects qui sont liés, d'une part le volet recrutement (analysé au chapitre 1) et d'autre part le développement de ses membres. En effet, la finalité du *fast stream* est bien de constituer un vivier de potentiels pour l'entrée dans le *senior civil service*. La garantie de la qualité du vivier, et par là-même l'atteinte des objectifs du *fast stream*, passe par la sélection des bons profils au recrutement mais aussi par leur développement au cours de leur carrière administrative. Ce dernier doit être assuré par un déroulement de carrière intelligent. Nous avons constaté que ce point constitue toujours un défi pour l'administration britannique. Deux raisons à cela : l'administration du *fast stream* gère un nombre très élevé d'individus, le volume de recrutement étant de 500 par an, à partir d'une même structure, et, seconde explication, les Anglais restent très (trop ?) attachés au respect de la liberté de choix de l'employé lui-même. Ainsi, les *fast streamers* ont une forte marge de manœuvre dans leurs choix de poste, qu'ils décident au gré de leurs envies. Tel *fast streamer* peut avoir été recruté pour ses compétences linguistiques et par conséquent être destiné à une carrière de diplomate, et puis tout d'un coup avoir envie de travailler pour le ministère de l'Éducation, cela sans penser à la cohérence du projet professionnel. L'administration du *fast stream* laissera faire, et puis advienne que pourra... Un schéma de carrière régulièrement observé au sein du *fast stream* est quelque peu préoccupant au regard de l'objectif premier qui est de constituer une ligue junior pour le *senior civil service* : le

recrutement du *fast stream* présente encore une forte connotation Oxbridge, où - s'il fallait caricaturer - les profils sont plus douillets. Ces derniers seront plus amènes de se cantonner à des postes de *policy-making* et à être averse à l'expérience de terrain. Pourtant, l'expérience opérationnelle est, de l'avis de tous, presque une condition sine qua non à l'accès à des postes de direction. Tant et si bien que beaucoup de *fast streamers* se présentent à la porte du *senior civil service* avec un profil trop pauvre en expériences opérationnelles et de management, et se voient ainsi refuser l'entrée. Au final, les profils de managers qui émergent du *fast stream* sont peu nombreux, et cela explique le fort afflux de recrutement en provenance du secteur privé par le *senior civil service* (40%). Pour les grandes directions de management, par exemple les directions à réseaux, les candidats sont recherchés la majorité du temps dans le secteur privé.

S'il fallait retirer une morale aux expériences diverses décrites ci-dessus, nous plaiderions qu'un zeste de dirigisme de la part de la GRH est un mal nécessaire dans l'optique d'une conception de carrière optimale pour le haut fonctionnaire. Savoir concilier aspirations individuelles et besoins de développement pour être apte, le moment venu, à endosser le rôle de dirigeant public, telle est le challenge de la GRH de la haute fonction publique.

2.1.3 Formation : « est-ce bien nécessaire ? »

En complément d'un déroulement de carrière satisfaisant, des actions « ponctuelles » peuvent être envisagées pour parfaire l'acquisition des compétences nécessaires au dirigeant public. Même si les expériences professionnelles constituent le cœur de l' « école » du haut fonctionnaire, l'aspect plus formel d'acquisition de connaissance par le biais de la formation est à ne pas négliger. Il est étonnant de voir à quel point les pratiques varient d'un pays à l'autre sur ce volet.

Seul un pays impose aux membres de sa haute fonction publique une formation initiale, spécifique et longue, la France. Que celle-ci soit

effectuée à l'École Nationale d'Administration pour les corps administratifs ou dans les corps eux-mêmes pour les corps à compétences scientifiques et techniques, d'une manière ou d'une autre tous les membres de la haute fonction publique française ont suivi un cursus d'une durée comprise entre 1 et 3 ans et intégralement conçu dans l'optique de former des hauts fonctionnaires. Ces cursus font une part croissante aux stages, qu'ils soient effectués dans le public ou dans le privé. Ainsi, la nouvelle scolarité de l'École Nationale d'Administration intègre pas moins de quatre stages, un en ambassade à l'étranger, un en préfecture de département, un en entreprise privée et enfin un en administration centrale. De son côté, le corps des mines consacre deux années de la formation aux expériences professionnelles, par le bais de deux stages en entreprise, d'une durée d'un an chacun. Dans tous les cursus, les cours académiques visent surtout à l'apprentissage de deux cultures, celle juridique et celle managériale. En panachant des cours de droit, d'économie, de finances publiques et des cours de communication, négociation, la formation initiale prépare explicitement au métier de dirigeant public.

Dans les autres pays étudiés, la formation dans la haute fonction publique revêt une importance moindre. Les connaissances académiques sont supposés acquises antérieurement. La forme plus populaire consiste en la formation continue, mais elle est rarement véritablement prise au sérieux par les hauts fonctionnaires. Au Royaume-Uni, la *National School of Government* a pour ambition de suivre tous les membres de la haute fonction publique britannique au cours de leur carrière administrative, en particulier les *fast streamers*. Les cours sont proposés sous forme de modules auxquels les hauts fonctionnaires s'inscrivent librement. La seule formation initiale des *fast streamers* consiste en une semaine de cours-introduction à la haute fonction publique. Par la suite, la *National School of Government* déplore des taux d'assiduité fort peu élevés au regard du nombre de *fast streamers*. De même, en Espagne, l'*Instituto Nacional de Administracion Publica* propose des formations, mais dans les faits seuls les membres du

cuerpo técnico de administración civil sont réellement impliqués dans le suivi de ses formations. En Italie, la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* est une institution qui peut se targuer de plus de quarante ans d'existence, et a toujours eu pour mission de « former les élites administratives de l'État ». Le corps professoral de la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* (30 postes sont prévus par la loi) est d'une très grande qualité académique, constitué souvent de professeurs d'université spécialisés en droit public. Néanmoins, de leur propre aveu, beaucoup reste à faire pour réussir à impliquer les ministères dans la formation. Il faudrait des plans de formation et des leviers pour inciter les hauts fonctionnaires à les réaliser. Toujours dans le but d'améliorer la qualité de la formation de ces hauts fonctionnaires, la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* a lancé au début des années 2000 une nouvelle voie de recrutement et de formation sur laquelle elle porte beaucoup d'espoir : le *corso-concorso* (« cours-concours »). Il s'agit d'entreprendre le recrutement d'un vivier de potentiels pour la haute fonction publique italienne tout en les formant simultanément. Comme indiqué au chapitre 1, la sélection s'effectue en deux étapes : un premier tri à l'entrée du *corso-concorso* et un second selon les résultats obtenus pendant la formation. La formule est encore jeune, et l'attractivité pas encore garantie. Au nombre des problèmes à résoudre, la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* doit arriver à convaincre le pouvoir politique de garantir un nombre de places ouvertes un tant soit peu stable d'une année sur l'autre, ceci étant la condition sine qua non de la mise en place d'une réelle filière de recrutement. La visibilité de la filière est par exemple fortement dégradée par la décision récente de n'ouvrir aucune place, restriction budgétaire oblige, pour le *corso-concorso* 2009. Enfin, en Belgique, les concepteurs de la réforme *Copernic* ont une idée fort pragmatique pour obliger les fonctionnaires à se former. Ces derniers sont incités financièrement à suivre les *formations certifiées*, plus précisément sous forme d'augmentation de salaire. Au final, nos voisins sont conscients de l'importance de la formation continue, et ce d'autant plus que les cursus académiques sont divers et peu centrés sur l'apprentissage du métier de

dirigeant public. De l'intention à la réalisation, le chemin reste à parcourir, les premiers intéressés, à savoir les hauts fonctionnaires eux-mêmes n'ayant pas la culture de retourner à l'école régulièrement au cours de leur carrière...

2.2 Au niveau global : gérer le vivier dans son ensemble

La mission de la GRH présente un pan « micro », analysé ci-dessus : celui d'interagir avec les individus composant son organisation et de veiller à leur développement. L'autre pan est « macro » : gérer les individus simultanément, les uns en rapport avec les autres, afin d'assurer une utilisation optimale du vivier de compétences. La GRH doit pour cela se montrer réactive mais aussi proactive.

2.2.1 Réactivité : assurer l'adéquation optimale homme-poste

Pour toutes les administrations rencontrées, gérer optimalement sa haute fonction publique dans son ensemble constitue un défi, par le nombre de cadres concernés, mais aussi par la diversité des postes à pourvoir.

Une gestion « macro » nécessite avant toute chose une bonne connaissance du vivier à disposition. Même dans les administrations à système de carrière, cela n'a rien d'évident. Les rapports Weiss (cf. [24]), Silguy (cf. [23]) et Pochard (cf. [25]) font tous, successivement, mention du manque de données fiables concernant les ressources humaines de la haute fonction publique française. Dans les autres pays aussi, il n'est jamais évident de savoir quelles sont les compétences présentes en interne, et où les trouver, tant la sphère publique est vaste en termes d'effectifs et de missions. Ainsi, le conseiller général du *service public fédéral* belge nous a rapporté l'étonnement de son Ministre de l'Économie lorsque celui-ci a découvert l'expertise que possédait son *service public fédéral* sur les sujets nucléaires ! Une allocation optimale des ressources humaines commence par un travail

d'étude de cette ressource humaine. Ce travail consiste en une partie relationnelle : connaître ses employés par le biais d'entretiens individuels ; et une partie administrative : tenir à jour des bases de données susceptibles de dresser une image fidèle de l'état des ressources humaines à disposition de l'employeur public. À tout instant, l'employeur public aimerait savoir quelles sont les compétences disponibles. Dans les faits, de telles bases n'existent pas de manière satisfaisante. C'est pour cela qu'au Royaume-Uni sont appelés en renfort des cabinets privés de chasseur de têtes pour tout processus de recrutement dans le *senior civil service*. Certaines voix en interne reprochent à ces derniers de négliger les investigations au sein de la fonction publique même lors des recherches pour les postes de manager, regrettant ainsi leur tropisme vers le privé.

Le second temps d'une gestion globale des ressources humaines consiste en l'identification de sous-groupes au sein desquels les mêmes leviers pourront être appliqués en termes de GRH. On retrouve ici le débat sur les filières : quelle typologie utiliser pour catégoriser les hauts fonctionnaires ? Selon leur origine académique ? Selon le métier exercé à l'instant *t* (nature du métier, niveau de responsabilité) ? Selon leur affiliation institutionnelle (ministère, corps) ? Selon leur profil (compétence, âge) ? La question est ouverte, et les GRH de nos pays ont adopté des stratégies différentes. Certains ne raisonnent que par ministère, ce qui n'est évidemment pas propice à la mobilité et à l'enrichissement des carrières par multiplication des expériences. C'est le cas en Italie, où la GRH opérationnelle ne se pense qu'à l'échelle du ministère et pas au-delà. En France et en Espagne, les corps sont des structures qui permettent, lorsque leur GRH est efficace, de connaître en profondeur un vivier bien délimité. Par exemple, le corps des *avocado del Estado* bénéficie des services d'un gestionnaire aguerri, qui veille à connaître personnellement les membres de son corps.

Ensuite, quelle stratégie de gestion appliquer à ces sous-groupes ? Faut-il les spécialiser tous sur un domaine d'activité bien précis ? Ceci est le choix historique de la fonction publique française, dont est hérité

le système de corps. Le système politico-administratif espagnol étant lui aussi inspiré du Code civil napoléonien, la fonction publique est structurée de la même façon en Espagne. Dans ces deux pays, certains corps sont fidèles à cette tradition de domaine « cœur de métier ». Ainsi, le corps des mines espagnol est resté beaucoup plus ancré sur les problématiques énergétiques que son alter ego français. La plupart de ses membres sont employés au sein de la direction de l'énergie du ministère de l'Industrie espagnol. En France, le corps des mines est devenu avec le temps - et surtout avec la disparition du cœur de métier à savoir l'inspection des mines -, un corps interministériel dont les membres exercent pour des employeurs publics très variés et sur des problématiques très diverses.

L'idée avancée dans les rapports Pochard (cf. [25]) et Silicani (cf. [26]) de faire évoluer la GRH publique en transformant la gestion par corps en une gestion par métiers repose sur une condition sine qua non, la spécification desdits métiers. Or la mission est loin d'être aisée : comment qualifier tous les métiers de la haute fonction publique ? Dans cette optique, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a entrepris un travail impressionnant de recensement et de classification de tous les métiers de la fonction publique. Le résultat en est le répertoire interministériel des métiers de l'État (cf. [40]), qui a permis d'identifier et de décrire plus de 230 emplois classés dans les 23 domaines fonctionnels présentés dans le tableau ci-après. Quelle utilisation en faire ? La direction générale de l'administration et de la fonction publique estime qu'il permet de

- connaître les emplois de l'État,
- construire les parcours professionnels,
- déterminer les besoins en emplois,
- mutualiser la formation et le recrutement.

Malgré tout, la traduction dans la pratique de cette idée séduisante sur le papier qui est de muter vers une gestion par filière métier est encore floue. À l'heure actuelle, il est difficile de voir ce qui pourrait véritablement différencier en tel système du système actuel de gestion

par corps, si ce n'est le nom. En effet, les corps sont d'ores et déjà des *filières métiers*. Il est incontestable que le conseil d'État est un sous-groupe de hauts fonctionnaires portés sur les métiers juridiques, tout comme l'inspection des finances vers les métiers de la finance. La question de l'accès à ces corps et de leur cloisonnement en est une autre.

1	Élaboration et pilotage des politiques publiques
2	Études et évaluation des politiques publiques
3	Diplomatie
4	Sécurité
5	Justice
6	Contrôle
7	Éducation et formation tout au long de la vie
8	Recherche
9	Soutien au développement
10	Santé et inclusion sociale
11	Services aux usagers
12	Territoire et développement durable
13	Culture et patrimoine
14	Défense
15	Finances publiques
16	Administration générale
17	Gestion budgétaire et financière
18	Affaires juridiques
19	Logistique immobilière et technique
20	Laboratoires
21	Ressources humaines
22	Systèmes et réseaux d'information et de communication
23	Communication

Domaines fonctionnels du répertoire interministériel des métiers de l'État (Source : [40])

Dans l'exercice délicat de classification des métiers de la haute fonction publique, une dichotomie apparaît malgré tout assez nettement, et ce dans tous les pays. Il s'agit de la distinction entre les métiers

managériaux et de gestion, et les métiers d'expertise. Les premiers sont destinés à faire fonctionner une entité, et nécessitent des compétences de gestionnaire au sens large, management des hommes mais aussi gestion administrative pour permettre à l'entité d'atteindre ses objectifs. Les seconds sont des métiers qui se focalisent sur un domaine d'expertise, dont on attend alors du haut fonctionnaire une parfaite maîtrise. Les premiers sont des métiers de dirigeant public au sens propre du terme, avec la responsabilité d'organisation, au contraire les seconds peuvent être présents à différents niveaux de l'organigramme, et peuvent endosser des niveaux de responsabilité différents, de la conception d'une politique publique au renfort ponctuel d'expertise sur un sujet donné. En matière de GRH, la question est de savoir s'il faut déployer les mêmes outils de développement pour les membres de ces deux groupes. Comme les exigences sont très différentes entre ces deux types de métier, les compétences requises en sont de même. Cette dichotomie est mise en avant, entre autres, par les partisans du *new public management*. Ces derniers prônent des parcours intégralement consacrés à l'apprentissage du métier de manager, en développant les compétences de gestion et de *leadership*. Auquel cas, la stratégie globale de GRH est alors claire : identifier un sous-groupe de futurs managers publics, et ensuite ne les affecter qu'à des postes de gestion, peu importe le cœur de métier sous-jacent. Cette thèse soutient que les postes de manager sont interchangeables. Pour peu qu'il soit bon gestionnaire, un haut fonctionnaire au profil commercial peut très bien prendre la tête d'une direction éminemment technique ! Cette position est loin de faire consensus. Le parti adverse plaide pour l'apprentissage du métier technique avant d'exercer des responsabilités de manager. Au final, la dichotomie manager vs. expert renvoie bien à une réalité : des métiers sont plus « gestionnaires » que d'autres. Et la GRH à appliquer à ces deux sous-groupes n'est pas la même. Ainsi, évaluer, inciter et récompenser un haut fonctionnaire sur un poste de manager sera toujours beaucoup plus facile que celui sur un poste d'expertise. En effet, les objectifs attendus d'un manager sont souvent plus facilement quantifiables que ceux d'un expert qui remplit une mission de conseil :

comment évaluer la qualité du conseil ? En termes d'attractivité, les rapports Silguy (cf. [23]), Pochard (cf. [25]) et plus récemment Canépa-Folz (cf. [39]) appellent de leur vœu de véritables filières d'expertise qui soit reconnues et appréciées que les carrières managériales. La relative dévalorisation des métiers d'expertise en France va de pair à la faible considération qui y est faite des titulaires de doctorat. La situation est radicalement différente en Allemagne ou aux États-Unis, où le doctorat signale l'acquisition d'une expertise qui prend sa valeur dans tous types de métier. Le rapport Canépa-Folz (cf. [39]) plaide en faveur d'une intensification des formations par la recherche pour les futurs hauts fonctionnaires, en particulier au sein des corps à caractère scientifique et technique (corps des mines, corps des ponts et chaussées, corps de l'INSEE), l'expertise étant plus que jamais clef dans une économie de la connaissance, et à plus forte raison pour un État de plus en plus arbitre et régulateur. Faut-il pour autant séparer nettement ces deux groupes de ressources humaines, les managers d'un côté, les experts de l'autre ? Les attentes sont distinctes, les outils de GRH à appliquer différents. Néanmoins, et c'est aussi une idée sous-jacente au rapport Canépa-Folz (cf. [39]), la typologie manager/expert n'est pas figée dans le temps, et au cours de sa carrière, le haut fonctionnaire peut être appelé à se déplacer progressivement de l'expertise vers le management. Au-delà des considérations de séniorité, cela permet à l'intéressé de commencer par acquérir une expertise, et donc souvent une légitimité, avant d'accéder aux postes managériaux à responsabilité. Mais cette idée n'est pas *new public management*, pour qui le *day to day management* doit être séparé et confié à des personnes spécialisées dans le rôle de manager, à côté des experts qui eux se concentrent sur la conception de la politique publique.

De manière concrète, comment garantir au quotidien la meilleure adéquation homme-poste ? En Belgique, la réforme *Copernic* a créé une bourse d'emploi public, ouverte, transparente et gérée par le *SELOR*. Les vacances de poste sont publiées sur le site, et les CV envoyés à l'organisme indépendant. Il n'y a donc pas de stratégie globale de GRH,

de déploiement des ressources humaines. Plus généralement, les fonctions publiques d'emploi ne sont pas bien armées pour assurer la meilleure allocation des ressources humaines sur les postes de la haute fonction publique, car ils résolvent les vacances de poste au cas par cas, indépendamment les unes des autres. Au contraire, dans les fonctions publiques de carrière, la GRH peut développer une stratégie globale d'allocation des ressources. Néanmoins, la procédure est automatiquement beaucoup plus opaque. L'exemple type d'une telle stratégie globale est observable en France à chaque remaniement ministériel. La constitution des cabinets donne lieu à un vaste jeu de tractations entre les différentes cellules de GRH des corps, qui joignent l'offre et la demande globalement, au prix d'une grande opacité dans les processus. Encore un zeste de dirigisme sous forme de mal nécessaire ? En conclusion, il y a du bon dans les deux systèmes, et c'est bien pour cela que l'on s'oriente de plus en plus vers des systèmes hybrides, qui combinent des éléments des fonctions publiques de carrière avec d'autres des fonctions publiques d'emploi.

2.2.2 Proactivité : anticiper les besoins de demain

En plus de tendre à chaque instant vers la meilleure allocation des ressources humaines sur les emplois de la haute fonction publique, la GRH publique doit se projeter dans l'avenir et anticiper. Les processus de développement individuel portant sur des échelles de temps longues, il s'agit de deviner de quoi demain sera fait.

En effet, les besoins évoluent, et il n'est pas toujours facile d'adapter le recrutement en fonction. En particulier, la constitution d'un vivier de potentiels se fait en amont, comme c'est le cas en France avec les corps ou au Royaume-Uni avec le *fast stream*. Lorsqu'un besoin nouveau de compétences surgit, il n'est pas évident que le vivier puisse lui répondre. La solution palliative consiste à recruter en réactivité, sur le moment, la compétence recherchée à l'extérieur. Un exemple symptomatique nous est donné par le Royaume-Uni. Il y a quelques années, le lancement d'un vaste programme de rénovation des systèmes d'information des

ministères a révélé un manque cruel de compétences au sein du *civil service* en matière de gestion de projet informatique. L'administration britannique a dû se tourner vers le secteur privé pour trouver ces compétences, et les racheter au prix fort dans la précipitation. Depuis, une filière *IT* a été créé dans le *fast stream*. Le périmètre du *civil service* britannique est en constante évolution, au gré des externalisations, contractualisations, et mises en place de partenariats public-privé. En matière de gestion des ressources humaines, la réactivité est de mise. Dans les fonctions publiques plus stables, les structures de GRH ont plus les moyens d'entreprendre une véritable gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.

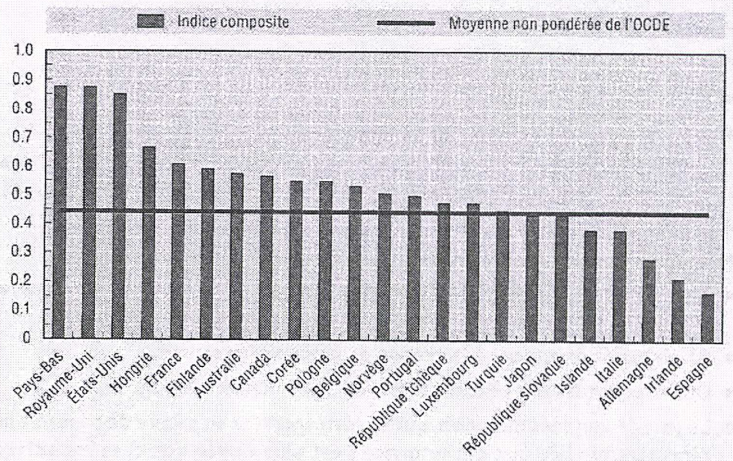
En conclusion, la gestion des ressources humaines nécessite une vision globale afin de mettre en place une stratégie de gestion des ressources humaines et gérer les effectifs dans leur ensemble. À la fois à l'instant t, mais aussi dans le temps. En particulier, lorsque la pyramide se rétrécit, il est indispensable de savoir gérer la rareté des postes de direction. Les transferts vers le secteur privé peuvent être un moyen de soulager la pression sur ces postes de haut d'organigramme. Les déroulements de carrière doivent se concevoir aussi les uns par rapport aux autres. En France, un point d'achoppement quelque fois soulevé consiste en la rapidité des carrières de certains hauts fonctionnaires. Cet accès rapide à des postes à responsabilité et de direction est un élément constitutif de l'attractivité de la haute fonction publique française. Néanmoins, il constitue aussi une difficulté quant à la gestion des carrières senior. Comment garantir des évolutions de carrières attrayantes au sein de la fonction publique à un cadre quadragénaire occupant déjà un poste de haut d'organigramme ? De nombreux témoignages font état de la relative jeunesse des hauts fonctionnaires français et espagnols dans les réunions internationales vis-à-vis de leurs alter egos européens. Par opposition, la haute fonction publique allemande valorise bien plus la séniorité, et au sein de celle-ci l'avancement et les promotions fonctionnent avant tout à l'ancienneté.

2.3 Quelle structure de GRH optimale ?

Nous avons depuis le début de ce chapitre évoqué à maintes fois la « GRH » de la haute fonction publique. Mais quelles structures se cachent derrière ce vocable, d'un pays à l'autre ? Est-il possible d'en comparer l'efficacité ?

Les pays européens diffèrent fortement dans le degré d'institutionnalisation de leur gestion des ressources humaines. Intuitivement, après avoir rencontré différents membres des hautes fonctions publiques respectives, il semble clair que la GRH française est très structurée, la GRH britannique aussi (une fonction publique d'emploi peut elle aussi très institutionnalisée, par des processus explicites et standardisés), et à l'autre extrême il ne nous a pas semblé que l'Italie soit dotée d'une GRH publique très développée. Une étude novatrice conduite par l'OCDE dans [11], et publiée au début de l'année 2009, confirme ces ressentis. L'OCDE a en effet construit un indicateur quantitatif mesurant le degré d'institutionnalisation des modalités de gestion de l'encadrement public. Le résultat est présenté dans le graphique ci-dessous :

Graphique A.2. **Importance de l'institutionnalisation des modalités de gestion de l'encadrement supérieur au niveau central**



Au-delà de l' « intensité » de la GRH, dont l'indicateur évoqué ci-dessus tente de rendre compte, les structures de GRH varient dans leur organisation.

Il est intéressant d'analyser le degré de centralisation de la gestion des ressources humaines de la haute fonction publique. L'exemple type d'une centralisation conduite à bon terme de cette GRH consiste en la mise en place du bureau *algemene bestuursdienst* aux Pays-Bas.

Cellule de gestion des hauts fonctionnaires aux Pays-Bas

En 1995 a été délimité un groupe de hauts fonctionnaires à qui l'on dédiait une cellule de gestion propre, l'*algemene bestuursdienst* (ABD). Ce groupe comprend les 750 cadres de la haute fonction publique néerlandaise appartenant aux 5 échelons supérieurs. La cellule de gestion est placée sous tutelle du ministère de l'Intérieur, ce dernier étant l'employeur officiel et le responsable légal des conditions de travail de ces hauts fonctionnaires.

L'objectif poursuivi par l'administration néerlandaise par la centralisation de la gestion de ses hauts fonctionnaires dirigeants est d'accroître la mobilité, développer plus de synergies, et plus globalement fortifier le sentiment d'adhésion de ses hauts fonctionnaires à la politique du gouvernement ainsi que l'appartenance à un corpus de hauts fonctionnaires partageant une culture et une vision.

Dans la même lignée, en 2000 est identifié au sein de l'*algemene bestuursdienst* un « premier cercle » : le *topmanagementgroep* (TMG), composé des 65 secrétaires généraux et directeurs généraux de tous les ministères. Des programmes de formation, des mesures de perfectionnement sont spécifiquement conçus pour ce groupe.

Dans les faits, quels sont les résultats de la mise en place de cette gestion centralisée des cadres dirigeants de la haute fonction publique aux Pays-Bas ? Le sentiment de cohésion a été incontestablement renforcé par l'intensification des mobilités et l'appartenance à l'*algemene bestuursdienst*. En 2007, 65% des 108 nominations au sein de l'*algemene bestuursdienst* ont été des transferts internes, horizontaux. Un objectif connexe de la réforme consistait à ouvrir aussi les postes de dirigeants publics aux candidats du privé. Et effectivement, sur ces mêmes 108 nominations de 2007, 15% des membres travaillaient précédemment dans le secteur privé.

La mise en place d'une et une seule cellule de gestion centralisée permet en outre plus facilement de fixer et d'atteindre des objectifs globaux en matière de profil de la haute fonction publique. Ainsi, un objectif additionnel présent dans l'esprit de la réforme telle qu'elle a été exécutée en 1995 était d'accroître substantiellement la représentation des femmes au sein de la haute fonction publique. Et là aussi, les résultats sont probants : en 2007, la proportion de femmes au sein de l'*algemene bestuursdienst* s'élevait à 18,2%, soit plus du double qu'en 2000.

Dès lors, devant ce qui s'apparente à une réussite totale aux Pays-Bas, pourquoi nos autres pays ne mettent pas en place une telle gestion centralisée ? Les arguments des partisans d'une gestion déléguée sont légion. Le plus percutant a trait à la connaissance du vivier sur le long terme. Le raisonnement est simple. Il est de l'avis de tous qu'au-delà d'une masse critique de l'effectif géré, il n'est plus possible de déployer une GRH active et efficiente. L'évaluation de cet objectif est sujette à

débat, mais on peut raisonnablement avancer le chiffre de plusieurs centaines, en tout cas mille comme limite supérieure. Dès lors, si l'on tient *mordicus* à centraliser la gestion des hauts fonctionnaires, il est indispensable de se restreindre aux « très » hauts fonctionnaires. C'est ce qui a été fait aux Pays-Bas, le volume de l'effectif de l'*algemene bestuursdienst* (750) corroborant la limite infranchissable de gestion des « mille ». Les partisans d'une gestion plus déléguée avancent qu'une telle délimitation du groupe de gestion, les 750 plus hauts postes de l'administration, est beaucoup trop statique et empêche de suivre le vivier dans le temps.

Précisément, la gestion déléguée se targue de déployer une stratégie de gestion des ressources humaines sur le long terme, en suivant un vivier qui ne comporte pas seulement les personnalités senior occupant à l'instant *t* les postes de direction, mais aussi des membres aux échelons inférieurs, potentiels futurs dirigeants. Les systèmes de corps français et espagnol sont représentatifs de cette philosophie : chaque corps suit un vivier dans le temps, depuis le recrutement au niveau junior et tout au long de la carrière administrative. Incontestablement, un tel système permet une connaissance bien plus fine du vivier que la gestion centralisée, dans laquelle les membres suivis ne sont « découverts » par la GRH qu'au moment de l'accès aux postes à responsabilité, au niveau senior. Les interactions entre le haut fonctionnaire et sa GRH s'entretiennent sur la durée.

Au final, quel est le bon équilibre entre gestion centralisée et gestion déléguée ? La problématique se pose de manière flagrante dans tous les pays. Au Royaume-Uni, le point d'équilibre entre les deux gestions a historiquement beaucoup varié. Partant d'une situation où la gestion était globalement centralisée, la mise en place sous l'ère thatchérienne des agences gouvernementales s'est accompagné d'une forte autonomisation de ces agences mais aussi des ministères, y compris en matière de gestion des ressources humaines. Malgré tout, une certaine homogénéisation des pratiques est permise indirectement par le travail

des *commissioners*. Ces derniers, nommés par la Couronne en vertu d'une prérogative royale, sont indépendants des ministères et accomplissent une mission d'audit des processus en matière de GRH. Ils rendent compte officiellement à la Reine, mais surtout et avant tout devant le Parlement. Les *commissioners* participent à la procédure de sélection des quelques 160 postes que comptent les deux niveaux les plus élevés et veillent à ce que le reste des nominations effectuées au niveau des services se déroule via des concours ouverts et équitables, et que les sélections soient faites sur le mérite. Par le biais de ce système d'audit, réalisé avec un très grand professionnalisme et donc doté d'une grande crédibilité, la gestion des ressources humaines de la haute fonction publique britannique est rendue plus cohérente. Il s'agit d'un système innovant où la gestion (recrutement, développement, nomination) est déléguée au ministère, mais où les processus sont constamment benchmarkés par les *commissioners*, ce qui induit un alignement sur les bonnes pratiques.

Malgré tout, le système britannique ne répond pas à la critique portée sur la méconnaissance du vivier, et en particulier de la « ligue junior », i.e. les futurs dirigeants potentiels. Le *fast stream* recrute ce vivier, mais à cause du volume de l'effectif (500 nouveaux *fast stream*ers tous les ans), a bien du mal à déployer un suivi de GRH efficace. Le mouvement d'*agencification* des années Thatcher, destiné à rendre chacun des départements d'État plus efficient, s'est accompagné d'une très forte autonomisation des agences nouvellement créées. Cela a été particulièrement vrai en matière de ressources humaines. Depuis quelques années, le *Cabinet Office* (les services du Premier Ministre) tente de remédier au manque de coordination de la gestion des ressources humaines au sein de la haute fonction publique. Ainsi, la gestion des 200 plus hauts dirigeants publics a été recentralisée, et est désormais confiée au *civil service capability group* au sein du *Cabinet Office*. La volonté est d'intensifier ce retour à une gestion centralisée des hauts fonctionnaires.

En sens inverse, le système de corps est attaqué pour son manque de centralisation. Comme la gestion est déléguée aux gestionnaires de corps, il est très difficile pour l'employeur public de disposer d'une image globale de l'état de ses ressources humaines et de mettre en place une stratégie globale de GRH. C'est pour répondre à cette récrimination que le secrétariat général pour l'administration (SGA) a été créé par D. de Villepin, à l'époque où celui-ci était le Premier Ministre de la France. Placé sous la tutelle du Premier Ministre, le secrétariat général pour l'administration avait pour objectif de gérer les effectifs, et en particulier les hauts fonctionnaires, globalement. Après quelques mois d'essai, la tentative s'est avérée infructueuse. Le secrétariat général pour l'administration ne pouvait prétendre à la même connaissance du vivier que les gestionnaires de corps. Au final, le système de corps survit parce qu'il correspond à la bonne échelle de gestion d'un vivier de potentiels. La suggestion des rapports Pochard (cf. [25]) et Silicani (cf. [26]) de mettre en place des *filières métiers* n'est finalement qu'une redéfinition du rôle des corps en tant que cellules de gestion des ressources humaines. C'est plus le cloisonnement des corps qui est la source du malaise que le système de corps lui-même. L'existence de cellules de gestion déléguée est plus un atout qu'un archaïsme de la fonction publique française. À la lecture des rapports ayant trait à la réforme du système de gestion des ressources humaines de la haute fonction publique française, l'existence de ces cellules de gestion n'est pas remise en cause intrinsèquement. Pour autant, ces mêmes rapports font état d'un malaise des hauts fonctionnaires, comme en témoigne [61]. Le cloisonnement des corps y est décrit comme une rigidité. Un certain nombre de postes clefs de l'administration sont encore réservés comme débouchés d'un corps donné, soit par le poids des traditions soit même par un texte légal. Gageons que les évolutions récentes sont porteuses d'un accroissement de la mobilité dans la haute fonction publique, et consécutivement par la disparition des « chasses gardées », source de ce malaise. Cette évolution réussie, le système de corps comme cellules de gestion déléguée nous semble pérenne. Le débat récent sur la mission des hauts fonctionnaires à compétences scientifiques et

techniques, qui a débouché sur la publication du rapport Canepa-Folz (cf. [39]) a soulevé la question de l'existence des corps dits techniques. Ce débat a conclu à la nécessité, non seulement des compétences scientifiques et techniques au sein de la haute fonction publique mais aussi des cellules de gestion dédiées, seules à même de déployer une stratégie de GRH pertinente. Cette réaffirmation n'exclut pas des réformes, tant en terme des compétences recrutées que des pratiques de gestion, mais ces réformes s'inscrivent dans le schéma existant de gestion déléguée.

3. Existe-t-il une specificite a la GRH publique ?

Tout au long de l'analyse des objectifs et des moyens de la GRH publique, une question revient sans cesse : qu'est-ce que le qualificatif « public » change à la problématique ? Nombre d'aspects ne sont pas propres à la haute fonction publique, et se retrouvent chez les autres employeurs, en particulier dans le secteur privé. Quelle est la spécificité, si tant est qu'elle existe, de l'employeur « haute fonction publique » ? Et comment celui-ci s'intègre dans l'environnement économique plus large, composé d'autres employeurs, entre autres privés ?

3.1 Les méthodes du privé, ou la quête idéologique du Graal

L'actualité de la GRH publique a été dominée ces vingt dernières années par la diffusion du *new public management*, un corpus de pratiques découlant d'un postulat fort : celui que la sphère privée est plus évoluée que la sphère publique en matière de gestion des ressources humaines, qu'elle a poussé la réflexion plus loin, et que dès lors il incombe à la sphère publique de s'inspirer de la GRH privée pour moderniser sa propre GRH. Le *new public management*, sorti du cénacle académique des sociologues de la fonction publique, a été repris vigoureusement par nombre de personnalités politiques, en particulier

dans les pays d'inspiration libérale, pour justifier des réformes radicales en matière d'administration publique. Tant et si bien que l'on peut parler de « politisation » des principes du *new public management*. À tort ou à raison, ce vocable est devenu synonyme de libéralisation et de « privatisation » de la fonction publique.

En quoi consiste exactement le *new public management* ? En deux mots, il s'agit d'axer l'administration publique sur la gestion de la performance. Et d'après le courant *new public management*, cet objectif peut être atteint en changeant les pratiques ainsi que les hommes.

Pour ce qui est des pratiques, étudions sur un cas concret les recommandations du *new public management* pour ce qui est de la gestion d'une administration publique. Les pays précurseurs du *new public management* sont des pays anglo-saxons, à savoir le Canada et la Nouvelle-Zélande. C'est non seulement dans ces pays qu'une littérature considérable a été publiée sur le sujet par la sphère académique et par des experts en matière de gestion des ressources humaines, mais c'est aussi dans ces pays que les premières réformes d'envergure inspirées du *new public management* ont été menées. Ainsi, dans les années 1980 et 1990, la Nouvelle-Zélande a mis en œuvre une réforme radicale de la gestion de la performance des ses services publics, qui peut être considérée comme une application complète des principes du *new public management*. Le cas du service public de l'emploi en est une illustration particulièrement pertinente.

L'application du *new public management* dans le service de l'emploi en Nouvelle-Zélande

À la fin des années 1980, suite à une crise de confiance quant à son efficacité, le *New Zealand employment service* (NZES) décida de concentrer ses efforts sur une seule prestation : le recrutement à destination des entreprises. En poursuivant cet unique objectif, le nombre de recrutement, le *New Zealand employment service* atteint des

résultats surprenant : entre 1988 et 1992, les chiffres du recrutement bondirent de 40.000 à 120.000. Tant et si bien qu'en 1993, le *New Zealand employment service* est cité comme le brillant élève de l'administration « nouvelle formule » par le Ministre de la fonction publique.

Sur quelles recettes repose cet apparent miracle ? Comme avancé par le ministre lui-même de la fonction publique de l'époque, les équipes du *New Zealand employment service* « trouvaient leur motivation, non dans une obscure définition du service public, mais dans la recherche d'indicateurs précis, définis dans un pacte ». Fonctionnant comme une agence gouvernementale indépendante pour sa gestion au jour le jour, le *New Zealand employment service* était responsabilisé sur des objectifs spécifiés par des experts du sujet, et menacé en permanence d'un recours à la concurrence.

La suite de l'histoire est éclairante. Jusqu'en 1998, le *New Zealand employment service* intensifia le recours aux méthodes de vente et de marketing, afin d'inciter ses équipes à égaler le secteur privé en termes de réactivité et à agir en fonction de la demande des clients (désignés comme les « bénéficiaires »). Lorsqu'il s'avéra que le département avait affrété un avion pour amener ses cadres à un week-end de motivation dans une station touristique, le parti travailliste, alors dans l'opposition, monta l'affaire en épingle, dénonçant un cas de dilapidation des fonds publics et de perte du sens de l'intérêt général. Deux ans après, avec l'élection d'un gouvernement de coalition travailliste, le top management du *New Zealand employment service* fut démis de ses fonctions, et il cessa d'être une agence indépendante centrée avant tout sur des objectifs de production, pour être intégrée au ministère du développement social.

Le cas d'école du *New Zealand employment service* est riche d'enseignements. Il illustre le dilemme engendré par une application trop rigoriste des principes du *new public management* : comment

concilier objectifs de *production* à court terme et *finalités* à long terme ? En effet, l'application du *new public management* peut s'apparenter à une course effrénée aux indicateurs de performance, pouvant entraîner une perte de sens d'un point de vue plus large et à plus long terme. Dans une conception extrême, le *new public management* enjoint que

Forces et les faiblesses de l'approche « production » et de l'approche « finalités »

	PRODUCTION	FINALITES
FORCES	Permet d'obtenir des résultats clairs et mesurables, définis par des indicateurs de qualité, de quantité et de respect des délais. On peut sans conteste lier ces indicateurs à la capacité d'une organisation et de sa direction à mener à bien une approche « sans excuse » de la responsabilisation en fonction de résultats, plutôt qu'en fonction des ressources.	Description de résultats en vue d'un but final, prenant en compte un point de vue plus large et à plus long terme. Elles permettent de dynamiser ou motiver le personnel, tout en restant suffisamment vague pour ouvrir sur des collaborations extérieures.
FAIBLESSES	Il est possible que l'attention portée aux seuls objectifs de production amène à se focaliser sur les seuls produits facilement mesurables et contrôlables. S'il y a ainsi « déplacement des objectifs », la production risque de devenir la finalité, aux dépens de réalisations à long terme, plus essentielles.	Les finalités, si elles sont trop grossièrement définies, risquent de signifier tout et n'importe quoi, avec des résultats difficiles – voire impossibles – à mesurer. Les déclarations sur les objectifs généraux peuvent être de purs écrans de fumée, destinés à empêcher des évaluations de performance.

tout échec dans la réalisation des performances prévues par contrat peut conduire à une restructuration ou à une externalisation. Garants de la nouvelle responsabilisation sur des objectifs, les hauts fonctionnaires à la tête des administrations publiques perdent leur privilège d' « employés à vie » : leur rapport de travail est déterminé par des contrats fondés sur la performance, d'une durée limitée (typiquement cinq ans). Le *new public management* s'interprète comme une focalisation totale sur les objectifs de production, par opposition aux objectifs de finalité. Cette approche s'est retrouvée chez les décideurs politiques qui estiment que leur administration n'est pas assez réactive. Finalement, le débat entre « pro-production » et « pro-finalité » n'est simplement que le symptôme des tensions inhérentes aux systèmes de performance et de contrôle.

Production et finalité sont deux facettes de la valeur publique, et tout le jeu consiste à savoir concilier les deux. Il est clair que certaines administrations se prêtent plus que d'autres à la focalisation sur des

objectifs de production : les « administrations productives », par exemple les administrations chargées des rentrées fiscales, des passeports, des titres de propriété. Celles-ci ont profité du *new public management* pour mettre en place des mesures de productivité profitables. Ainsi, en Italie, le service chargé des rentrées fiscales, l'*agenzia delle entrate*, a été placé sous statut d'agence gouvernementale en 1999. Une autonomie de moyens de la gestion quotidienne lui a été conférée, dans le but d'améliorer l'efficacité de l'administration fiscale en l'éloignant du contrôle politique. Et effectivement, l'*agenzia delle entrate* a été capable de mettre en place sa propre GRH, avec des mesures d'intéressement, l'élaboration d'un profil de compétences propre, une gestion des carrières en interne pour les 36.000 fonctionnaires de cette administration. Au contraire, des secteurs comme la santé, l'aide sociale, l'éducation, et plus généralement les politiques publiques d'aide et de soutien, se prêtent beaucoup plus difficilement aux bienfaits du *new public management*.

En matière de gestion des ressources humaines pure, force est de constater que les pratiques ne sont pas si éloignées entre le secteur public et le secteur privé. Même si l'explicitation des objectifs dans la sphère publique demande plus de soin et d'effort, une fois cette étape menée à bien, les outils de GRH à déployer sont très similaires du secteur public au secteur privé. Attirer, recruter, former, évaluer, développer, telles sont les problématiques des professionnels de la gestion des ressources humaines, qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé. Et effectivement, nombre de pratiques se retrouvent d'un côté comme de l'autre de la barrière. Par exemple, la création et la gestion d'un vivier de hauts potentiels sont des priorités dans les deux sphères, et les méthodes utilisées sont similaires (recrutement / décèlement précoce, parcours de carrière approprié). La question du niveau de décentralisation de la GRH se retrouve aussi bien dans la fonction publique que dans les grandes entreprises. Dans les entreprises multinationales, une cellule de gestion est dédiée aux hauts potentiels « Groupe », tandis que le gros de la gestion des ressources

humaines est délégué aux filiales. On retrouve bien les problématiques qui se posent dans les hautes fonctions publiques, comme analysé dans la partie 2 de ce chapitre. Pour la GRH, la fonction publique s'apparente à une grande entreprise, unique par le volume des effectifs et l'étendue de ses métiers.

Pourquoi dès lors vouloir absolument recruter des profils venant du secteur privé ? La lettre de mission adressée par le Premier Ministre D. de Villepin au conseiller d'État Marcel Pochard dans [25], passant commande d'un rapport sur la diversification du profil des membres de la haute fonction publique, demande explicitement d'étudier la faisabilité d'un recrutement pour l'École Nationale d'Administration de jeunes professionnels en provenance du secteur privé. Tout en soulignant l'effort louable de diversifier les profils académiques et sociologiques des hauts fonctionnaires, M. Pochard conclut de manière très tempérée sur le bien-fondé d'un recrutement pour la haute fonction publique de jeunes ayant passé trois années dans le privé. En effet, quelle serait leur réelle plus-value, si ce n'est une expérience professionnelle de plus ? L'ouverture vers le secteur privé est mue quelques fois par plus d'aprioris qu'une nécessité impérieuse. En l'espèce, si ce sont les méthodes de gestion du secteur privé que la haute fonction publique cherche à importer par le biais de cet hypothétique recrutement à « entrée dans la vie active + 3 », il est plus censé que les GRH partagent directement entre elles leurs bonnes pratiques. Comme le demande très justement M. Pochard dans [25], qu'attendrait-on exactement de ces jeunes professionnels en provenance du secteur privé ? Il peut s'agir de doter, de façon structurelle et durablement, l'administration de profils moins académiques et plus tournés vers l'opérationnel, auquel cas on ne voit pas la spécificité d'un recrutement dédié au secteur privé, par rapport entre autres au troisième concours de l'École Nationale d'Administration. Ou alors il peut s'agir de remédier à des problèmes concrets bien identifiés de l'administration (mise en place de la gestion par la performance ou d'un contrôle de gestion), auquel cas le recrutement de jeunes professionnels du privé ne se

justifie que par leur maîtrise d'une expertise donnée en matière de gestion. Dans tous les cas, il n'y a pas de nécessité absolue de recruter des profils dans le privé : les profils opérationnels peuvent être détectés au sein même de la fonction publique, et la maîtrise de telle ou telle expertise en matière de gestion n'est pas propre au secteur privé.

Cela étant, le partage d'expériences et des bonnes pratiques entre secteurs public et privé est à coup sûr un rituel à systématiser. En France, le Secrétaire d'État chargé de la fonction publique de mai 2007 à juin 2009 a tenu à réunir mensuellement des professionnels de la gestion des ressources humaines de tous horizons, publics et privés. Au sein même de la haute fonction publique, le partage d'expériences est encouragé. Ainsi, le réseau encadrement supérieur, composé des responsables de cellule encadrement supérieur des différents ministères, se réunit régulièrement et est animé par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

3.2 Les valeurs et la culture commune : des actifs à préserver

En matière de GRH, la fonction publique serait en somme assimilable à une grande entreprise privée, à l'effectif pléthorique et aux compétences très étendues ?

Certaines études académiques ont tenté de tester cette assertion. Et la divergence qui émerge a trait aux valeurs dont les « employés » se réclament. Ainsi, une étude scientifique sérieuse a été conduite dans [42] en 2008 aux Pays-Bas, auprès de 382 dirigeants d'horizons différents, public et privé. Les valeurs « organisationnelles », celles qui guident la gestion au quotidien, convergent entre secteur public et secteur privé. Sont considérées comme cruciales par les dirigeants publics comme les dirigeants privés les valeurs suivantes : responsabilité, dévouement, efficacité, expertise, honnêteté, incompatibilité, légalité, fiabilité, transparence. Par contre, les dirigeants

privés mentionnent bien plus souvent les valeurs de profitabilité et d'innovation que leurs homologues publics. De leur côté, ces derniers citent l'éthique de la gestion comme primordiale. Pour ce qui est des valeurs « fondamentales », celles qui guident la motivation sur le long terme, les dirigeants privés placent la performance au sommet de leurs valeurs, tandis que les dirigeants publics privilégient l'importance de leurs missions.

Comme mentionné dans le paragraphe précédent, le *new public management* consiste in fine à importer les pratiques de gestion du secteur privé dans la sphère publique. Plus que seulement des méthodes, la mentalité et les valeurs sont visées par les partisans du *new public management*. Agir ainsi permet des gains de productivité nets dans les « administrations de production », mais les recommandations du *new public management* s'avèrent difficilement applicables aux autres administrations, que celles-ci soient régaliennes ou en charge de politiques publiques d'encouragement. En effet, ces dernières se prêtent mal à l'analogie avec la production d'un bien privé, où la logique de profitabilité prévaut. Les Anglais ont bien le concept de *value for money* : tout denier public doit être dépensé avec le souci de la plus grande efficience possible. Clairement, les indicateurs d'efficience sont beaucoup plus difficiles à déterminer dans ces administrations qu'au sein d'une entreprise privée, où les ratios financiers et de production sont globalement nécessaires et suffisants pour rendre compte du fonctionnement de l'organisation. Néanmoins, vouloir distinguer aussi nettement les administrations de production des autres n'est pas sans risques. En effet, la division du secteur d'État en un grand nombre de départements et d'agences, ces dernières, en charge de tâches de « production », étant gérées chacune comme une entreprise privée, peut entraîner une perte de coordination de l'ensemble du secteur public. Ce risque est réel, entre autres, pour les aspects de ressources humaines. Au Royaume-Uni, le *Cabinet Office*, et au sein de celui-ci le *civil service capability group* en particulier, a pour mission de recréer du liant entre les différents départements d'État et agences, qui

ont été fortement autonomisées sous l'ère Thatcher. L'autre pays étudié où le phénomène de fragmentation du secteur public, notamment par l'existence d'agences, frappe est l'Italie. Même si le nombre d'agences est encore limité (il en existe quatre : l'agence des douanes, celle des impôts, une en charge du cadastre et enfin une dernière en charge de l'immobilier public), ces agences jouissent d'une très forte autonomie dans la gestion, et rendent des comptes uniquement sur les résultats quantitatifs atteints. Certains sociologues de la sphère publique ont souligné le risque latent engendré par une trop forte séparation des fonctions de décision et celles de production.

Non seulement cette dichotomie décision/production peut engendrer une perte de coordination globale de l'action publique, mais aussi, à titre individuel, elle peut entraîner une certaine perte de sens. Or, comme souligné par l'étude néerlandaise [42], l'importance de la mission est la principale valeur des dirigeants publics. Cette valeur peut être interprétée aussi comme l'élément de motivation majeur. Il s'agit là d'une différence fondamentale avec le secteur privé, qui a des répercussions en matière de GRH : les incitations à utiliser ne sont pas les mêmes. Typiquement, il est nécessaire de préserver ce « sens » de la mission pour tous les hauts fonctionnaires. L'application des méthodes du *new public management* conduit à une focalisation sur les objectifs de production de court terme, au détriment de la vision de long terme et du sens de la mission de service public. Un cadre de la haute fonction publique témoignait, à la suite de l'expérience décrite ci-dessus du *New Zealand employment service*, que « le *new public management* avait conduit à un grand-écart entre un engagement psychologique pour produire des résultats de long terme, et une production de documents officiels strictement limités aux fins de production de court terme ».

Un autre risque d'une trop forte *agencification* et la focalisation sur les objectifs de court terme est mis en exergue par L. Rouban dans [43]. En imposant aux dirigeants publics à se concentrer sur ces objectifs de court terme et sur la gestion au quotidien de leur entité, le *new public*

management éloigne ces dirigeants publics de la conception de la politique. S'ensuit une perte du sens de leur mission. L. Rouban a relevé un sentiment de malaise diffus chez les hauts fonctionnaires français, en particulier depuis la mise en place de méthodes *new public management*, pour beaucoup contenues dans la Loi Organique sur les Lois de Finance (LOLF) de 2001. Il conclut à une certaine instrumentalisation du dirigeant public par le pouvoir politique : en imposant le premier à rendre des comptes uniquement sur sa gestion quotidienne (le *day to day management*), le dernier l'empêche d'avoir voix au chapitre sur les sujets plus stratégiques et de long terme.

Le sens de l' « importance de la mission » constitue un ciment particulièrement fort dans la haute fonction publique française. Le *sens* du travail est constamment mis en avant par ses membres. Cette « étrangeté française », comme le dit Ph. d'Iribarne dans [44] et [45], est ancrée dans l'ADN culturel de la nation. Le haut fonctionnaire français personnifie mieux que tout autre le sens de l'honneur qui est la force culturelle majeure en action en France. Ce sentiment partagé par les hauts fonctionnaires d'appartenir à une même élite en charge de l'intérêt général s'explique non seulement par l'Histoire et par l'héritage des *grands commis de l'État*, mais aussi par les institutions actuelles. En premier lieu, le fait que pratiquement tous les jeunes hauts fonctionnaires suivent la même formation (à l'École Nationale d'Administration, à l'École Polytechnique ou à l'École Normale Supérieure, puis dans leur corps de l'État), n'est évidemment pas étranger à ce sentiment d'appartenance. D'un côté, le profilage trop monolithique de la haute fonction publique française est un danger auquel il s'agit de prendre garde, et c'est bien la finalité du rapport Pochard (cf. [25]) sur la diversification des profils des membres de la haute fonction publique. La question de la représentativité est une problématique émergente, et qui va vraisemblablement occuper le devant du débat public ces prochaines années. La fonction publique n'est pas un employeur comme les autres pour cette raison aussi. Ses actionnaires ultimes sont les citoyens, et il y a donc plus de contraintes

dans la gestion, comme cet impératif de représentativité. Malgré tout, le « formatage » tant décrié des jeunes hauts fonctionnaires présente aussi des bienfaits incontestables : celui de créer par la formation initiale une culture commune, là où la plupart des autres pays tentent par tous les moyens de constituer cette culture commune *ex nihilo*, celui de placer la culture et les valeurs de l'intérêt général au cœur de la formation et de la hiérarchie des valeurs. Toute initiative destinée à diversifier les profils des membres de la haute fonction publique devra s'attacher à préserver cet actif immatériel qu'est la culture commune des hauts fonctionnaires français.

Dans les pays voisins, le développement d'une culture commune et du sentiment d'appartenance à une même élite en charge de l'intérêt général est souvent considéré comme une priorité du ministère de la fonction publique. En effet, dans [27], l'OCDE édicte comme bonne pratique celle qui consiste à développer le *networking* entre les hauts fonctionnaires. Cela permet à la fois le partage d'expériences et d'entretenir une motivation collective. En France, le sentiment d'appartenance est très précoce et très fort, dès l'admission dans la haute fonction publique par le biais des corps de l'État. Tous les postes de la haute fonction publique bénéficient de quelque prestige ineffable, lié au service de l'intérêt général. Par contraste, au Royaume-Uni, les postes de la haute fonction publique sont beaucoup plus « privatisés », plus banalisés, ce qui fait que les hauts fonctionnaires remplissent leurs fonctions au gré des postes et des opportunités. La figure du Grand Commis de l'État existe sans conteste au *Foreign Office*, mais au-delà l'influence des méthodes du privé, ainsi que le recrutement de profils seniors en provenance du privé, a clairement fait converger la réalité des postes publics vers ce qui existe dans le privé. Une victime collatérale a été le sens du service public. L'actualité récente n'a pas manqué de relever cette insuffisance culturelle, en particulier dans les organismes de régulation. Ainsi, le *financial services authority*, dont la compétence et l'expertise sont mondialement reconnues, a, selon la plupart des observateurs, pêché par manque d'intégrité et

d'indépendance lors de la crise financière. Les postes au *financial services authority* étant considérés comme des postes financiers comme les autres, les hauts fonctionnaires en poste étaient pour la plupart issus des institutions financières privées, tant et si bien que le *financial services authority* fait désormais figure d'un cas typique de capture du régulateur par l'industrie dont il a la charge. La culture du service de l'intérêt général doit être un terreau commun à tous les hauts fonctionnaires, un élément de distinction mais aussi d'intégrité.

3.3 La GRH publique et son environnement : quelle perméabilité ?

Dès lors, quelle frontière instaurer entre sphère publique et sphère privée ? D'un côté, les problématiques de gestion et en particulier de gestion des ressources humaines sont, à quelques ajustements près, identiques, et il serait donc dommageable d'empêcher le partage d'expériences entre les deux sphères. De l'autre, la culture et le sens de l'intérêt général est un actif immatériel de la haute fonction publique, bénéfique à la fois de façon très pragmatique (le sentiment d'appartenance favorisant la communication) et de façon plus ineffable (le sens de l'intérêt général est le meilleur défenseur de l'intégrité des hauts fonctionnaires).

Trop souvent, cette frontière revêt des aspects théologiques. À la sphère publique, le monopole de la *finalité*, et à la sphère privée le monopole de l'*efficacité*. Sans tomber dans l'extrême, et la banalisation des postes de la haute fonction publique, il paraît souhaitable d'encourager les transferts entre secteur privé et secteur public. Comment réussir une telle perméabilité en préservant les actifs immatériels de la haute fonction publique ?

Dans cette démarche de rapprochement, deux écueils surgissent. Du point de vue de la sphère publique, il s'agit de veiller à ne pas perdre le sens de la mission publique dans des pratiques de gestion trop

privatisées, comme développé ci-dessus, par de trop multiples transferts du privé vers le public. Et du point de vue de la sphère privée, il s'agit d'éviter soigneusement les conflits d'intérêt pouvant surgir lors des transferts du public vers le privé. En effet, un haut fonctionnaire peut être amené dans l'exercice de ses fonctions à contrôler et réguler des entreprises privées. Il doit s'acquitter de cette tâche de manière la plus impartiale possible. Un passage de l'autre côté de la barrière peut s'accompagner de fortes tentations de favoritisme de la société privée concernée. Le respect de certaines règles, dites de *déontologie*, doit préserver les parties prenantes de telles déviances. Dans les différents pays étudiés, ces passages du secteur public vers le secteur privé sont contrôlés, mais de manière très variable.

Les deux pays dans lesquels la déontologie des passages du public vers le privé est la plus sophistiquée sont la France et l'Espagne. Une raison à cela est à trouver dans les volumes d'effectif concernés : les passages dans le privé sont plus rares dans les autres pays, ou en tout cas moins systématisés. En Espagne comme en France, il est très courant d'être recruté à un poste de management par une entreprise privée après une carrière administrative. Ce phénomène est connu sous le terme de *pantouflage* en France. Pour certaines populations de hauts fonctionnaires (dans certains corps), il atteint plus de la moitié du volume du recrutement initial. Pour contrôler la légalité de tels flux, la France a mis en place une commission de déontologie[14] chargée de veiller à l'application de l'article 432-13 du Code Pénal, à savoir l'interdiction pour un ancien fonctionnaire d'exercer une activité, lucrative ou non, de nature à porter atteinte à la dignité des fonctions quittées ou au bon fonctionnement du service public. Plus précisément, l'article 432-13 du Code pénal punit « le fait pour un fonctionnaire qui,

[14] Sous sa forme actuelle, le fonctionnement de la commission de déontologie est régi par le décret n° 2007-611 du 26 avril 2007. Ce dernier ne donne pas à la Commission le pouvoir d'auto-saisine, mais ce point pourrait être modifié suite à l' « affaire Pérol ».

dans l'exercice de ses fonctions, a assuré la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée ou a été amené à conclure des contrats avec une entreprise privée ou seulement donné son avis sur de tels contrats, ou encore a proposé des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou formulé un avis sur de telles décisions, de prendre des intérêts dans cette entreprise ou dans une entreprise ayant certains liens avec celle-ci avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ses fonctions administratives ». Dans les faits, les hauts fonctionnaires pantouflant étant informés de ces dispositions, très peu d'avis défavorables sont délivrés par la Commission, comme le montre [46]. En 2007, la commission a rendu 1 014 avis sur des agents de l'État. Plus de neuf demandes sur dix ont été déclarées «compatibles» ou «compatibles avec réserves». Pour sa part l'Espagne a mis en place l'*oficina de conflictos de intereses*. Cellule rattaché au ministère de l'administration publique, elle a pour mission de faire appliquer une législation très rigoureuse concernant les passages dans le privé. En plus de dispositions similaires au Droit français, l'Espagne a inventé un dissuasif innovant : elle menace toute entreprise privée recrutant un haut fonctionnaire en enfreignant les règles de déontologie d'interdiction absolue d'accès aux marchés publics pour une durée de deux ans. Si le procédé peut apparaître disproportionné en pénalisant toute l'entreprise pour une affaire impliquant une seule personne, il est, de l'avis des fonctionnaires de l'*oficina de conflictos de intereses* le plus efficace...

Un cas particulier est revenu à l'affiche récemment, celui des conseillers de cabinet. En effet, l'article 432-13 du Code pénal ne s'applique pas stricto sensu à ces personnalités, pourtant les plus à même d'être sujets à conflits d'intérêt. L'affaire « Pérol », du nom du conseiller de l'Elysée qui a été nommé le 24 février 2009 président du groupe issu de la fusion des Caisses d'Epargne et des Banques Populaires, a relancé le débat sur les règles de déontologie s'appliquant à ces hauts fonctionnaires au statut quelque peu particulier de conseiller en cabinet ministériel. À l'approche de sa nomination, F. Pérol, par le

biais du secrétaire général de l'Elysée, a consulté le président de la commission de déontologie O. Fouquet pour avis sur son pantouflage. Ce dernier a répondu en invoquant la jurisprudence concernant les conseillers de cabinet. F. Pérol n'a pas cru nécessaire de saisir la commission, ce qui a fait naître une polémique sur sa nomination et les potentiels conflits d'intérêt entre ses fonctions passées de conseiller élyséen en charge des affaires économiques (et entre autres du suivi de la Caisse d'Epargne et des Banques Populaires pendant l'épisode de tension financière du second semestre 2008) et cette nomination à la tête du groupe fusionné. En Espagne, le nouveau *statut général des fonctionnaires*, issu de la loi 12 avril 2007, prévoit un statut particulier aux collaborateurs de cabinet, moins protecteur que le statut général. Mais les règles de déontologie qui s'appliquent à eux sont strictement les mêmes.

En conclusion, le débat sur les passages entre public et privé gagnerait à être apaisé. Il est clair qu'une intensification raisonnée des allers et retours entre le secteur public et le secteur privé serait bénéfique pour les deux bords. Sans généraliser, le secteur public a à apprendre de l'efficacité du secteur privé et le secteur privé a à apprendre de la quête de finalité du secteur public. Raidir le débat en invoquant les règles de déontologie à tout bout de champ n'est pas propre à favoriser ces échanges mutuellement enrichissants. Le flou juridique entourant les pantouflages amène quelque fois les entreprises privées à un excès de prudence, et à éviter absolument tout profil ayant pu de près ou de loin avoir touché au secteur de l'entreprise. Cela est dommageable, car elle se prive du même coup des meilleurs experts du secteur ! Un débat apaisé éviterait aussi la course à l'échalote que se livrent les collaborateurs de cabinet en fin de mandat, et plus généralement un certain nombre de hauts fonctionnaires approchant la quarantaine, vers les entreprises privées. Si les échanges étaient mieux acceptés, dans les deux sens et à tous les âges, on éviterait que ces populations soient obsédées par leur pantouflage. Apaiser le sujet nécessite en premier lieu de clarifier les règles de déontologie des

passages dans le secteur privé, sans pour autant les rendre inutilement contraignantes. En particulier, un travail d'actualisation de la notion de « conflit d'intérêt » paraît nécessaire. Quand est-ce qu'un haut fonctionnaire s'expose à un tel conflit ? Est-ce seulement lorsqu'il signe des documents[15] ? Une fois les règles clarifiées et le débat apaisé, des parcours plus variés et plus divers, panachant expériences dans le secteur public, dans le secteur privé, ainsi que dans le secteur para-public (organisations internationales, recherche) seraient alors plus courants, enrichiraient les différentes sphères, et participeraient à la diversification des profils des membres de la haute fonction publique tant recherchée.

CONCLUSION

Pour conclure ce chapitre consacré à la gestion des ressources humaines dans la haute fonction publique, il est indéniable que la GRH publique est sur nombre d'aspects similaires à la GRH privée. L' « entreprise » est plus imposante en termes d'effectifs, d'étendue des métiers et des compétences, les donneurs d'ordre (« actionnaires »), à savoir le pouvoir politique et ultimement les citoyens, sont plus contraignants et imposent des règles supplémentaires de gestion. Néanmoins, les deux sphères, publique et privée, ont beaucoup à apprendre l'une de l'autre. Les valeurs de production et d'efficacité sont plus développées dans le privé, et au contraire les valeurs de finalité et d'intégrité sont plus présentes dans le public. Lorsque ces deux sphères arrivent à sortir du débat stérile consistant à vouloir hiérarchiser ces valeurs - et par corollaire, les métiers publics et privés -, des échanges fructueux peuvent intervenir, que ce soit en échangeant les bonnes

[15] Argument donné en défense du pantouflage de F. Pérol par la Ministre de l'Économie Ch. Lagarde : « il n'a pas pris de décision sur le plan juridique » (source : [9]).

pratiques ou en échangeant les ressources humaines elles-mêmes. Pour autant, des actifs immatériels sont à préserver des deux côtés de la barrière. C'est pour cela que la perméabilité entre sphère publique et privée doit se faire de manière contrôlée et apaisée.

CHAPITRE 3
Haute fonction publique et pouvoir politique

Les liaisons dangereuses

INTRODUCTION

Dans le chapitre précédent, nous avons cherché à déterminer la spécificité « publique » dans la gestion des ressources humaines (GRH) des cadres de la fonction publique. Qu'est-ce qui distingue un dirigeant public d'un dirigeant privé, et quelles sont les implications en matière de GRH ? L'élément clef réside dans la différence de finalité des métiers publics et privés. De manière concrète, le but poursuivi au sein de la sphère publique, le service de l'intérêt général, se traduit par un donneur d'ordre très particulier, le pouvoir politique démocratiquement élu. Si l'on veut filer l'analogie avec l'entreprise privée, il faut voir dans le gouvernement en place l'actionnaire très spécial de l'entreprise « État », dont les managers seraient les hauts fonctionnaires occupant

des fonctions de direction. Dès lors, la relation entre sphère politique et sphère administrative est de nature unique, problématique aussi.

En effet, le haut fonctionnaire est, dans tous les pays démocratiques, confronté à un défi sous forme de casse-tête : comment concilier sa responsabilité qu'est de mettre en œuvre la politique du gouvernement, et dans le même temps son exigence de neutralité politique, en tant que gardien des principes de primauté du droit ? Savoir quelle attitude adopter dans cette relation avec le pouvoir politique est loin d'être évident. Cela est pourtant crucial car de là découle tout le sens donné au travail du haut fonctionnaire. Dans ce chapitre, nous analysons en détail cette relation à la lumière de l'expérience des pays étudiés. Trouver la bonne longueur d'onde entre politique et administratif est une gageure pour tous, et la question revêt non seulement des aspects « formels », juridiques et institutionnels, mais aussi des composantes plus ineffables, de l'ordre de la sociologie et de la politologie. Hommes politiques et hauts fonctionnaires tissent des relations faites d'ambigüité, d'attraction-répulsion, et toujours à hauts risques. Nous allons aborder la question sous les différents aspects en se demandant comment les caractéristiques de cette relation modèlent *in fine* le sens et la mission du métier de haut fonctionnaire.

1. Le positionnement du haut fonctionnaire par rapport au politique

Même si, dans la pratique, il n'est pas aisé de tracer la frontière entre sphère politique et sphère administrative, il est facile de distinguer leur rôle respectif sur le plan théorique. La première est élue par la souveraineté nationale sur un programme. Elle est donc chargée de concevoir les grands axes de la politique nationale, et rend des comptes devant les citoyens au moment des échéances électorales. Par sphère politique, on entend le pouvoir exécutif, l'organe de gouvernement de toutes les démocraties modernes. De son côté, la sphère administrative a pour mission de mettre en œuvre la politique plébiscitée lors des

élections démocratiques, et donc de traduire en actions concrètes le programme gouvernemental. La haute fonction publique peut donc être caractérisée institutionnellement comme le corps dirigeant de l'organisation administrative, autrement dit de tous les services composant ce qui est communément appelé la fonction publique.

Ainsi, d'un point de vue institutionnel, la sphère administrative a a priori un positionnement clair par rapport au pouvoir politique. Ce dernier est son donneur d'ordre. Il conçoit les politiques publiques, et à charge à l'administration de les traduire en actions concrètes. La relation est donc à première vue univoque, les économistes appelleraient cela une relation « principal-agent ». Mais les apparences sont trompeuses, car les rapports entre politique et administration englobent bien plus que seulement une relation de commandeur à commandé. Les objectifs et les finalités de chacun ne sont pas assimilables. Ainsi, le pouvoir politique en place, même s'il sert avant tout la chose publique, est aussi incité par les échéances électorales. Son calendrier est par conséquent souvent décrit comme étant « de court terme ». Il est par ailleurs soumis à la pression constante des médias, et cette réalité est de plus en plus prégnante dans les sociétés contemporaines, ce qui raccourcit encore l'échelle de temps du politique. De son côté, le pouvoir administratif est moins soumis à la pression du court terme, que ce soit celle provenant des échéances électorales ou celle des médias. Sa finalité est de servir l'intérêt général *per se*, un concept difficilement définissable, mais qui comporte une visée de long terme. La sphère administrative, et en premier lieu ses cadres dirigeants les hauts fonctionnaires, est souvent considérée comme le « gardien » de l'intérêt général de long terme, par opposition au pouvoir politique ayant des objectifs électoralistes. Ces premières remarques restent très théoriques, et il s'agit maintenant d'analyser comment dans la pratique sphère politique et sphère administrative se positionnent l'une par rapport à l'autre.

1.1 Les types possibles de subordination

Dans tous les états démocratiques, l'administration est donc sous les ordres du pouvoir politique en place. Néanmoins, cette apparente subordination peut revêtir des réalités très différentes d'un pays à l'autre, même institutionnellement. Nous allons dans cette partie étudier le positionnement juridique de l'administration par rapport au politique. Il s'agit d'une première étape indispensable avant l'étude des pratiques : quel est le système politico-administratif voulu dans les pays étudiés ? La réponse se situe dans l'ensemble des textes de loi qui fixent les prérogatives de chacun et qui régissent les relations entre les différents acteurs de la sphère publique.

La variable clef qui discrimine les différents systèmes politico-administratifs que nous avons rencontrés est le degré de subordination de l'administration au pouvoir politique. Cette subordination est quelques fois claire et nette, assumée par les deux parties, d'autres fois elle est bien moins évidente et plus conflictuelle. Dans tous les systèmes, les frictions existent, principalement dues au non-alignement des objectifs des uns et des autres, mais ces frictions dépendent du rôle qui est confié juridiquement à chacun. S'il fallait quantifier le degré de contrôle du politique sur l'administration, nos pourrions adopter une échelle de 0 (aucun contrôle) à 10 (contrôle total), et placer ensuite les systèmes rencontrés sur cet axe. Deux types antinomiques de système émergent de l'étude des textes de loi, deux types que l'on peut grossièrement placer à chacune des extrémités de notre axe.

1.1.1 Le Westminster system

A l'extrémité « 0 » de notre axe (aucun contrôle du politique sur l'administratif), se situe le modèle dit de *Westminster*, par référence au Royaume-Uni. Il s'agit d'un système politico-administratif où l'administration revendique une certaine indépendance par rapport au politique. Il est fondé sur la dialectique court terme - long terme. L'administration est la garante de l'intérêt général de long terme, et agit comme un contrepoids au pouvoir politique exécutif, dont les visées sont

plus court-termistes. Cet intérêt général de long terme est difficilement définissable (« ce qui est souhaitable pour la société de manière pérenne »), mais on conçoit bien qu'il n'est pas toujours aligné avec les considérations politiques de l'exécutif. À l'administration de veiller que les décisions en matière de politiques publiques ne vont pas à l'encontre de cet intérêt général de long terme.

D'un point de vue organisationnel, le *Westminster system* garantit une forte indépendance à l'administration par rapport au politique. Ainsi, la carrière d'un haut fonctionnaire n'est pas censée être impactée par le politique. Elle est gérée par des entités non politiques, comme la *civil service commission* au Royaume-Uni. Comme décrit dans les deux chapitres précédents, ce sont les *commissionners* qui supervisent les processus de nomination dans les ministères britanniques, soit indirectement par les audits, soit directement pour les fonctions les plus élevées (les deux échelons supérieurs) en intervenant dans la sélection. Cette absence d'intérêts liés avec le politique est censée procurer au haut fonctionnaire une grande liberté de pensée et de parole. Dans le *Westminster system* idéal, il débat d'égal à égal avec les conseillers politiques du Ministre, et se fait l'avocat des préoccupations de long terme pour la société. Comme décrit par un haut fonctionnaire britannique, la processus de décision implique trois parties : d'une part, le conseiller politique fait part au Ministre des considérations proprement politiques, au sens « électoraliste », sur le dossier, puis d'autre part le haut fonctionnaire dont le portefeuille est concerné par le dossier attire l'attention du Ministre sur les conséquences et les retombées, en particulier de long terme, de telle ou telle option envisagée. Dans un dernier temps, il incombe au Ministre d'arbitrer entre ces deux pôles d'expertise (souvent contradictoires), en connaissance de cause. Pour le haut fonctionnaire, le dialogue se fait d'égal à égal avec le politique, et il bénéficie pour cela de sa légitimité de « gardien de l'intérêt général de long terme », ou encore « gardien politiquement neutre des principes de primauté du droit », comme défini par E. Pilichowski dans [11].

En contrepartie de son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique, le haut fonctionnaire doit faire preuve à son égard d'une grande loyauté. Comme sa légitimité provient de son caractère apolitique, il ne peut en aucun cas invoquer un différend d'opinion politique pour contester une décision de l'exécutif, qui reste son donneur d'ordre. Une fois qu'il a informé le Ministre de la vérité des conséquences d'une option envisagée, si c'est cette dernière qui est *in fine* adoptée, il lui est donné de la mettre en œuvre. Cette loyauté absolue qui est demandée au haut fonctionnaire dans le *Westminster system* est parfaitement bien rendue dans la série télévisée britannique « *Yes Minister !* », qui met en scène une personnalité policée et emprunte de respect pour son Ministre en tant que type du haut fonctionnaire anglais. Une autre figure qui illustre cette loyauté absolue est donnée par la tradition des *grands commis de l'État* en France. Des personnalités comme F. Bloch-Lainé et P. Delouvrier ont, sous la IVe République, toujours refusé de se politiser, en se focalisant sur le seul intérêt général de long terme de la société. Cette loyauté quelque soit le pouvoir politique renforce finalement la légitimité de tels hauts fonctionnaires, car ils sont reconnus pour leur expertise politiquement neutre.

Juridiquement, le *Westminster system* peut conduire le haut fonctionnaire à assumer des responsabilités en dehors de tout contrôle politique. C'est le cas au Royaume-Uni, où les hauts fonctionnaires assurent réglementairement des responsabilités en matière de comptabilité. Par son travail, le haut fonctionnaire remplit la mission d'assurer la continuité de l'action publique. En effet, dans les pays où le fait politique est très fort, comme en Belgique, l'instabilité politique conduit à des abandons de politiques publiques, ainsi qu'à une faible attention à l'exécution concrète et dans le temps de ces politiques. Ce faible suivi a souvent débouché sur une nette dégradation du service

rendu au citoyen[16]. Le haut fonctionnaire du *Westminster system* est là pour empêcher cela.

Quels sont les avantages mis en avant par les partisans du *Westminster system* ? Tout d'abord, comme la gestion des ressources humaines est indépendante du politique, le professionnalisme des hauts fonctionnaires peut être plus facilement garanti. Il n'y a pas d'interférences politiques, donc il est plus aisé de mettre en place un système de recrutement et de nomination transparent et méritocratique. Ensuite, la continuité du service public est plus facilement assurée dans un tel système. L'intitulé même du poste de directeur d'administration centrale au Royaume-Uni est évocateur : *permanent secretary*. Comme un haut fonctionnaire britannique nous a confié, il est « le gardien permanent des problèmes permanents ». Au final, le système est sur le plan institutionnel convaincant, même si on perçoit d'ores et déjà son intrinsèque fragilité.

1.1.2 Le spoil system

A l'autre extrémité de notre axe mesurant le degré de subordination de l'administration au politique, se situe le *spoil system*. Dans une telle structure politico-administrative, la dépendance est théoriquement totale. L'expression de *spoil system* (système des dépouilles) fait référence à la très forte corrélation des carrières des hauts fonctionnaires aux destinées politiques des gouvernants de l'exécutif. En effet, dans un tel système, chaque alternance politique donne lieu à un renouvellement complet des fonctions de direction dans l'administration.

La justification institutionnelle du *spoil system* consiste à rappeler le principe premier de la démocratie : le peuple élit et contrôle ses

[16] Au dire de ses concepteurs, la réforme *Copernic* avait pour ambition ultime de remettre le citoyen au centre de l'action administrative (d'où l'expression de « révolution copernicienne »).

responsables publics. Par le biais de l'élection, il donne mandat au gagnant de choisir les fonctionnaires les plus à même de mettre en œuvre la politique sur laquelle l'homme politique à été élu. Et pour ce faire, le pouvoir politique ne peut pas se contenter d'une loyauté comme expertise neutre, il veut compter de surcroît sur la loyauté partisane de ses hauts fonctionnaires.

Dans cette conception, la haute fonction publique est simplement le prolongement du pouvoir politique. Le peuple élit un homme politique, mais, indirectement, il élit aussi toute la nouvelle administration. La distinction entre politique et administratif est alors bien plus ténue. Du point de vue de l'exécutif, ce système permet de pouvoir compter sans réserve sur son administration, car cette dernière a épousé fait et cause pour le gouvernement en place, et leurs destins sont liés. En conséquence, les dissonances sont bien plus rares, ce qui est en théorie source d'efficacité.

Les États-Unis sont l'exemple type du *spoil system*. À chaque élection présidentielle, des milliers de postes dans la haute fonction publique sont renouvelés. En Europe, le meilleur exemple serait l'Italie, où les cadres de la fonction publique ont partie liée avec le pouvoir politique. Dans ce pays, et c'est une caractéristique du *spoil system*, la relation entre politique et administratif passe avant tout par la confiance.

Précisément, c'est l'omniprésence du fait politique dans ce système qui lui a fait prêter le flanc à d'innombrables critiques. Sur le fond, on lui reproche les risques potentiels qu'il porte en germe de pratiques non démocratiques dans le choix des dirigeants publics : favoritisme, népotisme, conflits d'intérêt en tous genres. En outre, sur la forme, les pourfendeurs du *spoil system* mettent en avant le coût très élevé, financièrement et socialement, des renouvellements massifs qui interviennent à chaque élection. Tous les quatre ans, l'administration publique américaine subit une convulsion de forte amplitude. Enfin, il est souligné qu'un tel système est dépourvu a priori d'un contrepouvoir au

gouvernement au sein de l'exécutif, telle l'administration dans le *Westminster system*. Le risque est alors grand que le pouvoir politique considère tout simplement que l'administration lui *appartient*, et qu'il peut en user à sa guise.

Les avocats du *spoil system* insistent eux sur l'efficacité du système, pour le plus grand bien du citoyen. En permettant un engagement total des hauts fonctionnaires aux côtés du pouvoir politique, les temps de réaction sont plus courts, une connivence positive s'installe, et au final c'est le système politico-administratif dans son ensemble qui gagne en performance. Il n'y a pas de contrepouvoir au sein de l'exécutif, et donc pas d'élite administrative autonome qui ne serait pas tenue responsable (*accountable*) de ses actes devant le politique. Comme les hauts fonctionnaires sont en situation « précaire » en termes de carrière, le politique garde la main sur eux, et par corollaire sur la fonction publique. En outre, la réponse faite aux anti-*spoil system* consiste à citer les pare-feux qu'il est possible d'instaurer pour éviter les pratiques non démocratiques citées ci-dessus. Ainsi, toute nomination significative au cours d'un renouvellement de l'administration américaine donne lieu à une audition devant le Sénat, afin de s'assurer du professionnalisme du candidat. De plus, des contrepouvoirs existent sous la forme de think-tanks tels que le *Brookings Institute* ou l'*American Entreprise Institute*. Ces think-tanks scrutent les choix de politiques publiques effectués par le pouvoir en place, et en informent l'opinion publique, le régulateur ultime. Ils agissent aussi comme vivier de potentiels pour la haute fonction publique, principalement comme voie d'attente de la prochaine alternance pour les partisans de l'opposition. Tous ces éléments participent à la cohérence du système politico-administratif. Ainsi, le système américain se veut être un *spoil system* robuste aux critiques de surpolitisation.

1.2 La réalité dans les pays européens : état des lieux

Balayons maintenant les systèmes politico-administratifs européens, afin de déterminer où nous pourrions les placer sur notre axe mesurant la dépendance de l'administratif au politique.

Tout d'abord, un récent rapport de l'OCDE (cf. [50]) rappelle que tous les pays européens font de la neutralité de la haute fonction publique une priorité juridique, garantie par des textes de loi. Il s'agit en effet avant tout de garantir un traitement juste et équitable de tous les citoyens indépendamment de leur orientation politique ou de leur appartenance partisane. Même si les textes de loi ne sont pas toujours révélateurs des pratiques, comme nous le verrons plus loin en étudiant le cas de l'Italie, ils donnent d'ores et déjà une idée des prérogatives de chacun des acteurs publics.

Du côté du *Westminster system*, l'extrémité « 0 » de notre axe, nous retrouvons le pays qui a lui-même conceptualisé ce système, le Royaume-Uni. Il est finalement quelque peu étonnant qu'un pays anglo-saxon libéral ait institutionnalisé autant de garanties au haut fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions. Même si le Canada lui a emboîté le pas, tous les pays de tradition anglo-saxonne ne l'ont pas adopté, comme en témoigne les États-Unis. Le *Westminster system* théorique semble raisonnablement bien appliqué au Royaume-Uni. Par exemple, les sphères politique et administrative sont nettement distinctes. La première est incarnée par l'équipe des *special advisors* qui constituent le cabinet du Ministre. Ceux-ci sont uniquement en charge des problématiques politiciennes. Le Ministre repose donc fortement sur l'expertise loyale et neutre des services pour prendre ses décisions en matière de politique publique. Au final, le système est certes loin d'être parfait (les services publics britanniques ne sont réputés comme étant les plus efficaces et les mieux conçus, et les tensions entre considérations politiques et considérations administratives de long terme donnent lieu à nombre de situations de blocage), néanmoins les

Britanniques sont fiers et attachés au principe de neutralité de leur administration, comme garantie de professionnalisme et de méritocratie.

À l'autre extrême, à savoir une dépendance totale de l'administration au politique, l'Italie est le cas le plus intéressant. La vie administrative est largement politisée, et les hauts fonctionnaires ne font pas cache de leur affiliation politique. Plus précisément, les hauts fonctionnaires sont eux-mêmes avant tout des hommes politiques, ou tout du moins des proches du gouvernement en place. Il n'y a pas d'élite administrative à proprement parler. Sur ce point, il est étonnant de voir que dans un pays aux mêmes racines que la France, la même culture catholique romaine sous-jacente, la sociologie et la réalité politico-administrative est radicalement différente. De son côté, l'Espagne serait plus proche de l'Italie, car les postes clefs de l'administration, ceux de gestion et de management des équipes, sont ici aussi confiés à des hommes de confiance du pouvoir politique. Malgré tout, cela ne concerne pas toute l'administration, et ainsi des postes d'expertise[17] à haut niveau sont eux protégés de la politisation.

En Italie, d'un point de vue purement juridique, le système est passablement compliqué. Les grandes réformes administratives, initiées en 1993 par F. Bassanini et poursuivie par S. Cassese (et prolongée aujourd'hui par R. Brunetta) ont abouti au système en vigueur[18], qui distingue les sources réglementaires de la « macro-organisation » (lois, règlement et actes administratifs de droit public) de celles de la « micro-organisation » (actes de gestion de droit privé - les employés publics recrutés par contrat de droit privé et soumis à des conventions collectives).

[17] C'est le cas des postes d'économistes au *Ministerio de Economia y Hacienda* (Ministère de l'Économie et des Finances), même au grade de *vocal asesor*, le niveau le plus élevé de l'administration.

[18] Régi par le décret-loi n°165/2001.

En Espagne, il n'y a que très peu de règles juridiques sur l'organisation administrative. L'articulation des appareils ministériels n'est pas établie par la loi, elle est déterminée par un acte du Premier Ministre, et peut être modifiée à chaque législature et à chaque gouvernement[19]. Et il est clair qu'à une plus grande souplesse du schéma d'organisation, correspond un degré de stabilité moindre des cadres à la tête de services administratifs.

Le cas de la France est particulièrement intéressant, et témoigne de la difficulté à mesurer le degré de subordination de l'administration au pouvoir politique. Que disent les textes ? Si l'on se réfère à la Constitution de la Ve République (1958), l'article 20 édicte que : « le gouvernement *dispose* de l'administration ». Notre système politico-administratif serait donc plus proche de l'extrémité « 10 », celle du contrôle de l'administration par le politique. Mais dans le même temps, des protections significatives, elles aussi dans les textes, sont apportées à l'administration :

- Ainsi, le recrutement des fonctionnaires, et en particulier des cadres dirigeants, suit l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : tous les citoyens sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». Pas de discrimination, notamment sur l'opinion politique. D'où la prédominance du classement dans les procédures de sélection des fonctionnaires par accession aux corps, prédominance tant décriée. Dans le même temps, comme les hauts fonctionnaires sont presque exclusivement des membres de ces corps, le classement fournit une garantie contre la surpolitisation de la haute fonction publique.

[19] Ainsi a été décidé très récemment, en mai 2009, de dissoudre le Ministère de l'Administration Publique (MAP), et de répartir ses prérogatives entre les services du Premier Ministre et d'une nouvelle entité consacrée à l'administration territoriale.

- En outre, le pouvoir politique ne peut destituer complètement (au sens exclusion de la fonction publique) un haut fonctionnaire. En effet, il y a dans notre système de carrière distinction du grade et de l'emploi, et si l'emploi est précaire (ainsi, les directeurs d'administration centrale sont révocables du jour au lendemain comme l'a encore démontré la vague récente des « Limogés du Président » présentée dans [53][20]), ce n'est pas le cas du grade, qui est en quelque sorte protégé de toute intrusion politique. Le système peut paraître rigide, mais il agit en pare-feu contre des dérives potentielles.

Au final, dans quelle mesure notre administration est-elle dépendante du pouvoir politique ? Comme l'analyse des textes ne fournissent pas une réponse univoque, il est nécessaire d'étudier les pratiques. D'éminents sociologues de l'administration comme L. Rouban ont ainsi conduit de nombreuses analyses de ces pratiques, et ce dernier observe dans [54] que le phénomène du *spoil system* à l'américaine est présent en France, mais sous une autre forme. Il est en fait « plus subtil, plus complexe mais aussi plus étendu ». La politisation s'étend bien au-delà des 500 postes nommés à discrétion du gouvernement. Même s'il n'existe pas de *spoil system* à proprement parler car il n'y a pas de renouvellement intégral des équipes administrative à chaque nouvelle mandature, le haute fonction publique française est de plus en plus politisée, et s'éloigne donc de l'idéal des *grands commis de l'État*

[20] Comme évoqué dans [53] de janvier 2008 à janvier 2009, le général Bruno Cuche a démissionné après la fusillade de Carcassonne, le préfet de police de Paris Yannick Blanc a été écarté pour un entretien au Monde sur les sans-papiers, Michel Geillon a été suspendu à la suite d'un meurtre commis par un schizophrène échappé de l'hôpital dont il était le directeur, le préfet de la Manche Jean Charbonniaud a été accusé d'avoir mal géré le déplacement présidentiel à Saint-Lô, et le préfet de la Corse Dominique Rossi a été muté supposément pour ne pas avoir ordonné l'intervention de la police lors de l'occupation de la villa de M. Clavier.

(plus proche du *Westminster system* et du degré « 0 » sur l'axe de dépendance) pour se rapprocher du *spoil system* et du degré « 10 ». Dans les années 90 sont apparues les expressions « État RPR » ou encore « État PS » pour qualifier le fait que la haute administration se politisait progressivement. Ainsi, sur les 170 postes de directeurs et chefs de service de la fonction publique d'État, 33 ont été remplacés pendant la première année du gouvernement Jospin (1997), et 47 pendant la première année du gouvernement Raffarin (2002)[21]. Pour beaucoup, ce déplacement vers la droite sur l'axe de dépendance, et donc vers un *spoil system*, ne contribue pas au renforcement du rôle de la haute fonction publique.

Enfin, en Belgique, il est intéressant de constater que le système est parfaitement hybride. Ainsi, la procédure de nomination aux postes de dirigeants publics (les postes sous mandat) dans la fonction publique fédérale se fait en deux temps. Tout d'abord une présélection méritocratique sur les principes du *Westminster system*, et ensuite il appartient au Ministre d'arrêter son choix sur un nom parmi les présélectionnés. Cette marge de manœuvre laissée au politique introduit un élément de politisation de la haute fonction publique, et est largement exploité dans la pratique. En effet, le fait politique est très fort en Belgique, et cette marge de manœuvre est une conséquence de la tradition politique belge. Avant la réforme *Copernic*, il existait une certaine méfiance du politique vis-à-vis de son administration malgré le fait que cette dernière était politisée. En effet, la composition de la haute fonction publique devait respecter l'équilibre des forces du gouvernement de coalition, en assurant une représentation équilibrée des grandes familles politiques (socialiste, libérale, sociale-chrétienne).

[21] Source : [43].

1.3 Quel système idéal ? L'éternel débat

La partie précédente nous démontre qu'il n'est pas aisé d'arriver à qualifier le degré de dépendance de l'administration au pouvoir politique. Comme il est difficile de mesurer la situation réelle, il est encore plus épineux de se prononcer sur ce qui est désirable ! Au cours de l'exposé théorique et institutionnel des différents systèmes politico-administratifs envisageables (partie 1.1), il a été observé que des arguments recevables existent en faveur des deux systèmes antinomiques. Il est par conséquent peu aisé de les hiérarchiser. Faudrait-il un système plutôt zéro dépendance à la *Westminster system* ou dépendance totale à la *spoil system* ?

Une telle problématique fait écho à un débat ancien portant sur le modèle idéal d'administration. L'œuvre la plus significative sur la question est sans conteste *Économie et Société*, ouvrage posthume de M. Weber (1922). Au cours de son étude approfondie de la rationalité humaine, il aborde la question de la légitimité de la bureaucratie. Dans [55], après avoir démontré en quoi l'existence de cette bureaucratie découlait de la rationalité de l'homme, il expose un *idéal-type* de bureaucratie. L'administration sert l'État de Droit, et est donc focalisée sur le respect de la légalité et les obligations de moyens. Ce modèle type (cf. encadré ci-après), fondé sur la rationalité des individus, peut sembler archaïque, car laissant peu d'espace pour les initiatives individuelles. Les promotions sont gouvernées par la séniorité et l'absence d'erreurs. Ce modèle a beaucoup en commun avec deux autres modèles qui lui sont contemporains : celui des armées de terre et celui du taylorisme. Dans ce modèle, le haut fonctionnaire est décrit comme un professionnel de valeur, doté d'une expertise neutre, et faisant fonctionner l'appareil administratif *sine ira et studio* (sans ire ni passion).

L'idéal-type de la bureaucratie de M. Weber (1922)

La bureaucratie est une seconde concrétisation de la rationalisation des activités sociales. C'est une forme d'organisation qui repose sur une forme de domination légale-rationnelle. Dans le cas d'une domination rationnelle, un individu obéit à un second car celui-ci a légalement le droit de lui donner un ordre spécifique. C'est également une domination légale puisque l'obéissance à un autre individu passe avant tout par l'obéissance à une loi votée selon des procédures elles-mêmes légales.

Remarque : Cette forme de domination se distingue de la domination charismatique qui se traduit par la soumission à un individu exceptionnel et de la domination traditionnelle fondée sur le respect de la tradition.

La bureaucratie est un mode particulier d'organisation dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

1. il existe une division du travail et une coopération permanente entre des individus qui occupent chacun une fonction ;
2. chaque fonction est occupée par une personne dont la compétence est reconnue ;
3. les fonctions sont impersonnelles ;
4. à chaque fonction sont associées des tâches précises ;
5. la bureaucratie a ses propres ressources et une rétribution est prévue pour chaque fonction.

La forme la plus pure de bureaucratie est évidemment l'administration mais M. Weber remarque que ce modèle d'organisation concerne également les entreprises, l'Église, l'armée, les associations etc. Il juge cette évolution positive car il estime que cette forme d'organisation est plus efficace que celle qui prévalait auparavant et qui était fondée sur des relations personnelles et inégalitaires. Pour illustrer ce qui se passait avant l'avènement des sociétés modernes, on peut prendre l'exemple des rapports entre un suzerain (le seigneur) et son vassal. Dans un système féodal, le seigneur s'attache un vassal qui lui

est personnellement lié et lui concède un domaine (le fief) en échange de certains services dont le contenu et l'importance restent à la libre appréciation du suzerain.

Nombre d'auteurs n'ont pas manqué de soulever les effets pervers de l'idéal-type de la bureaucratie. II est évident que l'organisation bureaucratique est plus efficace et plus respectueuse de la liberté des individus que celles qui l'ont précédée. En effet, le pouvoir des bureaucrates étant strictement réglementé, les membres de cette organisation ainsi que les individus qui ont affaire à elle sont, en principe, à l'abri d'un pouvoir excessif. Ces dysfonctionnements ont été étudiés par M. Crozier (sociologue français contemporain) dans le cadre d'une analyse centrée sur la rationalité limitée d'individus cherchant à maximiser leur pouvoir. Dans une bureaucratie, chacun cherche à accroître son pouvoir tout en limitant celui des autres. Ainsi les techniciens et les ouvriers qualifiés développent des stratégies visant à accroître leur autonomie tandis que leurs supérieurs hiérarchiques tentent de la restreindre. Chacun va tenter de contrôler l'activité de l'autre en faisant adopter des réglementations limitant ses capacités d'initiative. Ces réglementations rigidifient l'organisation mais, contrairement à ce que supposait M. Weber, n'arrivent jamais à rendre le comportement des acteurs parfaitement prévisible. Chaque acteur se saisit des opportunités qui s'ouvrent à lui afin de modifier les équilibres de pouvoir au sein de l'organisation pour tenter d'accroître le sien.

Sûrement, les attentes des citoyens ont évolué en matière de service public. Comme expliqué dans notre premier chapitre, l'État évolue vers une position spéciale dans la société, celle de régulateur mais aussi d'arbitre. Or pour un retour au premier plan des missions régaliennes de l'État, l'idéal-type de M. Weber reste fondé. On ne peut donc pas totalement disqualifier M. Weber sous prétexte que la société a évolué. Or c'est une tentation des partisans du *new public management*. Ces derniers insistent sur le nouveau rôle du haut fonctionnaire comme manager public, focalisé sur la production de services pour le citoyen.

Certes il ne s'agit plus d'imposer des ordres inexpliqués comme le bureaucrate wéberien pouvait se permettre. Néanmoins, le modèle de loyauté du haut fonctionnaire comme détenteur de l'expertise neutre est toujours d'actualité, et le *Westminster system* y fait indirectement référence.

Malgré tout, les arguments des partisans d'une administration politisée dans une certaine mesure sont particulièrement recevables, et semblent même l'emporter dans des sociétés où la réactivité et l'efficacité sont devenues les maîtres-mots face aux régulateurs ultimes, citoyens par les échéances électorales, ainsi que l'opinion publique par le biais des médias, en permanence. À partir de là, tout doit être fait pour garantir la connivence entre politique et administratif, et cela est loin d'être aisé, car le jeu entre ces parties est non-coopératif, comme le démontre Ch. Hood dans [56]. C'est ce qu'illustre le tableau ci-dessous :

TABLE 3. Politician–bureaucrat public management game

Bureaucrats/ managers/ public servants	Politicians	
	Tender	Tough
Cooperative	(1) Outcome: smooth running medium cost public management	(2) Outcome: politicians exploit public service ethos for cheap and effective public management
Noncooperative	(3) Outcome: bureaucrats exploit politicians' goodwill for high cost public management	(4) Outcome: high cost administrative chaos

Ainsi, certains pourfendeurs du *spoil system* n'attaquent pas l'objectif du *spoil system*, à savoir permettre au pouvoir politique de contrôler totalement son administration, mais émettent des doutes sur la capacité du *spoil system* à atteindre cet objectif. Des études sérieuses comme [57] arguent que le *spoil system*, tel qu'il est pratiqué aux États-Unis, aboutit à un faible degré de contrôle de l'administration par le pouvoir exécutif, car dans les faits les postes de la haute fonction Public sont attribués selon l'appartenance à des institutions privées de type lobbys et sponsors politiques. La pratique politico-administrative américaine serait donc plus proche de l'extrémité « 0 » de contrôle de l'administration par le politique !

Ainsi, il sort de cette étude des différents types de subordination qu'un certain degré d'implication politique du haut fonctionnaire est nécessaire dans la pratique. En effet, le *Westminster system* repose sur la notion assez élusive d' « intérêt général ». Or la gouvernance publique nécessite très régulièrement des arbitrages qui demandent de « se mouiller » sans référence à un objectif idéal tel que pourrait être le concept d'intérêt général de long terme. Un exemple type concerne l'arbitrage cornélien entre préoccupations industrielles (et par corollaire d'emploi) d'une part, et les considérations environnementales d'autre part. Comment pondérer les arguments de part et d'autre ? Prendre une décision de politique publique sur de tels sujets demande le plus souvent une implication politique. On voit mal en effet comment le « gardien du temple » de l'intérêt général pourrait trancher de manière intégralement objective. Et cette implication exige ensuite de rendre des comptes devant les citoyens.

Les sphères politiques et administratives ont par conséquent des destinées intimement liées. Quelles sont les pratiques qui, dans la pratique, assurent un fonctionnement bien huilé du système politico-administratif ? Au-delà des aspects juridiques et institutionnels analysés ci-dessus, la réalité des interactions entre politique et administratif est fort éclairante.

2. Interactions au quotidien entre politique et haute administration

Comment, au jour le jour, la sphère administrative, et en particulier la haute fonction publique, interagit-elle avec le pouvoir politique ? C'est de l'étude de cette réalité que nous pourrons tirer des conséquences sur le rôle effectif de chacun, au-delà des dispositions institutionnelles.

2.1 Nominations et destitutions, des leviers majeurs d'autorité

Traditionnellement, c'est en étudiant le système d'attribution des fonctions qu'il est proposé de mesurer le degré d'autonomie ou de sujétion de la haute fonction publique par rapport à la politique.

D'un côté, les partisans d'une forte dépendance de l'administratif au politique prescrivent de « précariser » le haut fonctionnaire. Ils veulent pouvoir impliquer ce dernier dans les choix de politique publique, afin de l'inciter à faire tout son possible pour la réussite du programme gouvernemental. Et c'est précisément le cas aux États-Unis, où les nominations des cadres dirigeants de la fonction publique sont supervisées intégralement par le *personnel office* de la Maison Blanche. Comme évoqué en 1.2, la France présente certains traits de *spoil system*. Il en est ainsi des 500 postes dont les nominations sont à discrétion du gouvernement. Cela étant, le système de recrutement et de gestion des carrières, en amont de ces nominations, est censé préserver les principes de la méritocratie républicaine, auxquels les citoyens français sont particulièrement attachés. Alors que le pouvoir discrétionnaire du gouvernement dans les nominations du « Top 500 » (préfets, ambassadeurs, directeurs d'administration centrale) n'apporte aucune garantie sur le mérite et le professionnalisme des personnalités nommées, la pratique qui consiste à les choisir au sein d'un vivier proposé par les corps d'État permet, elle, de garantir un certain niveau de professionnalisme. Il s'agit d'un pare-feu contre les risques de dérives de favoritisme et de népotisme, risques qui sont le propre des *spoil*

systems. La suppression du classement de sortie de l'École Nationale d'Administration a ravivé le débat sur le sujet, car pour beaucoup le classement est la meilleure barrière contre la résurgence de pratiques observées sous la IIIe République : népotisme et « république des copains ». Même si le classement est de l'avis de tous quelque peu rigide, en particulier du point de vue de l'employeur public qui ne choisit pas les profils des recrutés dans chaque filière, il est indispensable de veiller à ce que se mette en place un système transparent et apte à assurer le professionnalisme des jeunes recrues de la haute fonction publique, qui constituent le vivier pour les postes de dirigeants publics. À l'heure actuelle, en ce qui concerne précisément ces postes de dirigeants publics, il y a peu, que ce soit en France, en Espagne ou en Italie, de système de contrepoids au politique permettant de garantir la prise en compte adéquate des mérites objectifs et l'uniformité des modalités de sélection pour les postes de haut niveau. L'idée de soumettre les candidats à une audition devant le Parlement est soutenue par certains députés[22] pour mettre fin à cette carence.

Pour sa part, le Royaume-Uni veille à garantir les principes de mérite et de professionnalisme dans la procédure même de nomination, et non en amont comme en France. Pour ce faire, tous les moyens sont déployés pour rendre les processus transparents et homogènes. Ainsi, l'acteur clef des nominations n'est pas le gouvernement (pouvoir exécutif), mais la *civil service commission*, un organe indépendant qui rend des comptes directement devant le Parlement (institutionnellement devant la Reine). Cette volonté d'indépendance de cet organe est suivie dans les faits : le pouvoir politique n'a aucune emprise sur les membres de *civil service commission*, que ce soit en termes d'évaluation, de rémunération ou de déroulement de carrière. En effet, les *commissionners* bénéficient d'une place très spéciale dans le système institutionnel britannique, sans supérieurs ni inférieurs hiérarchiques. Et

[22] Comme H. Morin, député français Nouveau Centre.

ce sont eux qui supervisent tous les processus de nomination des cadres dirigeants de la fonction publique britannique. Ou bien directement pour les deux niveaux les plus élevés de hauts fonctionnaires, en participant aux jurys de sélection. Ou bien indirectement pour les autres, en auditant les procédures de nomination. Cette pratique garantit une transparence totale des processus. Tout est explicité jusque dans le moindre détail, au point de s'interroger sur la rigidité du système. En outre, il garantit une homogénéité des procédures d'un ministère à l'autre, de par les benchmarks que les *commissionners* conduisent annuellement.

Le système de nomination en Belgique est pour sa part hybride. Il emprunte des éléments au système britannique, entre autres l'appel à un organisme « tiers » (ni le pouvoir politique, ni l'administration concernée par la vacance de poste). Dans ce pays, l'organisme tiers ne se contente pas d'auditer les procédures, il conduit lui-même les procédures de sélection et de nomination. On aura reconnu le *SELOR*, évoqué dans les chapitres précédents pour son rôle dans le recrutement et la gestion des ressources humaines au sein du *service public fédéral* belge. Le système belge procède en deux temps pour les nominations. Le premier temps est consacré à garantir le professionnalisme et le mérite du candidat. C'est au *SELOR* qu'incombe la tâche d'évaluer les compétences, à la fois techniques et de management, du candidat. Dans un second temps, le pouvoir politique reprend la main et c'est au Ministre qu'il revient de choisir le candidat retenu parmi les présélectionnés du *SELOR*. Cette nouvelle procédure (mise en place lors de la réforme *Copernic*) objective dans un sens le recrutement à des fonctions supérieures, en instaurant l'évaluation préalable des compétences des candidats, tout en laissant en fin de procédure une marge d'appréciation au ministre afin de lui permettre de prendre en considération des éléments d'affinité personnelle ou d'ordre politique.

Malgré tout, Ch. de Visscher explique dans [58] le nouveau système reconnaît en fait le caractère très politique des désignations de ces

mandats en dépit du contrôle préalable sur les compétences des candidats qui précède la sélection finale par le Ministre. La désignation des premiers présidents de comité de direction en témoigne : sur les quatorze postes à pourvoir pour les nouveaux *services publics fédéraux*, un seul est allé à un candidat du privé et deux à des candidats proches de l'opposition sociale-chrétienne. Les autres postes ont été attribués à des membres de cabinets ministériels ou à d'anciens secrétaires généraux bénéficiant d'un appui de la part d'un des partis de la majorité. Le processus a été dénoncé à l'époque par la presse comme une dérive vers un *spoil system* à l'américaine.

La question des nominations rejoint la problématique de la diversification des profils de la haute fonction publique, longuement évoquée au chapitre 2. Ouvrir le vivier est retenu dans le rapport Pochard comme la voie à privilégier pour obtenir cette diversification. La volonté d'ouverture est observable aussi chez nos pays voisins. La Belgique veut recruter des cadres du privé, l'Italie parle de « rajeunir la bureaucratie », le Royaume-Uni conçoit le *fast stream* comme un moyen de pourvoir la fonction publique en cadres jeunes, dynamiques et motivés. Dans le même temps, il s'agit d'être vigilant à cet élargissement des mailles du filet, et de s'assurer qu'il ne s'accompagne d'une politisation exacerbée des nominations aux postes de direction publique.

Un levier que peut posséder le pouvoir politique pour exercer une influence sur le pouvoir administratif consiste en la procédure miroir à la nomination : la destitution. Celle-ci peut être *ad nutum* (immédiate), comme en Italie, en Espagne et en France (cf. [53], évoqué en partie 1), ou bien - et le levier d'influence est dans ce cas plus subtil - elle peut intervenir à la fin d'un contrat à durée déterminée. Cela permet ainsi au pouvoir politique d'éviter d'entrer dans un rapport de force trop voyant contre le haut fonctionnaire visé, ce qui pourrait lui être dommageable en termes d'image. Pour autant, le résultat est tout aussi efficace. C'est ce que démontre l'exemple belge. Par le biais des mandats, ces contrats à durée déterminée de six ans, la position de dirigeant public a été

« précarisée », pour citer l'opinion des syndicats. Le renouvellement est conditionné à l'atteinte de résultats, et le haut fonctionnaire ne possède aucune garantie quant à la poursuite de sa carrière s'il n'est pas renouvelé. Il retourne à son grade d'origine, lequel lui ouvre des postes qui peuvent se situer deux ou trois échelons inférieurs au poste occupé de *mandataire* ! L'idée sous-jacente à ces mandats est claire et assumée : éviter la *cristallisation* du pouvoir bureaucratique pour empêcher des formes de gestion *technocratiques* des administrations. Même si la réforme *Copernic* a effectivement abouti à la destitution de la totalité des directeurs de ministère en place à l'époque, il convient de s'interroger sur le bien-fondé d'instaurer une règle aussi rigide qu'un mandat. Si les systèmes d'évaluation et de sanction fonctionnent bien, il n'y a a priori pas lieu de soumettre le haut fonctionnaire à ces fourches caudines du mandat.

L'exemple italien est symptomatique des difficultés connexes que soulève l'adoption des contrats à durée déterminée pour l'emploi des hauts fonctionnaires. En 1998, la législation italienne prévoyait une durée minimale de deux ans et une durée maximale de sept ans pour tout emploi de direction dans la fonction publique. En 2002, la durée maximale a été réduite à trois ans, et la durée minimale a été tout simplement supprimée. La pratique politique italienne a fait que le taux de turnover des dirigeants publics a dramatiquement crû les années qui ont suivi, rendant difficile la mise en œuvre d'un travail sérieux de direction. En 2005, la législation a fait marche arrière en réinstaurant une durée minimale de trois ans et une durée maximale de cinq ans.

Dans les faits, une marge de manœuvre est donnée au pouvoir politique même en présence de mandats par des systèmes plus ou moins informels de révocation. Dans tous les pays étudiés, à l'exception notable du Royaume-Uni, il existe des outils qui permettent au pouvoir politique d'éloigner des postes de direction les plus délicats ou à très hautes responsabilités des individus importuns ou considérés comme peu aptes à continuer d'occuper leurs fonctions. Les procédures

informelles incluent souvent différentes formes d'indemnisation, qu'elles soient pécuniaires ou professionnelles. La France, l'Espagne, l'Italie et la Belgique ont une pratique de « placards dorés », des postes sur lesquels peuvent compter les hauts fonctionnaires qui ont occupé des fonctions de direction mais qui ne sont plus en grâce auprès du pouvoir politique actuel. Il s'agit très souvent de missions d'expertise créées sur mesure pour l'intéressé, et constitue une manière intelligente d'utiliser les ressources humaines existantes dans la haute fonction publique. En effet, les anciens dirigeants publics possèdent une expérience précieuse et potentiellement utile au pouvoir politique. La pratique est plus ou moins heureuse, et se fait plus ou moins en bonne intelligence. Ainsi, en Belgique, la réforme *Copernic* ayant affiché publiquement comme objectif le renouvellement de la classe administrative dirigeante, le passage des anciens directeurs centraux sur des missions d'expertise s'est fait de manière conflictuelle, et s'est accompagné de forts coûts sociaux et financiers pour l'État fédéral. En sens inverse, le passage sur des missions d'expertise est plus courant et mieux accepté en France, où les carrières administratives sont souvent très pentues : les directeurs d'administration centrale sont pour la majorité très jeunes (quadragénaires), et comme il n'est plus possible de monter plus haut dans l'organigramme, il est courant de retourner dans son corps d'origine afin de prendre en charge des missions d'expertise.

Au final, s'il est décidé d'augmenter la transparence autour des procédures de nomination dans les pays à forte tradition d'opacité que sont l'Italie, l'Espagne et la France, il sera nécessaire de passer par une formalisation des processus de sélection. Or les exemples britannique et belge démontrent qu'un corollaire à cette explicitation est une inflation significative de la lourdeur de la procédure. Le choix doit donc être fait en connaissance de cause. De même, pour rendre les mécanismes de destitution plus transparents, cela passe nécessairement par la mise en place d'une procédure contradictoire, elle aussi entraînant une lourdeur administrative non négligeable.

2.2 Comment établir la feuille de route du haut fonctionnaire

Le pouvoir politique possède un autre levier concret d'influence sur le haut fonctionnaire. Ce levier concerne non pas le début ou la fin du mandat, mais son exécution. En cours de mandat, comment est-ce que le haut fonctionnaire rend des comptes (ou non) au pouvoir politique sur son activité ?

Pour ce levier, quelle que soit son idéal d'indépendance de la haute fonction publique, il est intéressant de conduire l'analogie avec l'entreprise privée. En effet, que l'on soit partisan ou non d'une forte implication du haut fonctionnaire au côté du politique, il paraît bénéfique de travailler à l'instauration d'un dialogue constructif entre les deux pôles. Et pour ce faire, de l'avis de certains anciens hauts fonctionnaires travaillant désormais en entreprise, la sphère publique a beaucoup à apprendre des pratiques du secteur privé. Dans tous les modèles théoriques de subordination évoqués dans la partie 1, le pouvoir politique démocratiquement élu reste le donneur d'ordre spécifique de la sphère administrative. Dans le langage de l'entreprise privée, on peut concevoir ce pouvoir politique exécutif comme l'actionnaire unique de l'entreprise État. De leur côté, les hauts fonctionnaires occupant des positions de directeurs d'administration revêtent, eux, un rôle de cadres dirigeants. Ces derniers sont responsables (*accountable*) de leurs actes devant l'actionnaire politique, quel que soit le degré d'influence et d'indépendance qui leur est octroyé. Il est reconnu qu'une bonne pratique pour faire fonctionner la relation entre actionnaire et cadre dirigeant est de contractualiser les objectifs, par le biais d'une négociation en bonne intelligence entre les deux parties. Puis, à intervalles réguliers, il incombe au cadre dirigeant de rendre des comptes par le biais d'un *reporting* auprès de l'actionnaire. Cette manière de procéder garantit la transparence de la relation et des prérogatives de chacun, en particulier devant le régulateur, ce dernier rôle étant joué par le citoyen dans le cas de l'entreprise État.

Comme l'État est une entreprise lourde, le politique doit se concentrer sur la fixation des objectifs. Or dans la pratique, le politique a tendance à focaliser son attention sur les moyens, les marges de manœuvre. Le débat surgit par exemple autour de la réduction des effectifs de la fonction publique. Est-ce qu'il doit s'agir d'un objectif à part entière de politique publique ? Ou bien s'agit-il d'un indicateur de fonctionnement, laissé au libre choix du cadre dirigeant, l'actionnaire n'évaluant alors que la réalisation d'une finalité autre ? Il y a de la place pour le débat, mais en tout état de cause, ce débat doit avoir lieu dans l'espace de la contractualisation des objectifs. La plupart des fonctions publiques l'ont bien compris, et ont d'ores et déjà adopté des feuilles de route et des contrats d'objectifs en guise de support pour cette contractualisation. Ainsi, en Belgique, chaque *service public fédéral* est doté d'un conseiller général. Ce dernier travaille directement avec le président du comité de direction pour élaborer à l'attention de chacun des cadres du *service public fédéral* un *plan de management* individualisé. Ce document constitue le support de discussion entre le cadre et son supérieur hiérarchique (dans le cas du *président du comité de direction*, il s'agit du Ministre, représentant le pouvoir politique) et doit permettre cette discussion constructive entre sphère politique et sphère administrative. En France, la rédaction de la lettre de mission est désormais une étape obligatoire à toute prise de poste de cadre supérieur de la fonction publique, et doit servir de support aux entretiens individuels pour ces cadres. Néanmoins, cette obligation est encore considérée dans les mentalités comme une formalité dénuée de réelle importance. Combien de directeurs d'administration centrale ont dans les faits rédigés eux-mêmes leur propre lettre de mission ! Au Royaume-Uni non plus, la pratique de la contractualisation des objectifs n'est pas encore entrée dans les mentalités. Certains obstacles institutionnels sont à prendre en compte. Ainsi, certaines décisions sont prises réglementairement par le haut fonctionnaire en dehors de tout contrôle politique.

La question de la contractualisation des objectifs ouvre la problématique, particulièrement épineuse, du degré d'implication du haut fonctionnaire dans la conception de la politique publique. En effet, les principes du *new public management* édictent une séparation nette entre conception de la politique, tâche qui incombe au pouvoir politique, et mise en œuvre de cette politique et gestion (*management*) de l'entité publique. En suivant à la lettre ces principes, la contractualisation évoquée ci-dessus est particulièrement unilatérale : le politique fixe les objectifs, au cadre dirigeant public de les atteindre. Cette manière de procéder ne correspond pas à la pratique « idéale » des feuilles de route, où précisément le cadre est impliqué dans la définition de ses propres objectifs.

Certains sociologues ont d'ailleurs mis en garde contre le risque d'une séparation trop nette des fonctions de conception de la politique publique et des fonctions de gestion (*day to day management*), risque consubstantiel aux principes du *new public management*. Ainsi, Ph. Bezès a observé dans [59] une différenciation, au sein de l'administration française, des instances centrales-transversales qui focalisent leurs activités sur la régulation, le pilotage, la coordination, l'intégration, le contrôle et l'évaluation des activités de gouverne sectorielle conduites par les administrations publiques diverses et variées. Cette différenciation entraîne un risque d'appauvrissement, en termes d'intérêt et d'attractivité, des métiers de gestion, précisément ceux qui sont au cœur des réformes *new public management*. En voulant distinguer de manière trop rigide conception et mise en œuvre des politiques publiques, il est fort probable que l'on « assèche » quelque peu les métiers de gestionnaire public, en leur faisant perdre une partie de leur sens.

Des premiers symptômes de ce phénomène sont discernables en consultant le rapport d'activité de gestion du corps des administrateurs civils (cf. [60]). La volonté de constituer un corps entièrement dédié à la gestion administrative, dans l'esprit du manager public prôné par le *new*

public management, entraîne de fortes inquiétudes sur les perspectives de carrière des hauts fonctionnaires concernés. Le sentiment d'être « mal à l'aise dans son corps » (expression citée dans [60]) provient a priori du fait que le corps des administrateurs civils semble a priori idéalement positionné pour remplir les métiers du manager public tel que l'entend le *new public management*, mais que dans le même temps il n'arrive pas à sortir du débat sans fin généralistes vs. spécialistes. Le fait de voir les corps de spécialistes comme les corps d'inspection ou les corps à compétences scientifiques et techniques bénéficier de carrières plus attractives porte une ombre sur le modèle idéal du manager public prôné par le *new public management*. Il est intéressant de comparer le sentiment général des membres du corps des administrateurs civils français avec celui des membres de son équivalent espagnol, le *cuerpo técnico de administración civil*. Même si la même émulation existe avec les corps plus spécialisés, en particulier dans le domaine juridique avec le corps des *avocado del Estado*, le corps semble avoir compensé en profitant pleinement de la mobilité qui est offerte aux membres de ce corps. Les membres du *cuerpo técnico de administración civil* ont une très forte tradition d'inter-ministérialité, et c'est un élément d'attractivité mis en avant par les gestionnaires de ce corps.

En France, les sociologues voient dans l'adoption de la Loi Organique sur les Lois de Finance (LOLF) de 2001 une très nette inspiration des principes du *new public management*. Même si les hauts fonctionnaires ont beaucoup à gagner de cette loi, grâce à l'autonomie accrue dont il bénéficie en matière budgétaire, L. Rouban met en exergue dans [28] le risque que le LOLF ne conduise *in fine* à instrumentaliser le manager public au profit du pouvoir politique. Selon lui, il est dangereux de promettre l'autonomie budgétaire sans donner de garanties pour une implication à la conception des politiques publiques, car le manager public sera alors focalisé de manière obsessionnelle sur ses résultats financiers. En plus de la perte de sens dans sa fonction, il fragilise sa position par rapport au politique. Par ailleurs, elle aggrave la fracture entre les hauts fonctionnaires qui jouent la carte politique et ceux qui ne

le font pas. D'après L. Rouban, la LOLF met de l'ordre dans les pratiques administratives, mais il n'en est pas de même dans les cabinets : « dans le système de management et de gestion mis en place, il y a d'un côté ceux qui travaillent dans le système politique et les autres cadres, qui se retrouvent ravalés au rang de techniciens de l'administration, soumis à l'évaluation constante ». Il souligne aussi l'écart culturel, qui risque de battre en brèche toute application trop rigoriste *new public management* en France. En conclusion, les hauts fonctionnaires ont à gagner d'une démarche type *new public management* comme la LOLF si le politique fait l'effort d'impliquer le manager public à la conception de la politique.

A l'étranger, certaines applications du *new public management*, et en particulier l'adoption de la séparation nette entre conception et mise en œuvre des politiques, sont riches d'enseignement. Ainsi, les mandats belges sont une application rigoriste de cette séparation. Et dans les faits, le *mandataire* est effectivement focalisé sur ses résultats, ce qui l'emmène parfois à redoubler de zèle pour améliorer un indicateur qui peut apparaître a priori secondaire, comme par exemple « le taux de télétravail ». En Italie, la mise en place récente (en 1999 par un décret législatif) de quatre agences publiques[23] est la réforme d'inspiration *new public management* la plus marquante. L'analyse du fonctionnement d'une d'entre elles, l'*agenzia delle entrate* (l'équivalent français de la direction des impôts) conduit à conclure que l'autonomie en matière de gestion est avérée. À la fois dans l'utilisation du budget et sur la gestion des ressources humaines, l'agence a toute latitude pour effectuer ses choix propres. Elle est focalisée sur ses objectifs de résultats, dont la quantification est rendue possible par le métier même de collecteur de l'impôt. Ce serait évidemment bien plus difficile d'une administration en charge d'une politique d'encouragement ou d'aide. Malgré tout, comme avec la LOLF en France, le passage sous statut d'agence de l'ancienne

[23] Une est en charge des douanes, une autre du cadastre, une troisième du patrimoine foncier de l'État, et une dernière des impôts.

direction des impôts a entraîné un double effet : plus d'autonomie sur les budgets, mais aussi plus de contrôle, fait rendre des comptes sur les coûts et les résultats. Cette mise en place a été vécue en Italie comme une grande innovation. Et effectivement, elle a dépolitisé l'agence, mais aussi sur-politisé sa tête.

La mise en place de ces nouvelles pratiques s'accompagne d'une nouvelle philosophie du contrôle, en particulier du contrôle de gestion. Ces contrôles deviennent *ex post*, alors qu'ils portaient avant sur les inputs. Plus d'autonomie qui s'accompagne avec une plus forte responsabilisation : c'est le propre des principes du *new public management*. Mais néanmoins, comme prouvé dans cette partie sur des exemples concrets, souvent le politique garde clairement la main, et il n'y a au final que peu de transfert de pouvoir effectif du pouvoir politique aux instances administratives dirigeants.

2.3 Relations de travail et le rôle des interfaces

Une troisième réalité des interactions concrètes qu'entretiennent sphère politique et sphère administrative consiste en les relations de travail au jour. Ici l'échelle de temps n'est plus le mandat comme pour le premier levier (nominations et destitutions), ni même des intervalles ponctuels et réguliers pour le second (la feuille de route et le *reporting*), mais elle est bien plus courte. Au jour le jour, les cadres dirigeants de l'administration sont en contact avec le pouvoir politique. La forme que revêtent ces contacts en dit long sur les rôles respectifs de chacun, et la manière dont le système politico-administratif fonctionne dans son ensemble.

Intrinsèquement, politiques et administratifs n'ont pas le même horizon de temps. Les premiers sont soumis à la pression du court terme, par le biais des échéances électorales et plus encore par les médias, régulateurs ultimes dans nos sociétés contemporaines. Les seconds considèrent leur métier plus sur le long terme, en s'estimant

tous, dans une certaine mesure, garants de l'intérêt général de long terme. Il naît inéluctablement de cet écart court terme / long terme des frictions. L'exécutif a communément une forte propension à reprocher à l'administration sa lenteur et son manque de réactivité face à l'urgence invoquée par l'exercice du pouvoir politique. Réciproquement, toujours dans l'imagerie traditionnelle, le haut fonctionnaire n'a de cesse de pester contre les vues politiciennes de son Ministre au détriment de l'intérêt général.

Ces frictions se cristallisent au niveau de l'interface entre les deux sphères. Il n'est jamais aisé de localiser précisément la frontière entre politique et administratif, mais très souvent il existe des organismes précisément en charge de gérer cette interface. Il s'agit des cabinets ministériels, dont le rôle est sujet à débats et polémiques sans fin dans tous les pays étudiés.

Même si ces « organismes d'interface » existent dans ces différents pays, ils revêtent des formes très variées. D'ores et déjà, dans la définition même de leur rôle. Ainsi, en France, le cabinet ministériel est « chargé d'assurer le suivi politique pour le compte du Ministre des dossiers traités par l'administration. En d'autres termes, il contrôle l'opportunité politique des propositions émanant de l'administration et veille au respect par cette dernière des directives du Ministre ». En Espagne, comme indiqué dans [61], la définition contenue dans le tout nouveau statut général des fonctionnaires est bien plus vague : « les collaborateurs de cabinet sont ceux qui, en vertu d'une désignation et sur la base d'un engagement non permanent, ne réalisent que les fonctions expressément qualifiées de confiance ou de conseil spécial, et dont la rémunération budgétaire est portée aux crédits budgétaires alloués à de telles fins ». Néanmoins, dans tous les cas, il s'agit d'assurer la navette entre le pouvoir politique, majoritairement en charge de la conception des politiques publiques, et le pouvoir administratif, en charge de la mise en œuvre concrète de ces politiques.

Le rôle effectif de ces interfaces est une question au cœur du débat sociopolitique, juridique, et même dans l'opinion publique. En effet, tous appréhendent le fait que cette mission d'interface, au plus près des instances dirigeantes publiques, à la fois politiques et administratives, est à forts enjeux. Dans les faits, quels sont les prérogatives de ces interfaces dans les différents pays étudiés ? En classant par l'étendue de ces prérogatives, deux catégories se distingueraient. D'une part, seul, le Royaume-Uni. Dans ce pays, les cabinets sont des instances purement politiques, composés de *special advisors* en nombre limité, et n'ont que peu d'emprise sur l'administration. Cela ne veut pas dire pour autant que les cabinets sont relativement moins influents, seulement leur rôle est explicitement cantonné aux considérations politiciennes : impact de telle réforme sur l'électorat, par exemple. D'autre part, dans tous les autres pays étudiés, les cabinets ministériels possèdent de prérogatives, formelles ou informelles, très étendues, qui dépassent le strict cadre de la réflexion politicienne. Ainsi, en France, mais aussi en Belgique, une raison avancée pour expliquer nombre de dysfonctionnements de l'administration ou un sentiment de malaise diffus des hauts fonctionnaires est l'hypertrophie des cabinets. Ces derniers sont accusées d'ingérence dans les affaires de l'administration, et d'empiéter sur les prérogatives des cadres dirigeants publics. Alors que la répartition des rôles - telle qu'elle est discutée au cours de l'élaboration de la feuille de route comme décrit dans la partie précédente 1.2 - confère au manager public une marge de manœuvre et des leviers d'action pour atteindre les objectifs fixés, il est observé que les cabinets entravent la liberté de moyens des hauts fonctionnaires en intervenant dans les décisions administratives.

Le degré d'ingérence observé est variable d'un pays à l'autre. Ils peuvent « seulement » s'opposer aux recommandations émanant de la sphère administrative, et emporter la décision en bénéficiant de leur proximité au pouvoir politique. C'est souvent le cas en Espagne et en Italie. Cette pratique diffère du système anglais en cela que le cabinet « s'interpose » entre le Ministre et le directeur d'administration, là où au

Royaume-Uni, les trois parties sont assises autour d'une table et chacun a voix au chapitre avant que le Ministre n'arbitre *in fine*. En France et en Belgique, les cabinets endossent couramment un rôle supplémentaire. Ils ne font pas que s'interposer entre pouvoir politique et pouvoir administratif, mais ils interviennent directement dans la gestion des services. Le malaise de certains directeurs d'administration centrale vient du fait que le cabinet n'hésite quelque fois pas à court-circuiter la hiérarchie pour atteindre directement le fonctionnaire en charge du dossier concerné. Et même s'il n'en est juridiquement pas autorisé, la pratique veut que le membre de cabinet ait autorité sur n'importe quel membre du service dont il assure le suivi. En outre, la présence de *conseillers techniques* dans les cabinets ministériels renforce l'impression d'une administration parallèle. En effet, les missions des membres de cabinet vont alors bien au-delà d'assurer la navette, et même au-delà de prérogatives poussées en matière de gestion administrative. Les cabinets effectuent alors un travail similaire au travail d'expertise neutre duquel l'administration tire sa légitimité (cf. 1.3). En cumulant ces trois types d'intervention (s'interposer entre le Ministre et les directeurs, s'immiscer dans la gestion des services, et enfin effectuer un travail d'expertise en lieu et place des services), les cabinets ministériels deviennent un élément clef de l'interaction entre politique et administratif, ainsi qu'un acteur de poids dans le circuit d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

En surcroît des diversités de pratiques d'un pays à l'autre, il est à noter que les relations de travail et le rôle des cabinets évoluent aussi dans le temps, au sein d'un même pays. Ainsi, en France, les cabinets aux prérogatives étendues sont un phénomène récent, dont on peut dater l'émergence à la présidence de V. Giscard d'Estaing, comme indiqué au chapitre 1. Auparavant, les *grands commis de l'État* appartenaient clairement à l'administration non politisée, et avait accès directement aux responsables politiques. Depuis les années 1970, la pratique des cabinets ministériels a fluctué, en nombre, en prérogatives effectives. Un même directeur d'administration centrale restant en place

au cours d'une alternance peut faire l'expérience de relations très diverses d'un Ministre à l'autre. L'un peut cultiver une proximité avec son directeur d'administration, tandis que l'autre peut charger son cabinet de suivre dans le détail tous les dossiers impliquant les services en question, ou encore il peut se désintéresser du travail de ses services et reposer intégralement sur son cabinet pour obtenir les résultats escomptés. Aussi en termes de positionnement des cabinets les uns par rapport aux autres, des fluctuations sont nettement observables. Ainsi, il est de notoriété commune que les grands arbitrages s'effectuent sous la législature actuelle directement à l'Elysée, au sein du cabinet du Président de la République, avec un faible degré de délégation. Sous la législature socialiste de 1997 à 2002, il revenait à Matignon et au cabinet du Premier Ministre de prendre les décisions majeures de politique publique.

Historiquement, le développement et la montée en puissance des cabinets ministériels s'expliquent par la méfiance latente qui s'est instaurée entre la sphère administrative et la sphère politique. En particulier, en France, la fin des années 1970 est marquée sur le plan sociopolitique par une relative désaffection du pouvoir politique pour l'expertise sociale et technique, couplée à une neutralité politique, dont faisait preuve l'administration. Cette méfiance conduit progressivement les Ministres à s'entourer d'équipes en lesquelles ils ont toute confiance. Comme mentionné dans [62], la méfiance est même considérée aujourd'hui comme une caractéristique fondamentale de la société française par certains sociologues et économistes. Comme aucun camp n'arrive à conserver la majorité aux élections depuis près de trente ans, chaque nouveau ministre se retrouve confronté à des directeurs nommés par son prédécesseur d'un autre bord, et donc suspects politiquement, même si leur qualité professionnelle n'est presque jamais remise en cause. Plutôt que de prêter le flanc à des accusations de chasse aux sorcières ou d'épuration qui font toujours mauvais genre, les nouveaux titulaires préfèrent donc s'appuyer sur des cabinets plus sûrs, et de plus en plus pléthorique.

Le même phénomène de méfiance est constatable en Belgique. La problématique est même exacerbée, car les Ministres font partie de gouvernements de coalition, et doivent donc composer avec les divergences politiques internes au sein du gouvernement. La situation est quelquefois intenable pour les *services publics fédéraux* sous-jacents. En particulier, le *service public fédéral* Économie ne possède pas moins de quatre Ministres de tutelle ! Comme ces derniers sont de couleurs politiques différentes, le *service public fédéral* dévoue une grande partie de son temps à trouver le consensus qui satisfera les quatre Ministres à la fois. En Belgique aussi, les cabinets ministériels ont la fâcheuse tendance de court-circuiter la hiérarchie du *service public fédéral*. Tant et si bien que le président du comité de direction a demandé à ses services de le mettre en copie de toute correspondance avec le cabinet. Lorsque le Ministre est trop loin de ces services à cause de la distance qui est instaurée par le cabinet, il peut perdre de vue les compétences présentes en interne, au détriment de l'efficacité globale de l'action publique.

Ainsi, les cabinets ministériels sont progressivement devenus des remparts autour du Ministre, dont la mission est de déminer les sujets par tous les moyens. Un Ministre prenant ses fonctions est avant tout gouverné par la crainte de la gaffe, la mauvaise décision, et les retombées médiatiques qui pourraient en résulter. C'est pour cela qu'il a tendance à conférer à son cabinet des pouvoirs étendus, y compris en matière d'expertise technique et de gestion, pourtant des prérogatives de l'administration. Ainsi, en 2003, le Ministre de la Santé a renvoyé la faute de son inaction pendant la canicule estivale sur son cabinet, preuve qu'il attendait de ce dernier un « déminage » du sujet.

Savoir s'il est souhaitable dans une démocratie moderne que des cabinets ministériels possèdent les prérogatives décrites ci-dessus est une question piège. Des pouvoirs trop étendus au cabinet peuvent avoir des conséquences passablement dommageables, à la fois sur la

motivation de l'administration et de ses cadres supérieurs, mais aussi en termes de respect des principes démocratiques. Il peut être argumenté qu'un conseiller de cabinet détient moins de légitimité démocratique qu'un élu local, et que pour cela il ne peut avoir autorité sur ce dernier. Dans le même temps, l'existence d'un organisme chargé de faire interagir deux sphères aux impératifs et incitations divergentes, et qui pourtant ont besoin l'une de l'autre, paraît inéluctable. On peut voir l'existence de cabinets ministériels comme un mal nécessaire.

L'expérience de la réforme *Copernic* fournit un argument en faveur de cette assertion. Le Ministre de la fonction publique L. Van Den Bossche, artisan de cette réforme, avait diagnostiqué que l'hypertrophie des cabinets ministériels était une source majeure de dysfonctionnement de la fonction publique fédérale belge. Il a donc décidé de les faire disparaître. Les tâches assumées jusqu'alors par le cabinet sont scindées entre deux nouveaux organes : le *secrétariat personnel* du ministre et la *cellule stratégique*. Le premier s'occupe des affaires personnelles du ministre, de ses relations avec le parti, le parlement et la presse, la seconde reprenant les missions de conseil technique et juridique sur les politiques publiques. Cette cellule est composée d'experts, internes ou externes à l'administration, engagés pour la durée de la législature ; ils sont désignés par le ministre, parmi les candidats sélectionnés par le *SELOR*, le *service public fédéral* chargé du recrutement du personnel de l'État. Mais le naturel est revenu au galop, les Ministres ont repris l'habitude de s'entourer d'hommes de confiance, placé pour l'occasion dans la cellule stratégique. Finalement, la réforme s'est apparentée à un simple changement de nom : le cabinet s'est reconstitué dans ce qu'il est désormais convenu d'appeler *cellule stratégique*. Et la présélection (par le *SELOR*) est abandonnée.

L'existence d'un organisme en charge de l'interface est donc inéluctable. Néanmoins, cette interface doit tout faire pour se conformer à son rôle premier d'*intermédiaire*, ou encore de « facilitateur », entre politique et administratif. Il doit œuvrer au dialogue entre les deux

sphères, et non pas constituer une barrière de protection autour du Ministre. Si tel est le cas, la séparation entre conception et exécution, et les dangers s'y afférant analysés dans la partie précédente 2.1, est exacerbée. Un biais observable des cabinets consiste à invoquer l'*urgence permanente* pour s'octroyer des prérogatives étendues et dédoubler l'administration. Dans l'intérêt de ce dialogue, au vu de l'expérience des pays étudiés, il est préférable que les membres de ces cabinets possèdent une connaissance fine à la fois du monde politique et de la sphère administrative. En particulier, les périodes critiques (et les fenêtres de tir en matière de politique publique) interviennent souvent juste après les élections, à une période où une grande partie des équipes a été renouvelée et doit réapprendre à travailler ensemble. Dans ces périodes « chaotiques », l'expérience de la sphère administrative s'avère primordiale au cabinet afin de mener à bien sa mission d'interface.

L'exemple du Royaume-Uni est intéressant, mais fragile. La rigueur qui y est observée en termes de prérogatives du cabinet, prérogatives uniquement politiciennes, n'est pas inscrite dans le marbre *ad vitam eternam*. On note d'ailleurs une légère inflation des effectifs de cabinet à partir des gouvernements Blair et Brown. Mais l'effort de clarification des rôles est louable. Par opposition, l'Italie est totalement lacunaire en matière de définition des rôles de chacun : de nombreux ajustements sont souhaitables aux dispositions qui régissent les relations entre sphère politique et sphère administrative. Ainsi, G. d'Alessio suggère dans [63] d'identifier avec clarté le périmètre de la « confiance » s'agissant des positions de la haute fonction publique qui assurent la jonction entre politique et administration (cabinets). Pour ces fonctions, un large pouvoir de nomination devrait être reconnu à l'exécutif. Au contraire, les directeurs d'administration devraient pouvoir bénéficier de plus de garanties. En particulier, pour ces derniers postes, des procédures de dépolitisation devraient être adoptées (publicité préventive dans les nominations, procédures d'évaluation, clarification des tâches et des objectifs).

En conclusion, l'hypertrophie des cabinets est plus un symptôme qu'un dysfonctionnement en soi. Elle est révélatrice d'un manque de clarification des rôles de chacun, et souvent de rapports de force déséquilibrés entre sphère politique et sphère administrative. En effet, les différents types de subordination de l'administration au politique, du *Westminster system* au *spoil system*, ne précisent pas quel est le *poids* relatif des acteurs, en particulier des cadres dirigeants de l'administration. Ainsi, un *spoil system* est tout à fait imaginable ou bien avec des hauts fonctionnaires écoutés et influents, ou bien avec des hauts fonctionnaires principalement en charge d'appliquer les ordres du politique. La clarification du rôle de chacun et des règles du jeu au jour le jour doit aussi permettre au haut fonctionnaire de trouver sa place, et d'avoir une idée précise du sens de sa mission.

3. La quete d'identite du haut fonctionnaire

L'analyse de l'interaction entre le pouvoir politique (le gouvernement) et les dirigeants de la sphère administrative (les hauts fonctionnaires) est éclairante à la fois sur le fonctionnement et l'efficience du système politico-administratif dans son ensemble, mais aussi sur le rôle effectif de chacun des acteurs. En particulier, la pratique du pouvoir, l'élaboration dans les faits des politiques publiques et les circuits de décision permet de préciser quelles sont la mission et l'identité du haut fonctionnaire. Il s'agit d'analyser, au-delà des dispositions juridiques et institutionnelles, les pratiques et les mentalités. La sociologie fournit des clefs pour appréhender finement les ressorts du haut fonctionnaire. Ce dernier se définit avant tout par rapport à son donneur d'ordre politique, selon le contrôle qu'il subit mais aussi le poids relatif qu'il possède dans les circuits de décision. Sur une vue plus large, la culture collective du groupe constitué des hauts fonctionnaires éclaire sur les mentalités de ces acteurs. Ces éléments sont cruciaux à l'aune d'une tentative de réforme publique, car, à la lumière des expériences belge et italienne,

les changements institutionnels sont souvent inopérants sans un profond changement de mentalités.

3.1 S'identifier en s'opposant au politique

Etudions par conséquent la psychologie collective du groupe des hauts fonctionnaires. Au regard de nos entretiens de terrain, le réflexe premier dont fait preuve un haut fonctionnaire pour définir le sens de son action consiste à positionner son action en regard du pouvoir politique. Les expressions de *contrepoids*, *expertise neutre*, sont les expressions les plus courantes, avec bien évidemment des variations selon le degré d'indépendance de l'administration dans le pays concerné. En termes sociologiques, le groupe des hauts fonctionnaires diffère du groupe des hommes politiques par différentes caractéristiques : sens de leur mission, de la finalité de leur action, visée de plus long terme. Comment ce groupe distinct du politique affirme-t-il son poids dans le système politico-administratif ?

Un élément qui apparaît crucial dans l'affirmation du poids de la haute fonction publique consiste en la cohésion de ce groupe. Le développement d'un esprit de corps, au sens large du terme, n'est pas uniquement souhaitable d'un point de vue de la gestion des ressources humaines (comme affirmé au chapitre 2). Il permet en outre au haut fonctionnaire de s'identifier à une mission, un esprit, un cadre de valeurs, et ainsi à donner du sens à son travail au jour le jour. La constitution d'un tel esprit de corps ne repose pas seulement sur un ensemble de dispositions légales. Bien plus, l'identité de la haute fonction publique, en tant que groupe, se fonde sur certains éléments de force acquis au fil des années : la conscience d'une partie des cadres de leur propre rôle institutionnel, leur esprit de corps, leur qualification professionnelle effective, leur formation culturelle spécifique, les règles de déontologie propres à leur catégorie, ainsi que le prestige dont ils jouissent à l'intérieur du système public et dans la société civile.

La constitution de ce groupe sociologique à part entière est facilitée lorsque le pouvoir politique est, en termes relatifs, faible. Les historiens expliquent ainsi le développement de la tradition d'élitisme administratif à la Française par la faiblesse du pouvoir politique et l'instabilité gouvernementale sous la IVe République. Ce contexte politique a permis à une élite administrative de se constituer et de s'octroyer un pouvoir d'influence propre vis-à-vis du politique. Néanmoins, on peut s'interroger pourquoi cette explication ne se transpose pas au cas de la Belgique, où le pouvoir politique est particulièrement instable ces dernières années et où pourtant il n'existe pas d'élite administrative clairement constituée en groupe sociologique.

L'analyse d'E. Suleiman sur le cas français est particulièrement éclairante pour répondre à cette question. Cet écrivain éminent a consacré une grande partie de sa carrière, notamment dans [64], [65] et [66] à disséquer la sociologie française pour en comprendre les ressorts cachés[24]. Son regard d'*étranger* sur le cas français est de grande valeur, quelque peu à la manière de Rika ou Usbek analysant avec leur regard de Persans les mœurs françaises du XVIIe siècle dans les *Lettres Persanes* de Montesquieu. D'après ses analyses, le principal fait sociologique français est le poids de l'État dans la société. L'émergence de l'élite administrative française est particulièrement bien cernée dans ses ouvrages. Il l'explique en grande partie par les valeurs culturelles du pays, en particulier l' « égalitarisme obsessionnel », ainsi que la légitimité sociale de l'État (« valeurs gaulliennes »). Par la suite, il reconnaît à cette élite administrative un rôle prépondérant dans la société, et en particulier dans « les ressorts cachés de la réussite française ». Néanmoins, il pointe avec vigueur les menaces qui planent sur le modèle français. Il qualifie l'égalitarisme obsessionnel de

[24] Les trois ouvrages fondamentaus d'E. Suleiman sur le sujet sont [64], [65] et [66]. Il est à noter que déjà sa thèse de doctorat était consacrée au cas français : *Administration Politics and the Higher Civil Service in France* (1971).

dangereux, et porte un regard très critique sur les mécanismes de captation du pouvoir par cette même élite administrative.

En quoi le contexte sociopolitique diffère en Belgique ? Dans ce pays, la fonction publique dirigeante est assez fragmentée et relativement moins élitiste. Jusqu'à la réforme *Copernic*, il n'y avait pas de statut commun aux hauts fonctionnaires, et il n'y a toujours pas de formation menant aux plus hautes responsabilités administratives, favorisant ainsi une culture commune. La mobilité dans les fonctions dirigeante est inexistante, comme nous l'avons analysé au chapitre 2. Un groupe sociologique de dirigeants administratifs n'a donc pu se constituer en « opposition » au pouvoir politique.

De même en Italie, il n'existe pas d'élite administrative identifiée. Les pourfendeurs de l'administration italienne la qualifie de « sans corps ni tête ». Malgré les réformes juridiques, le pouvoir politique a pour tradition de penser que l'administration est un outil qui leur appartient, et dont ils peuvent disposer à leur guise. L'histoire administrative italienne est marquée par une faiblesse de ses cadres et une sujétion importante au pouvoir politique. C'est pour cela que c'est un des pays où l'esprit de réforme est très fort, de même que la volonté de créer un espace d'autonomie à son administration. Les questions comme la transparence de l'accès, la stabilité des rapports avec le politique, la réglementation des fonctions, la définition des mécanismes de rémunération, l'introduction des procédés de contrôle des responsabilités de direction, ainsi que les questions de formation (comme en témoigne l'instauration du *corso-concorso* évoquée aux chapitres 1 et 2), sont des sujets forts de débat en Italie à l'heure actuelle.

Dans les pays où le groupe des hauts fonctionnaires est clairement constitué, et où l'appartenance est reconnue et revendiquée, ses membres ont une propension plus grande à s'opposer au politique. Cette opposition peut à la fois porter sur les dossiers de fond, mais aussi sur la

défense des intérêts propres au groupe. Ainsi, les hauts fonctionnaires français bénéficient du soutien de syndicats actifs. L'organisme dit du « G16 » regroupe les seize principaux syndicats de la haute fonction publique française, chacun représentant un corps d'État donné. Ceux-ci se consacrent spécifiquement à la défense des intérêts du groupe des hauts fonctionnaires, fait rare en Europe. Les cadres dirigeants publics des autres pays sont traditionnellement défendus par les syndicats de la fonction publique. Ainsi, le syndicat belge *CGSP-AMiO* a été particulièrement attentif à la cause des hauts fonctionnaires lors de la mise en œuvre de la réforme *Copernic*. Il s'est aussi montré très actif, en multipliant les recours auprès du conseil d'État dès qu'une brèche était repérée dans les textes ainsi que dans les procédures de sélection du *SELOR*. Il est monté au créneau en dénonçant la « précarisation » du haut fonctionnaire engendrée par le mécanisme des mandats. Néanmoins, l'existence d'instances consacrée intégralement aux intérêts des hauts fonctionnaire est une spécificité, et participe à l'identité du groupe.

Ce fait sociologique est, d'un côté, apprécié par les analystes en tant que facilitateur dans les processus de décision et protecteur du rôle des hauts fonctionnaires au sein du système politico-administratif. Mais il soulève, d'un autre côté, des craintes de la part de ces mêmes observateurs. En particulier, les sociologues pointent du doigt les risques de résistance au changement d'un groupe aussi structuré d'un point de vue sociologique. De telles critiques proviennent de deux camps distincts. D'une part, celui des opposants à l'interventionnisme étatique, qui critiquent la trop grande place de l'État dans l'économie et la société. D'autre part, celui des politiques eux-mêmes, qui veulent garder la main sur l'appareil administratif. Et ces critiques se rejoignent en se cristallisant autour de la menace d'une bureaucratie devenue omnipotente et incontrôlable.

L'existence d'un tel groupe sociologique est une donnée primordiale, à la fois bénéfique et dommageable, dans la conduite d'une réforme de

l'État. Il n'est pas inutile d'analyser l'attitude adoptée par le concepteur de la révolution *Copernic* vis-à-vis de hauts fonctionnaires en poste à l'époque (en 2000). Le Ministre L. Van Den Bossche n'entendait pas se laisser enfermer dans une négociation avec les syndicats, les interlocuteurs quasi incontournables en raison du taux élevé de syndicalisation de la fonction publique ; de même, il a pris en grippe le collège des secrétaires généraux, dont les membres résistaient à l'idée de se laisser défenestrer au profit des top managers tant vantés par le Ministre. Il a voulu mener son projet tambour battant en suivant une approche top-down, coordonnée par son cabinet et soutenue par une armée de consultants privés, chargés de réorganiser tous les ministères selon l'approche du business process reengineering. Les acteurs centralistes, à commencer par son propre ministère, celui de la fonction publique, et au sein de celui-ci, le *bureau ABC*, véritable service de consultance interne travaillant au bénéfice des autres départements, et qui forment donc les supports traditionnels des politiques transversales de réforme administrative, ont été mis hors jeu. Il en est de même du collège des secrétaires généraux, et de l'Inspection des Finances. Les réactions au sein de la haute fonction publique en tant que corps ont été rares, tant celle-ci est peu organisée et donc peu à même de peser sur les décisions. La plupart de ses membres ont évité de critiquer trop ouvertement la réforme de peur de perdre leurs chances quand il s'agissait de briguer une fonction sous mandat politique. Néanmoins, on peut estimer qu'une telle stratégie de confrontation est couronnée de succès uniquement lorsque le contexte politique est désastreux, ce qui était le cas de la Belgique en 2000, l'affaire Dutroux et la crise de la dioxine ayant fortement ébranlé la légitimité des services publics. Si ce n'est pas le cas, une réforme réussie est le fruit d'une alchimie bien plus complexe impliquant inéluctablement la sphère dirigeante de l'administration.

L'attitude adoptée par le Ministre belge de la fonction publique lors de la réforme *Copernic* trouve un écho dans la conduite des réformes actuelles au sein de l'administration française. Comme F. Lafarge le

démontre dans [67], quelque peu « à chaud », La Révision Générale des Politiques publiques (RGPP) a initialement adopté une stratégie analogue aux concepteurs de la réforme *Copernic*. En particulier, il a été fait massivement appel aux cabinets de consultants privés dans une première phase (juillet 2007 - juin 2008). Le redimensionnement observé un an après le lancement de RGPP, son changement d'ambition (la RGPP ne porte plus sur les politiques publiques en elles-mêmes, mais sur leur exécution), s'est accompagné d'un changement de méthode, avec une plus forte implication des hauts fonctionnaires en interne.

Néanmoins, le scénario catastrophe d'une situation politique devenant incontrôlable et désastreuse ne peut être exclue sur le moyen terme. Ainsi, E. Suleiman se montre passablement pessimiste dans [68] sur la capacité des élites françaises à s'adapter à la réalité de la mondialisation. Il estime que notre attachement au principe d'égalité s'est transformé au fil des années en égalitarisme obsessionnel, « battu en brèche dans la réalité par la toute-puissance et l'omniprésence des élites, accrochées à leurs statuts et à des privilèges qu'elles refusent d'abandonner : grandes écoles contre universités, hauts fonctionnaires contre France d'en bas. Comme les aristocrates français qui n'ont pas su s'adapter et qui ont été guillotinés alors que les aristocrates anglais en cédant une partie de leurs privilèges ont conservé châteaux, titres et positions sociales, les élites françaises n'ont pas compris qu'elles devaient évoluer avec leur temps pour ne pas être condamnées. Pour affronter la mondialisation, il faut mobiliser tous les talents. À côté des grandes écoles, les universités françaises - colonne vertébrale du système - doivent aujourd'hui prendre leurs responsabilités, soumettre leurs enseignants à l'évaluation, accepter la vraie concurrence comme l'ont fait les universités américaines dans les années 1960 alors qu'auparavant elles refusaient « noirs, juifs et catholiques ». Un vibrant appel à l'action.

La légitimité du groupe sociologique des hauts fonctionnaires provient de sa compétence, et seule la réaffirmation de celle-ci est à

même d'assurer la pérennité du fonctionnement satisfaisant du système politico-administratif français. Le chapitre 1 a soulevé les limites d'une étude formalisée de la *compétence* du haut fonctionnaire, mais vis-à-vis du politique une de ses composantes consiste en sa connaissance de l'administration. De là provient en grande part la légitimité du haut fonctionnaire, en particulier dans les périodes critiques de remaniement et d'alternance. C'est aussi cette connaissance et cet attachement à l'appareil administratif qui garantit la continuité du service public, un élément qui distingue les démocraties modernes des gouvernements totalitaires, dans lesquels l'intégralité de la sphère publique est accaparée par les instances politiques dirigeantes.

3.2 S'identifier en se confondant au politique

Pour le haut fonctionnaire, une autre stratégie d'identification est envisageable, qui consiste à adopter l'attitude miroir de celle analysée dans la partie précédente. Il peut en effet décider de se rapprocher du politique au point de s'identifier à lui en termes sociologiques.

Il convient avant tout de signaler qu'une telle démarche de rapprochement n'est pas toujours possible en raison de dispositions légales. Tout du moins, le contexte juridico-légal introduit des restrictions à cette démarche d'identification au politique. Ainsi, de nombreux pays empêchent aux hauts fonctionnaires d'exercer des fonctions politiques. Au Royaume-Uni, la simple action de faire acte de candidature à un mandat électoral impose au haut fonctionnaire de démissionner purement et simplement de ses fonctions au sein de l'administration. Ce n'est pas le cas en France, où seulement certaines catégories bien spéciales de fonctionnaires sont soumises à de telles restrictions (comme les Armées). En Italie, des dispositions légales ont été votées pour contenir la collusion entre politique et administratif. Mais de telles dispositions sont souvent ou bien non respectées, ou bien dénaturées. Il en a été ainsi de l'adoption du *ruolo unico*, une structure de gestion interministérielle des dirigeants. Sa mise en place a en fait

donné lieu à une vaste opération de *spoil system*. De même, les dispositions concernant l'ouverture des vacances de postes aux personnalités extérieures à l'administration a en fait donné lieu à des nominations politiques.

La difficulté de tracer une ligne entre sphère politique et sphère administrative a été illustrée dans la partie 2.3 en étudiant l'interface. Mais au-delà de l'interface, tout haut fonctionnaire peut se sentir partiellement politique. En premier lieu, il peut avoir une obédience politique et l'assumer. Cette pratique ne se cantonne pas aux 500 postes dont la nomination est à discrétion du gouvernement, et elle a donné lieu aux expressions « État RPR », « État PS ». Il est aussi intéressant de noter que l'enchevêtrement des sphères administrative et politique varie fortement en fonction du contexte, et il est donc indispensable d'adopter une vision diachronique. Ainsi, en période de crise, pendant lesquelles l'urgence prévaut, les sphères ont tendance à plus s'enchevêtrer.

Le rapprochement entre les deux sphères peut dans la pratique s'opérer dans les deux sens :

- Les hauts fonctionnaires ont naturellement une propension à se politiser au contact du pouvoir politique. Ce sera plus souvent le cas en administration centrale et dans les têtes d'organigramme. Comme analysé par L. Rouban (cf. 2.2), les hauts fonctionnaires ont récemment eu tendance à se politiser pour éviter l'enfermement dans le cliché du manager public véhiculé par le *new public management*, cliché reprouvé pour une grande part des hauts fonctionnaires français. Ainsi, on observe une augmentation du nombre de hauts fonctionnaires briguant des mandats électifs, en particulier au niveau local.
- Réciproquement, les élus politiques se rapprochent de l'administration en remplissant des fonctions de manager public. Constitutionnellement, les élus locaux sont à la fois détenteurs du pouvoir politique, en tant que chef de l'exécutif local, et chef

des services administratifs de la collectivité. Alors qu'en Norvège, il est strictement interdit pour un homme politique d'occuper une fonction de management dans les collectivités territoriales. La question de la politisation des emplois territoriaux fait récemment de plus en plus débat. Les lois de décentralisation et l'élargissement du portefeuille des collectivités territoriales a soulevé la question des relations entre élus territoriaux et leurs services. De récentes études comme [69] pointent l'émergence d'un *spoil system* local, la confiance jouant un rôle déterminant dans les nominations. Les Directeurs Généraux des Services (l'équivalent des directeurs généraux d'administration centrale de la fonction publique d'État) suivent ainsi les alternances politiques au niveau régional. Avec la montée en puissance des collectivités territoriales, les élus développent leur propre expertise, celle-là même qui était le propre de l'administration. Des leviers institutionnels facilitent la fonctionnarisation des hommes politiques. Il en est ainsi en France, avec l'existence du « tour extérieur » : le gouvernement peut nommer discrétionnairement des personnalités (aux accointances politiques proches) dans les grands corps administratifs de l'État[25]. Au final, le recouvrement entre sphère politique et sphère administrative évolue dans le temps.

Une autre caractéristique qui conduit à rapprocher les deux groupes, politique et administratif, est le déroulement des carrières des personnalités publiques. Lorsque ces carrières font panacher des passages de part et d'autre de la barrière, les deux groupes sociologiques s'enchevêtrent. En effet, les réseaux politiques et administratifs sont alors communs, les interactions sont ainsi renforcées. L'exemple-type d'une telle situation consiste en la scène politique

[25] On peut citer la nomination de M. Barnier au conseil d'État en 2005 sous le gouvernement Villepin, après une carrière d'élu.

française de la Ve République, en particulier dans les années 80 et 90. La plupart des grandes figures de la vie politique proviennent alors des rangs de la haute fonction publique. Mais il est à noter que le phénomène ne remonte pas à des temps immémoriaux. Ainsi, sous la IVe République, la majorité des élus nationaux étaient des avocats et des professeurs. Cette évolution sociologique est expliquée, selon les historiens, par la pratique gaullienne, par la création de l'École Nationale d'Administration formant des individus compétents et généralistes, et enfin par des facilitations institutionnelles, comme la possibilité du détachement, qui encourage les hauts fonctionnaires à s'engager en politique tout en restant membre de l'administration. La situation actuelle française de forte proximité des élites administratives et politiques a favorisé le rapprochement de la culture commune entre les deux groupes, et la haut fonctionnaire français de la fin du XXe siècle ne s'identifie pas contre le politique, mais au contraire en s'en rapprochant.

Un autre exemple d'évolution du degré d'intersection entre les deux groupes sociologiques se situe dans les pays d'Europe de l'Est. Depuis le début des années 1990, les élites administratives de ces pays vivent un processus d'émancipation difficile et tourmenté. Beaucoup d'efforts sont faits pour introduire des formes d'autonomie de la fonction administrative par rapport aux appareils de gouvernement (et plus encore aux appareils de parti). Ainsi, des corps collégiaux et des écoles de formation sont créés, la neutralité et l'impartialité dans leur gestion est de plus en plus garantie. Mais les personnes n'ont pas forcément changé le jour de la chute du bloc soviétique, et il en est de même des mentalités.

En conclusion, la perméabilité entre le groupe des hommes politiques et le groupe des dirigeants administratifs procure à ces derniers une autre opportunité d'identification. Ce n'est plus le sentiment d'appartenance qui importe alors, mais la proximité avec le pouvoir politique, et le sentiment de partager un système commun de valeurs avec celui-ci.

3.3 In fine, il incombe au politique de donner le sens

Devant la diversité et la complexité des ressorts sociologiques brièvement illustrés ci-dessus, comment s'assurer que le haut fonctionnaire ait une conscience précise de sa mission, qui lui permette de donner du sens à son action ? Cette quête de sens dépasse bien évidemment les considérations institutionnelles, et nous allons argumenter ici que le meilleur système sociopolitique est, dans l'intérêt de tous, celui qui garantit le plus de visibilité au haut fonctionnaire.

Le présent chapitre a démontré à quel point le rôle du haut fonctionnaire est à la fois dialectique et collaboratif vis-à-vis de l'interlocuteur politique. Cette subtilité n'est quelques fois pas accepté par les hauts fonctionnaires eux-mêmes. Ainsi, en Italie, les hauts fonctionnaires de carrière ont une attitude très défensive vis-à-vis du politique. Ils ont une propension à se crisper dans une posture de gardien rigide et formel de la légalité, et font tout pour se protéger des incursions politiques. Les très faibles chiffres de mobilité des hauts fonctionnaires italiens illustre cette position défensive. Un juriste italien parle même de « conception de propriété du poste ».

L'expérience des différents pays européens, l'environnement contemporain dans lequel interviennent l'action publique et le système politico-administratif, ainsi que les remarques précédentes d'ordre sociologiques, plaident en faveur d'une dose de *spoil system* dans toute haute fonction publique. Il s'agit du meilleur remède contre la méfiance qui sinon sape de l'intérieur le bon fonctionnement du système. L'engagement du haut fonctionnaire dans les systèmes contemporains englobe deux aspects. Tout d'abord, un niveau d'engagement politique : on attend du haut fonctionnaire un certain assentiment de l'axe général de la politique publique qui est conduite par le gouvernement. On attend ensuite un engagement du haut fonctionnaire sur ses résultats de gestion proprement dits. La figure du dirigeant public soucieux d'efficience et d'efficacité, rendant des comptes régulièrement, nécessite un nouveau type de loyauté. Dans [70], J.-M. Eymeri parle de *loyauté*

post-wéberienne : à la loyauté wébérienne comme expertise neutre s'est substituée une définition de la loyauté des managers comme devoir d'engagement, à la fois engagement dans le travail toujours politique de définition des fins, des objectifs de l'action publique et engagement au sens d'un investissement de la personne même des managers, sommés de « se mouiller » pour le succès de leurs dossiers. En cela, le *new public management* nourrit une forme particulière, a priori bénéfique, de politisation de l'administration, non au sens classique d'une allégeance des fonctionnaires couplée à une dépendance de leurs carrières à l'égard du patronage politique, mais au sens d'une *politisation fonctionnelle* croissante de l'activité de hauts fonctionnaires de plus en plus appelés, au nom de l'efficacité, à intégrer les considérations spécifiquement politiques à leur action quotidienne en une sorte de soudure fonctionnelle avec le pouvoir ministériel.

Afin de s'assurer de cet engagement multi-facettes de la part du haut fonctionnaire, il incombe au pouvoir politique de donner le sens à l'action publique dans son ensemble. Pour ce faire, il lui revient de fixer une ambition, une direction, des grands axes stratégiques pour la politique publique. Seul lui a la légitimité et le pouvoir de le faire. La visibilité et la coordination ne peut venir que du politique, dont le rôle est d'orchestrer une fonction publique fragmentée par l'étendue de ses missions et de ses métiers. A. Teyssier, président de l'Association des Anciens Élèves de l'École Nationale d'Administration, observe dans [71] que c'est l'ambiguïté du discours politique qui est source de malaise pour le haut fonctionnaire. En particulier, un discours dichotomique qui consiste à exposer la haute fonction publique aux attentes nouvelles de la société, sans pour autant lui donner les leviers politiques de mener une véritable action publique, explique selon lui le mécontentement des hauts fonctionnaires. « Le mal n'a besoin pour réussir que d'hommes honnêtes qui ne font rien ». Au-delà des réformes d'organisation comme la suppression du classement de l'École Nationale d'Administration, A. Teyssier réclame une réflexion plus large sur l'action publique dans son

ensemble, en y impliquant à la fois et les hommes politiques et des les professionnels de l'administration.

La visibilité requise par le haut fonctionnaire débute par un choix net de système politico-administratif pour le pays. En France, le débat n'a jamais été tranché entre l'idée impossible d'une fonction publique neutre et professionnelle, et celle d'une politisation de la haute administration pour une plus grande efficacité, calquée sur le modèle américain. En façade, la haute fonction publique serait neutre, professionnelle, dévouée au ministre, quel qu'il soit, et plus généralement à l'État. Mais derrière le masque, chaque haut fonctionnaire est plus ou moins marqué politiquement, et donc plus ou moins fiable. D'où une certaine hypocrisie latente. « On ne peut pas vraiment parler d'hypocrisie car ceux qui sont dans le milieu savent », tempère P. Penaud, inspecteur général des affaires sociales. « Mais comme ce n'est pas décidé en fonction d'une règle de droit, cela peut varier.» Un flou qui offre sans doute une plus grande souplesse aux décideurs, mais qui ne garantit pas une plus grande efficacité, loin de là : «On ne pousse pas la logique jusqu'au bout : un ministre qui arriverait choisirait son équipe et changerait ses directeurs s'il veut,» remarque P. Penaud. « Chez nous, il arrive, il les doublonne avec des membres de son cabinet et il ne parle jamais à ses directeurs, c'est cela qui ne va pas! ». Pour éviter la critique de chasse aux sorcières. On retrouve ici les dégâts d'une méfiance généralisée au sein même de l'administration. La situation actuelle est celle d'un système politisé qui ne dit pas son nom. Il faut ou bien institutionnaliser la politisation de la haute fonction publique, ou bien l'en protéger. Certains proposent[26] de mettre en place en France un système d'audition des personnalités nommées en conseil des Ministres devant le Parlement. Le système actuel est certes souple, mais sur le long terme, en citant A. Teyssier, « le meilleur système sera celui qui donnera de la visibilité sur la durée ».

[26] Comme Hervé Morin, député français UDF.

Le manquement du pouvoir politique à ses devoirs relatifs à la visibilité de l'action publique culmine lorsque celui-ci se désolidarise de son administration. Le phénomène a été observé dans différents pays démocratiques, et analysé par certains sociologues, en particulier dans [72]. Dans ces pays, les attaques les plus vives de la bureaucratie proviennent des hommes politiques eux-mêmes. Les sociologues interprète ce fait comme une tentative d'écarter les critiques - en les détournant - de leur propre incapacité à résoudre les problèmes les plus urgents de la société. Ce faisant, ils concentrent leur courroux et leur frustration sur leur propre administration et sur la manière dont cette dernière est gérée. Ce mécanisme a été nommé *blaime-avoidance* (évitement des critiques), et est révélateur de la méfiance entre politique et administratif. La démarche est aussi légitimatrice, de la part du politique. Ce dernier veut contrecarrer la perte de confiance du citoyen dans l'État[27]. L'État étant en accusation, la ligne de défense des politiques ressemble très souvent à plaider coupable en affirmant que l'État est certes impotent mais en cours de réforme.

L'élément clef revient donc à l'absence de méfiance entre sphère politique et sphère administrative. Sans chercher la confiance absolue, c'est l'absence de méfiance qui huile les rouages du système politico-administratif. Le haut fonctionnaire prend conscience de la dimension de son rôle lorsque le politique lui fournit la visibilité de l'action publique.

CONCLUSION

L'analyse des relations entre le pouvoir politique et la haute fonction publique est particulièrement éclairante sur les ressorts cachés du

[27] Il a été mesuré au Canada que la confiance en l'État est tombé de 58% en 1965 à 27% en 2005 (Source: [73]).

fonctionnement du système politico-administratif. Quel que soit le degré de contrôle que possède le politique sur l'administratif, une répartition équilibrée des prérogatives ainsi que la définition d'une ligne claire remontent de l'analyse comme les deux éléments déterminants à l'instauration d'une relation saine et non emprunt de méfiance entre les deux pôles, pour le plus grand intérêt du système politico-administratif dans son ensemble.

La définition d'une ligne claire pour l'action publique, élément clef pour donner à la mission du haut fonctionnaire tout son sens, nécessite une approche globale des dysfonctionnements politiques et administratifs du système de décision, ainsi qu'une réflexion approfondie sur les attentes de la société en matière d'action publique. L'analyse d'un système politico-administratif contient des éléments institutionnels (dispositions juridico-légales, organisations, processus de décision), mais aussi une composante sociologique (identité collective, sens de sa mission de chacun des acteurs publics). L'alchimie est particulièrement complexe, il est par conséquent quasi-impossible de se prononcer sur une quelconque hiérarchie des systèmes politico-administratifs, tout comme sur un hypothétique modèle idéal.

Conclusion

Alors que le Royaume-Uni n'a cessé de faire évoluer son encadrement supérieur en essayant de s'adapter aux besoins du moment, que l'Italie s'est lancée dans l'aventure de la réforme des années 90 et que la Belgique a tenté de bouleverser son système par la réforme *Copernic* des années 2000, la France et l'Espagne ont conservé leur système de corps, privilégiant les effets d'annonce comme la suppression du classement de l'École Nationale d'Administration. Il n'existe aucune loi universelle en matière de haute fonction publique. Ainsi, plutôt que de sans cesse tout vouloir réinventer, chaque État a intérêt à développer des outils de benchmarking. Dans le cadre de notre étude, nous avons retenu cinq critères principaux de comparaison : le recrutement, le déroulement de carrière, la rémunération, la nomination aux postes de direction et les relations entre les sphères administrative et politique.

En raison des responsabilités qui lui sont confiées, le dirigeant public doit suivre une formation initiale d'excellence. Le système français des Grandes Écoles la garantit et crée un langage commun. Cependant, la formation initiale ne suffit pas. Le système de recrutement doit également garantir l'adéquation du vivier de talents aux besoins, tout en s'assurant de l'attractivité. Tel est le cas du système espagnol : la difficulté des concours et l'engagement nécessaire à leur préparation forcent le candidat à réfléchir en amont sur son adéquation aux exigences du corps visé.

Très présent en France et en Espagne, mais nettement moins ailleurs, le prestige social est loin de garantir à lui tout seul l'attractivité de la haute fonction publique. La mobilité dans le déroulement de carrière en est aussi une caractéristique importante. Au Royaume-Uni, les *fast streamers* entrent dans la fonction publique directement au grade 4, mais par la suite, leur mobilité apparaît souvent désordonnée et leur entrée dans le *senior civil service* est loin d'être garantie. En France, la mobilité est gérée efficacement dans les grands corps. Mais ce constat doit être tempéré : ceci n'est valable que pour les corps possédant des cellules de gestion de ressources humaines personnalisée. De plus, après un début rapide, les carrières après la quarantaine sont souvent plus difficlement gérées.

Suite à la réforme *Copernic*, la Belgique a sensiblement revu à la hausse le niveau de rémunération des dirigeants publics. Le Royaume-Uni est allé plus loin en mettant en place un système de rémunération incluant une importante part variable d'une part, et en n'hésitant pas, si besoin est, à payer au prix fort des dirigeants publics provenant du secteur privé d'autre part.

En matière de nomination, alors que la France, l'Espagne et l'Italie se distinguent par leur opacité, le Royaume-Uni a mis en place des processus transparents et audités par des *commissioners* rendant compte devant le Parlement. Mais la Belgique a assurément le processus le plus abouti : les mandataires passent un *assessment* confié à une autorité indépendante (le *SELOR*) au cours duquel leurs compétences managériales, mais aussi techniques sont évaluées.

En termes de relations de travail avec le pouvoir politique, l'Italie a fait un choix clair, le *spoil system.* Les directeurs d'administration sont ouvertement politisés et fortement impliqués dans la conception des politiques. Le Royaume-Uni, lui, a opté pour un *Westminster system* : le *permanent secretary* bénéficie d'une indépendance et d'une grande légitimité tandis que le cabinet ministériel se cantonne aux

problématiques politiciennes. La situation en France et en Espagne semble plus confuse : ces pays n'ont pas voulu choisir entre ces deux systèmes. En France, un symptôme de l'incompréhension entre politique et administratif réside dans l'hypertrophie des cabinets ministériels qui ne jouent plus leur rôle d'interface, mais agissent souvent comme barrière de protection autour du Ministre, voire d'administration parallèle.

Le dirigeant public idéal est par conséquent français de formation, espagnol pour le recrutement, à nouveau français pour le déroulement de carrière, anglais en ce qui concerne le traitement, belge en matière de nomination et enfin anglais pour les relations de travail avec le politique. Difficile de concevoir de manière réaliste un tel système patchwork. Chaque haute fonction publique fait système et s'inscrit dans un environnement culturel national. Il n'est par conséquent pas possible de construire par mécano la haute fonction publique idéale !

Néanmoins, cette approche comparative nous a permis de tirer trois enseignements concernant le système français. Tout d'abord, les attentes pesant sur le haut fonctionnaire français semblent extrêmement fortes. Celui-ci doit être un *leader*. Mais il doit également être un expert, l'État arbitre et régulateur ayant besoin avant tout de compétences techniques. De surcroît, il doit se montrer entrepreneur, la capacité d'adaptation et d'innovation étant gage de modernité et d'amélioration continue. Se rend-on réellement compte du profil recherché ? Il s'agit assurément d'un profil de surhomme. La clé consiste plutôt à savoir gérer cette diversité de compétences.

Cette gestion des compétences est-elle différente du secteur privé ? Notre étude a montré qu'il est indéniable que la gestion des ressources humaines publique est sur nombre d'aspects similaire à la gestion des ressources humaines privée. Ainsi des échanges fructueux peuvent intervenir, que ce soit en échangeant les bonnes pratiques ou en échangeant les ressources humaines elles-mêmes. Pour autant, des

actifs immatériels sont à préserver de part et d'autre de la barrière. En particulier, le formatage des hauts fonctionnaires français a le mérite de maintenir une culture commune entre les dirigeants publics. Par conséquent, une subtile perméabilité doit être préservée. Elle doit se faire de manière contrôlée et apaisée, le référentiel français de valeurs étant un capital immatériel à préserver.

Enfin, la répartition claire des rôles entre sphère administrative et sphère politique est souhaitée par les hauts fonctionnaires. À l'étranger, alors que le Royaume-Uni a par exemple adopté le *Westminter system*, l'Italie a quant à elle opté pour le *spoil system*. Il n'en est pas moins qu'un choix a été opéré. En France, l'aversion au risque des politiques pousse ces derniers à privilégier des « réformes d'annonce » aux réformes de fond. A-t-on inventé un modèle français ? Il ressort de notre étude qu'il conviendrait de trancher une bonne fois pour toute en faveur d'un système clair, le non-choix devenant source de malaise.

Personnalités rencontrées

France

- Dambrine Fabrice, corps des mines, président de la Fédération des Grands Corps techniques de l'Etat
- Dassa Ralph, directeur de l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique
- Folz Jean-Martin, président de l'Association Française des Entreprises Privées
- Gissler Éric, inspection général des finances
- Lambert Thomas, directeur adjoint de cabinet du Secrétaire d'État chargé des Affaires européennes
- Maillard Dominique, président du directoire de RTE
- Maire Jacques, ancien directeur général de Gaz de France
- Michel Stéphane, directeur du business développement & non operated assets, Total Qatar EP
- Pilichowski Elsa, administratrice à l'OCDE en charge des questions de gestion publique
- Rouban Luc, directeur de recherche, CEVIPOF Sciences-Po Paris
- Rousseau Luc, directeur de la Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services
- Santel Gilbert, ancien directeur de la Direction Générale de l'Administration de la Fonction Publique
- de Silguy Yves-Thibaut, président de Vinci

- Teyssier Arnaud, président de l'association des anciens élèves de l'École Nationale d'Administration
- Thisse Julie, adjointe au chef de bureau de la prospective et des affaires internationales, DGAFP
- Trupin Claude, conseiller-maître à la Cour des comptes
- Verzelen Florence, adjointe au directeur exploration-production GDF-Suez
- Villeroy de Galhau François, responsable banque de détail France BNP-Paribas
- Weil Thierry, enseignant-chercheur à l'École des Mines de Paris

Royaume-Uni

- Amroliwala Dusty, director, Civil Service Workforce, Cabinet Office
- Penfold Stephen, leadership and HR consultant/strategic relationship manager, National School of Government
- Rossiter Adrian, principal international consultant, National School of Government
- Steinhouse Adam, head of the school of European studies, National School of Government
- Sutherland Winston, organisational development consultant, National School of Government
- Thomson Kate, program director for the fast stream, National School of Government
- Wall Lorraine, senior civil service recruitment manager, Department for Work and Pensions

Espagne

- Alonso Martin-Sonseca Manuel, vocal asesor, secreteria general tecnica, Ministerio de Industria
- Dequidt Eduardo, jefe de la unidad de apoyo, Instituto Nacional de Administracion Publica

- Dominguez Toribo Nicolas, consejero tecnico, oficina de conflictos de intereses
- Fernandez-Fernandez Susana, jefe de servicio, subdireccion general de hidrocarburos, Ministerio de Industria
- Gonzalez-Carloman Gonzalez Manuela, technico superior de la division de consultoria asesoramento y asistencia de recursos humanos, direccion general de la funcion publica, Ministerio de Administraciones Publicas
- Gonzalez-Sanz Paola, vocal asesor, direccion general de financiacion internacional, Ministerio de Economia
- Lopez Laguna Flor, subdirectora general de la oficina de conflictos de intereses, Ministerio de Administraciones Publicas
- Pozuleo Perez Fernando, director del centro de cooperación institucional, Instituto Nacional de Administracion Publica
- Romero Carlos, secretario general, Red.es
- Vazquez Teijeira Diego, consejero tecnico, subdireccion general de hidrocarburos, Ministerio de Industria
- Viciana Duro Emilio, jefe de area, subdireccion general de relaciones con otras administraciones, Ministerio de Administraciones Publicas

Italie

- d'Alessios Gianfranco, professeur de droit administratif à la faculté de Sciences Politiques de l'université de Roma Tre
- Avena Dominique, risorse humane, Agenzia delle Entrata
- Carabelli Umberto , professeur à la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
- de Cristofaro Massimo, sous-directeur de la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
- Espa Efisio, ancien conseiller économique de Walter Valtroni
- Massoli Laura, dirigente coordinatore, servizio per la competitività delle imprese e la qualità della vita dei cittadini, Dipartimento della Funzione Pubblica

- Zucaro Antonio, presidente, Confederazione Italiana Dirigenti e Alte professionalità

Belgique

- Auwers Tom, directeur général Appui Stratégique, Service Public Fédéral Santé
- Benharrosh Corinne, directrice recrutement et sélection, bureau de sélection de l'administration fédérale, SELOR
- Damar Michel, secrétaire général, service public fédéral personnel et organisation
- Peters Eric, deputy head of cabinet, cabinet of the Commissioner for Trade, European Commission
- Schmitt Nathalie, service des ressources humaines, Service Public Fédéral Santé
- Triest Vincent, conseiller général de la fonction publique, staff du président, service public fédéral personnel et organisation
- Vainsangele Roland, secrétaire générale du syndicat CGSP-AMIO
- Vanderbecq Pascal, conseiller général, Service Public Fédéral Economie
- Vermeulen Philippe, consultant senior cadre légal, fonction publique et justice à l'OCDE

Pays-Bas

- Van der Gaast Peter, directeur de la division de la fonction publique internationale, Ministère de l'Intérieur

Canada

- Bourgault Jacques, professeur associé, Université de Québec, École nationale d'administration publique

Références bibliographiques

[1] Notre État : le livre vérité de la fonction publique, R. Fauroux, B. Spitz et divers auteurs, 2001

[2] La Scuola Superiore Della Pubblica Amministrazione, Quarant'anni di attività al servizio dello Stato

[3] Costruzione e uso di un modello di competenze, Il caso Agenzia delle Entrate

[4] La modernisation de la fonction publique – l'expérience de la réforme Copernic en Belgique, Ph. Vermeulen

[5] Hauts fonctionnaires en Europe, Gestion et conditions de travail des cadres supérieurs de la fonction publique dans les États membres de l'Union Européenne, Études et perspectives, DGAFP, IGPDE, UE2008.fr, EUPAN

[6] Hauts fonctionnaires en Europe, Gestion et conditions de travail de l'encadrement supérieur de l'administration centrale dans les États membre de l'Union Européenne, DGAFP, IGPDE, UE2008.fr, EUPAN

[7] Performance de la fonction ressources humaines : définitions et cadre d'analyse, Études et perspectives, DGAFP, IGPDE, UE2008.fr, EUPAN

[8] Performance de la fonction ressources humaines : perspectives et approches opérationnelles, Enquête auprès d'administrations publiques européennes, Études et perspectives, DGAFP, Ernst & Young, UE2008.fr, EUPAN

[9] Enquête sur une Hypocrisie Française : La Vérité sur le Pantouflage, les Échos, 6 mars 2009

[10]La Belgique Impertinente, F. Bordes et G. de Pirey
[11]L'emploi public, un état des lieux, OCDE, 2008
[12]Perspectives Gestions publiques, Publication de l'IGPDE\Recherche-Études-Veille n°30 – mars 2009.
[13]La lettre du management public, N°14 – mars/avril 1998
[14]La performance des fonctions « ressources humaines », IGPDE
[15]Les docteurs dans la haute fonction publique, Avec la participation de la confédération des jeunes chercheurs, Mai 2008
[16]Les cadres et la politique, 1978-2008, L. Rouban
[17]Rapport sur la diversité dans la fonction publique, D. Versini, Décembre 2004
[18]L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État, J.-P. Weiss, M.-Ch. Colomb d'Ecotay, M. Delpech, S. Merlen, J.-P. Carton, V. Sivré
[19]L'encadrement supérieur de la fonction publique : vers l'égalité entre les hommes et les femmes, Quels obstacles ? Quelles solutions ?, A.-M. Colmou
[20]Contribution pour le développement de la gestion des ressources humaines Cadres dans les fonctions publiques, Groupe de travail Cadres des fonctions publique, CFDT, 18 avril 2008
[21]Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative, L. Rouban
[22]La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement, J.-L. Silicani, Février 2004
[23]Moderniser l'État : l'encadrement supérieur, Y.-Th. De Silguy, Décembre 2003
[24]L'encadrement supérieur des administrations de l'État – Rapport au ministre, J.-P. Weiss, 1996
[25]La diversification du profil des membres de la haute fonction publique de l'État et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur, M. Pochard, 2006

[26]Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France, J.-L. Silicani, Avril 2008
[27]Gérer la haute fonction publique, la réforme de la haute fonction publiques dans les pays membres de l'OCDE, OCDE, 2003
[28]Public Management and politics : senior bureaucrats in France, L. Rouban, 2007
[29]Fast Stream, Accelerate your carrer, The learning you need to succeed in government, National School of Government
[30]Portfolio 2008-2009, National School of Government
[31]A different approach to devlopping future leadership talent for a changing Civil Service, National School of Government
[32]Policy Making and Government, Learning enriched by the view from the centre, National School of Government
[33]Belgique, réexamen de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique, OCDE, 2007
[34]L'emploi public en Espagne, Ministerio de Administraciones publicas, Madrid 2008
[35]Gestions publiques en Revues n°14, Quels dirigeants public pour demain ?, avril 2009, IGPDE
[36]25 ans de réformes de la gestion publique dans les pays de l'OCDE, Convergence et systémique, IGPDE
[37]Analyse comparative : Grands corps techniques de l'État dans 7 pays de l'Union Européenne, Juillet 2008, DGTPE
[38]Réformer l'encadrement supérieur, l'expérience de sept pays, Février 2003 (rapport d'étape), IGPDE
[39]Rapport à M. le Premier Ministre : Mission d'étude sur l'avenir des corps d'ingénieurs de l'État, D. Canépa et J.-M. Folz, 2009
[40]Comprendre les enjeux du répertoire interministériel des métiers de l'État, DGAFP
[41]L'ÉNA se réforme pour redorer son blason, Le Figaro, 25 mars 2009
[42]Value Solidity in Government Business – Results of an Empirical Study on Public ans Private Sector Organizational Values, Z. van der

Wal et L. Huberts, The American Review of Public Administration, vol. 38, septembre 2008

[43]Public Management and Politics : Senior Bureaucrats in France, L. Rouban, Public Administration, vol 85, 2007

[44]L'Étrangeté française, Ph. d'Iribarne, 2006

[45]La logique de l'honneur, Ph. d'Iribarne, 1989

[46]Patouflage, le contrôle renforcé, Les Cahiers de la fonction publique, S. Salon, juin 2007

[47]La noblesse d'État, P. Bourdieu, 1989

[48]Moderniser l'État : la route à suivre, OCDE, 2005

[49]La rémunération liée aux performances dans l'administration, OCDE, 2005

[50]Étude sur la participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires, OCDE, 2007

[51]Le Crépuscule des petits dieux, A. Minc, 2006

[52]L'attractivité de la haute fonction publique est-elle en déclin ?, Pouvoirs n°117, Serviteurs de l'État, L. Schweitzer, avril 2006

[53]Les Limogés du président : la Vie après la Disgrâce, Le Monde, le 9 février 2009

[54]Faut-il un spoil system à la Française ?, Acteurs Publics, janvier 2007

[55]Économie et Société, M. Weber, 1922

[56]The New Public Management in the 1980s : Variations on a Theme, Ch. Hood, 1995, Accounting, Organizations and Society vol. 20.

[57]Ruminations on the Study of American Public Democraties, H. Kaufman, 2008, The American Review of Public Administration

[58]Le management public à l'épreuve de la politique: le coup dans l'eau de Copernic, Ch. de Visscher, Politiques et management public, décembre 2005

[59]Concurrences Ministérielles et Différenciation : la Fabrique de la réforme de l'État en France dans les années 1990, Ph. Bezès in F. Dreyfus, J.-M. Eymeri : Sciences Politiques de l'Administration, une Approche Comparative, 2005, Economica

[60]Rapport d'Activité de la Mission Interministérielle de Suivi et de Gestion des Administrateurs Civils (MISGAC), années 2002-2003
[61]Estatuto Basico del Empleado Publico (Statut Général des Fonctionnaires), Boletin Oficial del Estado, 2008, Madrid
[62]La Société de Défiance, Y. Algan et P. Cahuc, 2007
[63]La Legge « Brunetta » : il Designo della Dirigenza, G. d'Alessio, mars 2009, Astrid Ressigna n°88
[64]Politics Power and Bureaucracy in France, E. Suleiman, Princeton University Press, 1974
[65]Elites in French Society: The Politics of Survival, E. Suleiman, Princeton University Press, 1978
[66]Les Ressorts Cachés de la Réussite Française, E. Suleiman, Seuil, 1995
[67]La Révision Générale des Politiques Publiques: sa Méthode et ses Finalités, F. Lafarge in La Réforme de l'État, Les Cahiers Français n°346, octobre. 2008
[68]Brève Rencontre avec E. Suleiman, Le Nouvel Observateur, octobre 2008
[69]Emergence d'un spoil system local ou politisation des emplois ?, Entretiens Territoriaux de Strasbourg, atelier animé par Alain Piffaretti, 2008
[70]Frontières ou Marches ? De la Contribution de la Haute Administration à la Production du Politique, J.-M. Eymeri, in J. Lagroye, La Politisation, 2003, Belin
[71]Editorial dans La Réforme de la Fonction Publique, dossier du Magazine des Anciens Elèves de l'ENA, mai 2009
[72]Dismantling Democratic States, E. Suleiman, 2003, Princeton University Press
[73]The New Balance between Politicians and Public Servants in Canada, D. Zussman, 2008, Optimum Online

Index

A

Agenzia delle Entrata,168
Algemene bestuursdienst,86, 87, 88
Allemagne,19, 20, 22, 23, 26, 82

B

Belgique,6, 7, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 35, 40, 41, 46, 53, 54, 63, 64, 66, 68, 70, 72, 76, 82, 113, 121, 129, 130, 132, 134, 140, 141, 143, 148, 149, 151, 170, 171, 172

C

Cabinet ministériel,104, 117, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 151, 159
Cabinet Office,89, 98
Canada,26, 92, 117, 160, 169, 174
Canépa D.,13, 81, 82, 172
Civil service capability group,65, 89, 98
Civil Service Commission,112, 128
Commission de déontologie,103, 105
Commissionners,112
Copernic (réforme),24, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 46, 54, 64, 70, 72, 76, 82, 114, 121, 129, 131, 132, 144, 149, 150, 151, 152, 170, 173
Corso-concorso,48, 49, 50, 76, 149

D

De Silguy Y.-Th.,12, 171
Dirigenza,51, 57

E

École Nationale d'Administration,9, 12, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 58, 59, 71, 75, 96, 100, 128, 156, 158
École Normale Supérieure,6, 100
École Polytechnique,6, 9, 44, 47, 100
Espagne,6, 7, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 41, 43, 46, 47, 52, 53, 57, 59, 63, 64, 66, 68, 71, 75, 78, 79, 103, 105, 118, 119, 128, 130, 132, 139, 140, 172
États-Unis,26, 82, 115, 117, 126, 127

F

Fauroux R.,12, 170
Folz J.-M.,13, 82, 91, 172
Fonction publique d'emploi,20, 21, 22, 24, 70, 72, 85

Fonction publique de carrière,17, 20, 21, 70, 72

G

Gestion des Ressources Humaines (GRH),55, 56, 58, 67, 69, 70, 71, 74, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 95, 96, 97, 99, 102, 106, 108

I

IGPDE,8, 40, 170, 171, 172
Instituto Nacional de Administracion Publica,41, 43, 59, 75, 167, 168
Irlande,19, 22, 23, 26, 34
Italie,6, 7, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 41, 47, 51, 53, 54, 57, 59, 63, 66, 68, 70, 76, 78, 85, 95, 99, 115, 117, 118, 128, 130, 132, 137, 140, 145, 149, 153, 157

L

Leadership,31, 38, 41, 46, 53, 54, 81, 172
Loi Organique sur les Lois de Finance (LOLF),100, 136

M

Mandataire,17, 32, 33, 34, 35, 36, 53, 63, 64, 66, 68, 70
Modèle hybride,20, 21, 24, 25, 121, 129

N

New Public Management,68, 81, 91, 92, 93, 95, 98, 99, 100, 124, 135, 136, 137, 138, 154, 158, 173
New Zealand employment service,92, 93, 99
Norvège,155
Nouvelle-Zélande,26, 92

O

Oficina de conflictos de intereses,104

P

P. Bourdieu,14, 173
Pays-Bas,19, 20, 22, 23, 26, 86, 87, 97, 169
Personnel Office,127
Plan de management,31, 68, 134
Pochard M.,12, 72, 77, 79, 81, 90, 96, 100, 130, 171
Président du comité de direction,31, 33, 36, 37, 68, 134, 143

R

Réforme de l'État,12, 13, 53, 151, 173
Royaume-Uni,6, 7, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 37, 40, 41, 53, 54, 59, 63, 64, 66, 68, 75, 78, 83, 88, 98, 101, 111, 112, 113, 114, 117, 128, 130, 131, 134, 140, 141, 145, 153

S

Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione,48, 49, 50, 59, 76, 168
SELOR,32, 33, 34, 36, 73, 82
Senior civil servant,17, 38, 40
Senior civil service,27, 37, 38, 39, 40, 65, 73, 74, 78
Service Public Fédéral,31, 32, 33, 35, 36, 68, 77, 129, 134, 143
Sillicani J.-L.,13
Special advisors,117, 140

W

Weiss J.-P.,12, 77, 171