



Documents SIGMA No. 21

Promouvoir l'efficacité
et le professionnalisme
dans la fonction publique

OCDE

<https://dx.doi.org/10.1787/5kgkhh6q7s7c-fr>

**PROMOUVOIR L'EFFICACITÉ ET LE
PROFESSIONNALISME
DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

DOCUMENTS SIGMA : N° 21

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale — est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et du Programme Phare de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

L'Organisation de coopération et de développement économiques est une organisation intergouvernementale qui réunit 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire du Centre, l'OCDE fournit des conseils et une assistance, portant sur les problèmes économiques les plus divers, aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

Les Programmes Phare et SIGMA couvrent les mêmes pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Créé en 1992, SIGMA dépend du Service de la gestion publique de l'OCDE, qui fournit des informations et des analyses d'experts sur la gestion publique aux décideurs et facilite les contacts et les échanges d'expérience entre responsables de la gestion du secteur public. SIGMA offre aux pays bénéficiaires la possibilité d'avoir accès à son réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, à ses informations comparées et à ses connaissances techniques dont dispose le Service de la gestion publique.

SIGMA vise à :

- aider les pays bénéficiaires à rechercher des méthodes de gestion publique propres à améliorer l'efficacité de l'administration et à encourager les agents du secteur public à respecter les valeurs démocratiques, l'état de droit et les règles de la déontologie ;
- contribuer à mettre en place dans les pays des structures au niveau de l'administration centrale pour relever les défis de l'internationalisation et des plans d'intégration à l'Union européenne ;
- soutenir les initiatives de l'Union européenne et des autres donateurs visant à aider les pays bénéficiaires à entreprendre la réforme de leur administration publique et contribuer à la coordination des activités des donateurs.

Dans tous ses travaux, cette initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cela suppose notamment d'accorder un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

Les activités SIGMA se répartissent entre cinq domaines techniques : réforme administrative et stratégies nationales, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, et supervision administrative. En outre, le Service de l'information de SIGMA diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

Copyright OCDE, 1997

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à : M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cédex 16, France.

Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport a pour objet les pratiques relatives à la gestion des ressources humaines dans quatre pays d'Europe centrale et orientale : l'Albanie, l'Estonie, la Hongrie et la Pologne. L'étude est fondée sur des informations disponibles en 1996. Depuis lors, des changements importants ont eu lieu pour le moins dans deux de ces pays. En Pologne, une nouvelle Loi sur la Fonction publique est entrée en vigueur en janvier 1997 (certaines dispositions sont entrées en vigueur 30 jours après la promulgation de la loi). En Albanie, la situation actuelle de l'administration publique est difficile à appréhender depuis les récents désordres politiques. En 1996, alors que ce rapport était en cours de préparation, une législation sur la fonction publique était en vigueur en Albanie, en Estonie et en Hongrie. En Pologne, l'emploi dans l'administration publique était encore régi par la loi de 1982 sur les fonctionnaires.

Le rapport a pour objectif d'établir la mesure dans laquelle la mise en œuvre d'une loi particulière sur l'emploi dans la fonction publique entraînerait des changements conséquents dans la gestion des ressources humaines ou dans les conditions présupposées pour la gestion, la sélection et la promotion de ce personnel. Le rapport a, par conséquent, pour objet les systèmes, les procédures et les pratiques de gestion des personnels du service public, et l'examen de l'incidence positive ou négative de ces dispositifs sur le professionnalisme et la conduite desdits personnels. Dans une certaine mesure, il aborde également les questions relatives à la législation et aux institutions de même qu'à la formation nécessaire pour promouvoir un comportement approprié de la part des fonctionnaires publics.

L'étude est fondée sur un document d'orientation commun adopté en collaboration avec des experts des quatre pays concernés. Les experts étaient les suivants : Odeta Dibra (à présent auprès de l'UNESCO) ; le professeur Georg Sootla, de l'Université Pédagogique de Tallinn, en Estonie ; Istvan Borbiro, juriste auprès de Jutasi & Partners, en Hongrie ; et Wojciech Marchlewski, de Co-operation & Partnership, en Pologne. Les quatre experts ont utilisé le document d'orientation comme document de référence pour la conduite des entretiens dans les services de l'administration de leur pays et pour la communication de leurs conclusions.

Le rapport, qui a été approuvé par les quatre gouvernements concernés, a été préparé par Marie-Christine Meininger, Directeur adjoint de la recherche et des publications, à l'Institut international d'Administration publique (Paris), et par le Professeur Alain Claisse, de l'Université Paris 1, qui ont également assuré la coordination du projet et des travaux des quatre experts. Cette publication est également disponible en anglais sous le titre *Promoting Performance and Professionalism in the Public Service (SIGMA Paper: No. 21)*.

SIGMA-OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France
Tel (33.1) 45.24.79.00 ou 45.24.13.94 ; Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail : sigma.contact@oecd.org ; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

NOTE DE SYNTHÈSE

Une administration publique professionnelle et efficace requiert des fonctionnaires compétents, motivés et neutres dans un système tout entier orienté vers la satisfaction de l'intérêt public. S'il peut être relativement aisé d'établir une théorie, dressant le profil d'une fonction publique fondée sur le mérite, il est beaucoup plus difficile de définir les moyens de la mettre en place. Les pays de la région d'Europe centrale et orientale sont dotés pour la majeure partie d'institutions, mais les cadres juridiques, les structures de coordination et la gestion de leur fonction publique connaissent de graves déficiences.

Le présent rapport, qui s'appuie sur des études de cas réalisées en Albanie, en Estonie, en Hongrie et en Pologne, identifie des secteurs de gestion précis et contient des recommandations à l'intention des responsables de la réforme de l'administration publique d'un pays ou de la gestion d'une institution publique. Ces recommandations portent sur le principe et l'application d'un statut de la fonction publique, la conception et la mise en oeuvre d'une politique du personnel, les instruments d'une politique du personnel, les recrutements, la formation, les rémunérations, les systèmes d'organisation des carrières et la déontologie.

En ce qui concerne le statut de la fonction publique, tout le monde s'accorde à reconnaître la nécessité de disposer de règles simples et immédiatement applicables. Les quatre pays étudiés ont tous adopté un statut de la fonction publique. Toutefois, les normes ainsi posées doivent être reconnues et acceptées par tous les partenaires et être transformées en pratiques de gestion.

S'agissant de la politique du personnel, l'absence d'organe de coordination, de conseil et d'exécution porte préjudice à la gestion des carrières. Elle peut saper les efforts entrepris en vue de professionnaliser et de rendre plus efficace la fonction publique. Un niveau minimum de coordination permettrait d'éviter que des règles ou des politiques contradictoires ne soient adoptées par différents ministères. Cette coordination pourrait porter sur la mise en oeuvre des priorités définies à l'échelon national, l'ajustement des moyens aux objectifs et le suivi de la gestion des personnels.

Quel que soit le rôle dévolu à l'instance de coordination, celui des directions du personnel au sein de chaque ministère est essentiel. On observe que lorsque celles-ci ont l'autorité, la stabilité et les moyens nécessaires à l'exercice de leur mission, la gestion des ressources humaines est assurée de manière plus rigoureuse et l'influence de facteurs politiques ou des réseaux personnels décroît de manière significative.

Un instrument d'harmonisation des règles de gestion et de contrôle de conformité réside dans la constitution d'un fichier unique du personnel. La gestion informatisée est le mode le plus opérationnel puisqu'elle permet aussi le partage du fichier.

La publicité des règles de gestion des emplois et des carrières peut être considérée comme un facteur très positif permettant d'attirer davantage de candidats. Un des aspects de cette publicité est celle des vacances d'emploi qui contribue grandement à l'amélioration des recrutements.

Le professionnalisme et l'efficacité de l'administration dépendent non seulement de la qualité des recrutements, mais aussi de l'organisation des carrières. L'établissement d'un cadre commun aux différentes administrations fixant la hiérarchie des fonctions et des grades et l'organisation de la carrière est un facteur de clarification et d'harmonisation. La valorisation du mérite dans l'organisation de la carrière constitue l'élément central de la professionnalisation de la fonction publique et de la motivation de ses agents. Cette valorisation passe par la mise en place d'un système d'évaluation qui permette de fonder les décisions relatives à la carrière sur une appréciation équitable des qualités et performances afin que soient promus les agents dont les compétences peuvent être objectivement reconnues.

Dans le domaine de la formation, les progrès accomplis pourraient être poursuivis en s'appuyant sur une politique globale prenant en considération à la fois les besoins immédiats et ceux à plus long terme. L'adéquation de la formation aux besoins réels des administrations peut ne requérir qu'un dispositif léger (concertation, enquêtes ou autres) assurant l'existence d'un dialogue constant entre les prestataires et les demandeurs de formation.

S'agissant de la déontologie, une approche prudente et pragmatique doit être adoptée pour tirer des enseignements de l'expérience des quatre pays étudiés. Des réglementations trop complexes se sont avérées inefficaces. Un système de sanctions et surtout la volonté résolue d'appliquer ces sanctions sont indispensables.

La plupart des systèmes administratifs ont en commun une caractéristique majeure : la difficulté de faire coïncider les textes et les pratiques et la nécessité de réduire la distance qui les sépare pour assurer un bon fonctionnement de l'administration et, d'une manière plus générale, de l'Etat de droit.

Les réformes auront de meilleures chances d'aboutir si l'on parvient à une convergence des efforts et s'il existe notamment :

- une volonté politique claire et continue, affirmée au plus haut niveau, de manière à éviter l'enlisement du projet initial ;
- une large implication des agents publics à tous les niveaux de la hiérarchie, afin de réduire les risques d'incompréhension ou les résistances au changement ;
- un soutien du public pour qui les réformes seront d'autant mieux acceptées qu'il aura le sentiment d'en être, à plus ou moins long terme, le bénéficiaire ;
- une aide de la communauté internationale et des organismes multilatéraux et bilatéraux de coopération, qui pourront d'autant mieux soutenir intellectuellement et matériellement les réformes entreprises que les objectifs et les moyens auront été clairement définis.

Ce document SIGMA est disponible en anglais et en français sur le site Web de SIGMA <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA.....	1
AVANT-PROPOS.....	3
NOTE DE SYNTHÈSE.....	4
1. INTRODUCTION.....	7
2. CADRE GÉNÉRAL.....	11
La notion de fonction publique.....	13
Le poids de la fonction publique et la répartition des effectifs.....	15
3. GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	16
L'autonomie des ministères et les difficultés de coordonner et mettre en oeuvre une politique nationale de gestion des ressources humaines.....	16
Recrutement et sélection.....	17
4. FORMATION.....	21
5. CARRIÈRE.....	24
Promotion et évaluation des performances.....	24
Mobilité.....	26
6. RÉMUNÉRATIONS.....	27
7. DROITS ET OBLIGATIONS — DÉONTOLOGIE.....	30
Discipline.....	32
8. RELATIONS AVEC LE PUBLIC.....	34
9. ADMINISTRATION ET POLITIQUE.....	35
10. QUESTIONS À CONSIDÉRER.....	37
10.1. Principe et application d'un statut de la fonction publique.....	37
10.2. Conception et mise en oeuvre d'une politique du personnel.....	38
10.3. Instruments d'une politique du personnel.....	39
10.4. Recrutement.....	40
10.5. Carrière.....	41
10.6. Formation.....	41
10.7. Rémunération.....	42
10.8. Déontologie.....	42
ANNEXE 1. DOCUMENT D'ORIENTATION.....	44

1. INTRODUCTION

Parmi les réformes engagées dans l'administration des pays d'Europe centrale et orientale depuis le début de la transition, l'adoption d'un statut de la fonction publique, à l'instar des pays de l'Europe occidentale, a été considérée par beaucoup comme conditionnant la mise en place d'une fonction publique professionnelle, fondée sur le mérite, apte à servir avec compétence et efficacité l'intérêt public.

Pourtant, si la formulation d'un tel objectif est simple en apparence, aucun de ces termes ne va de soi et derrière les affirmations de principe, subsistent de nombreuses ambiguïtés.

Historiquement le développement d'une administration permanente, constituée d'agents recrutés sur la base de leurs compétences et de règles communes, plutôt que par le choix du pouvoir politique ou en vertu d'une charge héréditaire, est relativement récente en Europe et c'est à cette exigence de compétence professionnelle et de neutralité que répond une fonction publique permanente.

La notion de fonction publique de carrière peut être entendue dans son sens premier, par opposition à celle de fonction publique d'emploi. Le système de la carrière qui prédomine au sein de l'Union européenne, peut se définir par la combinaison de plusieurs éléments : le recrutement à vie dès l'abord en vue d'une carrière au sein de l'administration ; une progression hiérarchique dont les étapes successives et les conditions de déroulement sont déterminées par les lois et règlements et qui suppose, pour l'agent, l'occupation de plusieurs emplois successifs dans la déroulement de sa carrière. Ce système, qui va de pair avec l'affirmation de la spécificité du service de l'État, est généralement opposé au système de l'emploi¹, dans lequel les fonctionnaires sont en principe recrutés en vue de l'occupation d'un emploi déterminé et n'ont pas un droit à la carrière. La fonction publique est alors fractionnée en une multitude d'emplois. Le premier est généralement considéré comme un système fermé, car il n'autorise pas d'entrée en cours de carrière dans la fonction publique ou les limite fortement. Le second est plus "ouvert" au recrutement d'agents ayant déjà accompli ailleurs une partie de leur vie professionnelle.

Cependant, aucun de ces systèmes n'existe à l'état pur et l'étude des fonctions publiques ouest européennes ne montre pas de divergences sensibles entre système de carrière et système d'emploi. Aucun d'entre eux ne peut être considéré comme produisant de meilleurs résultats et le choix en faveur de l'un ou de l'autre système doit être fonction des spécificités du pays.

Dans le système de la carrière, la garantie de l'emploi n'est pas toujours assurée de manière absolue. Et le système de l'emploi comporte bien des similitudes avec celui de la carrière (notamment, le licenciement y est généralement soumis à des conditions plus ou moins restrictives). Mais c'est dans le mode de déroulement de la carrière que réside la différence essentielle. Certes, il est possible de faire carrière en occupant plusieurs emplois successifs. Cependant, le recrutement ne vaut que pour l'occupation d'un emploi déterminé et dans certains pays n'offre qu'une progression de salaire à l'ancienneté. Toute promotion ou avancement dans ces pays supposent un nouveau recrutement.

Les implications de l'aspiration à l'établissement d'une fonction publique de carrière en Europe centrale doivent être explicitées. Tout d'abord, il faut distinguer l'instauration d'une fonction publique de carrière et l'édiction d'un statut. En effet, les garanties de la carrière peuvent aussi bien être assurées par un système de conventions collectives que par un statut. Et l'existence d'un statut en soi ne préjuge ni du contenu des règles posées (il peut être en partie transposé du code du travail) ni de leur application.

1. Voir Claisse, A., Meininger, M.C., *Fonctions publiques en Europe*, Paris, Montchrestien, 1994, 158 pages.

Ensuite, l'idée d'une fonction publique neutre et fondée sur le mérite doit être clarifiée. Elle implique l'existence d'un corps d'agents recrutés et promus en fonction de leurs compétences professionnelles, qui sont au service de l'intérêt public tel que celui-ci est défini par la loi.

Le principe du mérite repose sur la reconnaissance et la valorisation des compétences et des savoir-faire, dans ses aspects symboliques et matériels.

La neutralité peut être entendue comme la neutralité à l'égard du pouvoir politique mais également comme la neutralité à l'égard des groupes d'intérêts privés. Elle va ainsi de pair avec l'impartialité. La neutralité politique — qui peut-être absolue ou relative — n'exclut ni la subordination de l'administration aux autorités gouvernementales, pour l'accomplissement de ses missions, ni la possibilité pour les responsables politiques de s'entourer de proches collaborateurs en qui ils ont confiance. Elle implique en revanche une séparation entre les niveaux politiques et administratifs, et l'absence d'interférence des préoccupations partisans dans la gestion des carrières. Le niveau de cette séparation est évidemment très variable selon les circonstances et les pays.

L'instauration d'une fonction publique de carrière fondée sur un statut légal a constitué, en Europe, une des voies les plus utilisées pour l'avènement d'une fonction publique professionnelle et performante. Il ne s'agit pas pour autant d'un processus facile à mettre en oeuvre, comme tentera de le montrer la présente étude.

Celle-ci a été engagée par SIGMA dans une double perspective :

- réaliser une enquête approfondie dans plusieurs pays permettant de connaître les conditions de fonctionnement réel des systèmes de fonction publique, c'est-à-dire au delà des textes, les méthodes et les pratiques de gestion du personnel, les difficultés rencontrées et les progrès accomplis ;
- relever en conclusion des questions essentielles qui semblent mériter une considération particulière.

Quatre pays ont été sélectionnés en fonction de leur diversité et de leur représentativité au regard de l'ensemble des pays d'Europe centrale. Ils se situent à des stades différents de développement administratif.

La Hongrie (10 millions d'habitants) possède une longue tradition parlementaire. La Constitution de 1989 et les élections du printemps 1990 ont marqué le retour à une démocratie pluraliste. Après les réformes institutionnelles², le pays met à présent l'accent sur l'établissement d'une économie de marché basée sur la propriété privée.

Les réformes administratives, notamment l'adoption d'un statut de la fonction publique, ont été entreprises dès le début de la transition et un commissariat chargé de la modernisation de l'administration est chargé de piloter le mouvement. La Hongrie bénéficie d'une vieille tradition administrative et s'est toujours caractérisée, même pendant le socialisme, par un souci de pragmatisme qui l'a conduite à des ajustements progressifs dans le domaine administratif. Elle bénéficie d'un dispositif législatif et réglementaire assez perfectionné et d'un niveau général des cadres satisfaisant.

2. Sur chacun de ces quatre pays, voir *Profils de gestion publique des pays SIGMA (Edition mise à jour 1995)*, Paris, 1995, 266 pages.

La Pologne, le plus grand et le plus peuplé des quatre pays choisis, (près de 40 millions d'habitants) a été fortement marquée par l'emprise soviétique avant d'affirmer une rupture totale avec les règles anciennes et un souci de promouvoir une administration libérale. Après une succession d'événements politiques, ce pays a connu ses premières élections libres en 1991 et a engagé les réformes constitutionnelles à partir de 1992 ainsi que des privatisations en masse. La stratégie à long terme du gouvernement ("Stratégie pour la Pologne"), approuvée par le Parlement en 1994, mentionne, entre autres, la réforme de la fonction publique qu'elle désigne comme condition première des réformes économiques et sociales. La Pologne dispose de cadres de bon niveau, mais en nombre encore réduit par rapport aux besoins.

L'Estonie, le plus petit et le moins peuplé des quatre pays, a restauré son indépendance en 1991 après cinquante années d'occupation. La nouvelle constitution a été adoptée en 1992. C'est un État unitaire et une république parlementaire d'un million d'habitants et demi d'habitants, qui se caractérise principalement par la présence d'une proportion importante de russophones (environ un tiers). La loi sur la citoyenneté de 1995 édicte les indications, relativement rigoureuses, dans lesquelles ceux-ci peuvent obtenir la nationalité estonienne. Les réformes économiques et administratives ont été engagées à un rythme accéléré (privatisations, réforme des structures gouvernementales, protection sociale, etc...). Il s'agit d'un pays en pleine phase de reconstruction institutionnelle avec des avancées plus ou moins grandes selon les secteurs, qui donnent au système administratif une configuration contrastée. L'Estonie possède aussi une ancienne tradition d'éducation, de culture et d'administration qui a été largement refoulée pendant la période soviétique.

L'Albanie (3 millions d'habitants) est le pays qui rencontre les plus grandes difficultés, comme le confirment les événements récents. Le passage d'un système autrefois totalement replié sur lui-même à la construction d'une administration apte à faire face à l'économie de marché (mise en place de règles normatives, recrutement de cadres qualifiés, formation des agents aux principes de base de la gestion et de l'administration, etc.) est freiné par la faiblesse des ressources humaines et matérielles disponibles. L'Albanie est une République parlementaire dont les institutions ont été définies par la loi sur les principales dispositions constitutionnelles de 1991, modifiée depuis à plusieurs reprises. Les premières élections libres se sont tenues en mars 1992. La privatisation de l'économie a été engagée et les réformes administratives ont été orientées vers les structures centrales et locales, les procédures et la fonction publique. Mais les graves émeutes de 1997 ont remis en cause l'autorité de l'Etat et perturbé l'ensemble du système d'administration et de gestion rendant encore plus difficile la mise en place d'une administration opérationnelle.

L'étude sur les quatre pays concernés a été réalisée en plusieurs étapes, entre le printemps et l'automne 1996.

La première a été l'établissement d'un document d'orientation détaillé reproduit en annexe portant à la fois sur les textes et les pratiques (statut, effectifs, recrutement : gestion des carrières, droits et obligations, etc.).

Ensuite, nous avons procédé à l'identification de correspondants dans chacun des pays. Ceux-ci ont été choisis en raison de leurs connaissances non seulement universitaires mais aussi de terrain, et de leur objectivité. Ils ont été chargés d'évaluer le document d'orientation au regard des spécificités de leur pays, et de conduire l'enquête dans plusieurs secteurs (au nombre de quatre par pays, selon les cas : finances, intérieur, travail, éducation, santé, commerce ou industrie) choisis en fonction de leur caractère représentatif et des possibilités d'accès aux informations.

Des rapports nationaux ont été ensuite établis par chacun d'entre eux et présentés en juillet 1996. Sur la base de ces rapports, nous avons réalisé une première étude de synthèse, dont le contenu et les conclusions

ont été soumis à évaluation au cours d'une journée de travail réunissant les correspondants nationaux ainsi que les représentants de SIGMA. C'est sur la base de l'ensemble de ces éléments qu'a été réalisé le présent document. Il ne prend pas en compte les effets du nouveau statut de la fonction publique polonaise du 5 juillet 1996. Par ailleurs, les récents événements d'Albanie rendent en partie caduques certaines observations relatives à l'administration de ce pays.

Les systèmes de gestion, les procédures et les pratiques en matière de fonction publique dans les quatre pays étudiés présentent un certain nombre de caractéristiques que nous avons cherché à identifier et analyser. L'examen de chacun des pays, à travers des orientations communes, nous a permis de rassembler des données utilisables pour une approche transversale et comparative permettant de mettre en évidence les traits communs à chacun des systèmes de fonction publique, ainsi que leurs spécificités. Sur cette base, il est permis de tenter un diagnostic d'ensemble et de présenter un certain nombre de questions à considérer en vue d'améliorer le fonctionnement des procédures et des pratiques dans une perspective à la fois pragmatique et réaliste.

2. CADRE GÉNÉRAL

Il importe de souligner, dans chacun des quatre pays considérés, l'importance des traditions et du contexte culturel, celui de l'histoire politique et administrative, ainsi que les influences subies. Ces facteurs se conjuguent avec les conditions de déroulement de la transition : la place et le degré de développement du secteur privé, de même que les rapports de l'administration et de la société modèlent profondément les institutions et les comportements.

Il existe une relation entre le degré de développement de la société et celui de la fonction publique et cela entraîne une grande diversité de situations.

La transition doit ainsi être considérée comme un processus évolutif, avec des changements rapides et des pauses requises par la nécessité de "digérer" les réformes. Tous les pays ont engagé des efforts considérables et il existe une dynamique de la transition. Les enjeux ne sont cependant pas les mêmes pour tous. Pour les uns, il s'agit véritablement d'établir un système de fonction publique, pour les autres, il s'agit davantage de poursuivre les réformes entreprises afin d'améliorer ce système.

La première question qui s'est posée était celle du sort de l'appareil administratif laissé par le régime précédent. La période de transition dans les quatre pays étudiés n'a pas conduit à un bouleversement total des structures et des personnels déjà en place. Certes, les changements ont été plus importants en Albanie, où la politisation de l'administration, traditionnellement forte, a entraîné de nombreux départ, qu'en Hongrie où, pour l'essentiel, il n'y a pas eu de renouvellement des effectifs recrutés avant la transition. Mais, plutôt que par des purges spectaculaires, on s'est davantage efforcé de faire évoluer le système en place par des compressions et des réaménagements de structures.

En Albanie, le renouvellement des effectifs de l'administration publique s'est fondé sur une révision de la législation du travail : celle-ci ne permettait le licenciement qu'en cas de faute professionnelle ou d'infraction à la discipline ou à la loi. Le 30 avril 1992, le Parlement a voté un amendement au code du travail du 12 décembre 1991 permettant aux chefs de service d'affecter leurs agents à d'autres emplois. En l'absence de poste correspondant aux compétences de l'agent, celui-ci était pris en charge par les services sociaux pendant un an avant d'être licencié. Un grand nombre d'agents ont été licenciés sur cette base entre 1992 et 1996 : la plupart d'entre eux l'ont été dans les premières années en raison de leur inadaptation à un travail de type professionnel ou encore parce qu'ils avaient été recrutés sur des critères politiques à l'époque antérieure. L'amendement de 1991 a été abrogé le 22 février 1996 peu avant la fin de la législature.

En Estonie, des réductions d'effectifs sont intervenues. Celles-ci n'ont pas été seulement fondées sur des critères politiques, mais également sur l'âge, les compétences, la connaissance de l'estonien en particulier.

En Pologne, la suppression ou la réorganisation d'un certain nombre de services a entraîné des compressions d'effectifs. Il s'agissait de mettre fin à des sureffectifs ou d'en profiter, surtout durant la période 1990-92, pour licencier des agents marqués par leurs liens étroits avec l'ancien régime ; les réorganisations ont pu ainsi constituer des occasions de se débarrasser de certains agents sans que cela

n'entraîne des conséquences financières. A un moment donné, les chefs de service ont dû désigner 10 pour cent de leurs agents en surnombre. L'opération, par son caractère automatique, a touché aussi bien les services pléthoriques, que ceux qui étaient en plein essor, comme le bureau chargé de suivre les questions d'intégration européenne. Dans nombre de cas, les agents licenciés ont été rétablis dans leurs droits par la juridiction du travail. Ainsi au ministère de l'Éducation nationale qui a licencié 60 pour cent de ses agents, presque tous les chefs de service licenciés à l'époque sont aujourd'hui à nouveau en fonction.

De manière générale, les quatre pays étudiés demeurent marqués par l'héritage de l'époque socialiste où le secteur privé étant faible ou inexistant, la totalité des personnels salariés étaient rémunérés sur des budgets publics et relevaient d'une législation du travail commune. Au cours des premières années de la transition, il a fallu faire de nombreuses réformes dans un laps de temps très court. Aussi, c'est par une démarche empirique que l'on s'est efforcé d'établir un système de fonction publique professionnalisé reposant sur une législation spécifique. Il n'est cependant pas certain que ces efforts reposent sur une conception claire des objectifs poursuivis et des moyens de les atteindre. Dans chaque pays, la nécessité d'une législation propre à garantir la neutralité, la stabilité et l'efficacité d'un corps de fonctionnaires professionnels est admise dans son principe. Cependant la pratique s'écarte parfois de l'esprit d'une telle législation. On y trouve des survivances des usages bureaucratiques antérieurs, conjugués avec une certaine tolérance laissant parfois à chaque administration, voire à chaque service, la liberté de gérer ses personnels en fonction des opportunités locales et des rapports de force circonstanciels.

Dans les quatre pays étudiés, il existe une loi ou un ensemble de lois que l'on peut assimiler à un statut de la fonction publique : en Hongrie, dès 1992, la loi n° XXIII, en Estonie la loi du 25 janvier 1995, en Albanie la loi du 21 mars 1996. Ces deux derniers textes sont toutefois trop récents pour que l'on puisse juger de leurs effets. En Pologne, le texte en vigueur au moment où cette étude a été réalisée était la loi de 1982, qui posait les fondements d'une fonction publique (système hiérarchique de grades, grille de salaire, avancement à l'ancienneté et au mérite); un nouveau statut vient d'être adopté (loi du 5 juillet 1996), mais son application qui se fera par paliers, de manière très progressive n'a pu encore être prise en compte lors de la rédaction de cette étude. De manière générale, l'existence d'une loi sur la fonction publique laisse place à une certaine diversité dans la condition juridique des intéressés, notamment dans le cas de la Hongrie.

L'adoption d'une loi sur la fonction publique résulte d'un besoin de clarification dans la répartition des rôles entre le gouvernement central, les établissements ou agences qui en dépendent, les collectivités locales et les entreprises du secteur public. Les personnels concernés eux-mêmes revendiquent ou ont revendiqué une telle clarification des conditions d'emploi, ainsi que de leurs droits et obligations (cf. Estonie, Albanie). La mise en oeuvre d'une législation portant statut de la fonction publique n'en est cependant qu'au tout début et, comme toute réforme de cette importance, surtout dans le contexte de la transition, elle suscite des difficultés d'application et des tentatives de réaménagement. Ainsi, en Hongrie, un amendement a introduit une certaine souplesse en matière salariale pour les organismes qui disposent de ressources propres : une modification d'ensemble de la loi de 1992 est à l'ordre du jour, visant notamment à accroître la mobilité au sein de la fonction publique. En Estonie, la loi du 25 janvier 1995, considérée comme trop théorique, a été amendée dès le mois de décembre de la même année afin de résoudre les difficultés concrètes et notamment les problèmes budgétaires soulevés par le caractère vague et extensif de la définition et de son champ d'application. Sa mise en oeuvre exige de nombreux textes de législation subordonnée.

De manière générale, les pays d'Europe centrale et orientale ont actuellement une double préoccupation : poursuivre l'élaboration d'un nouveau cadre juridique inspiré par les principes d'égalité et de mérite, et appliquer de manière effective la législation existante avec le souci de renforcer l'État de droit et l'efficacité du service public.

La notion de fonction publique

Dans certains pays, les fonctionnaires sont majoritaires parmi les agents employés par les autorités publiques : dans d'autres, ils ne représentent qu'une faible proportion des effectifs des administrations (10 pour cent en Pologne). Ces écarts traduisent des divergences importantes dans la conception même de la fonction publique, qui s'expliquent, bien évidemment par les traditions historiques, autant que par les contextes politiques, économiques et sociaux dans lesquels ont été élaborées les réformes. La définition du fonctionnaire n'est donc pas identique dans les quatre pays étudiés et, dans plusieurs d'entre eux, la législation elle-même laisse subsister quelques incertitudes quant à sa portée. S'il est donc important de connaître l'étendue du champ d'application des statuts de la fonction publique, l'on ne peut ignorer les agents, nombreux, qui sont en dehors de ce champ et dont la qualité et le professionnalisme conditionnent tout autant l'efficacité de l'administration.

En Hongrie, il existe essentiellement cinq catégories d'agents publics : les fonctionnaires, les employés, les ouvriers et une quatrième catégorie assez hétérogène, dont les statuts sont définis par des textes particuliers :

- Aux termes de la loi XXIII de 1992, les fonctionnaires sont définis comme des personnes investies de missions de direction, de décision, d'élaboration et de mise en oeuvre des textes ou encore de tâches d'une particulière importance au sein d'organes d'administration publique énumérés en annexe de la loi. Ces personnels ne représentent que 12 pour cent de l'ensemble des personnels publics ;
- Les agents chargés de prestations de service (enseignants, agents des services de santé, et autres services gérés principalement par les autorités locales) ;
- Les "cols bleus" (personnels ouvriers) soumis au code du travail ;
- Les agents portant l'uniforme et chargés d'assurer le respect des lois : la police, les douaniers, les pompiers, les personnels des forces armées ; chacun de ces groupes est régi par une législation propre tenant compte des missions et des conditions spécifiques d'emploi ;
- Une dernière catégorie de "spécialistes" est constituée par les magistrats et autres professionnels de la justice.

Les grands principes régissant ces diverses catégories d'agents sont identiques. Cependant leurs conditions de recrutement, de carrière, de rémunérations, autant que les droits et obligations peuvent varier.

En Estonie, la définition du champ d'application de la loi sur la fonction publique a dû être revue à la baisse, entre 1993 et 1995, le budget n'ayant pas prévu les dépenses correspondant aux avantages liés à la qualité de fonctionnaire.

Aux termes de la loi adoptée le 25 janvier 1995 en Estonie, la fonction publique est définie comme l'emploi par l'État ou une agence administrative, c'est à dire un service financé par un budget public (central ou local) et exerçant une "autorité publique". La loi opère une distinction entre trois types d'agents publics : les cadres (*officials*) ou nommés dans un organisme étatique ou une collectivité locale, les agents techniques (*support employees*), qui sont des contractuels et enfin les personnels non permanents nommés ou recrutés par contrat pour une période limitée de temps. La catégorie des cadres est clairement dissociée des autres et sa définition implique des missions de direction ou de conception.

Il est significatif qu'en Estonie, la conception de base de la fonction publique ait évolué depuis le projet de loi sur la fonction publique de 1993. A l'origine, le texte ne donnait pas une définition claire et opérationnelle. Le critère de la fonction publique était assez large et l'extension à tous les agents supposés relever de la loi aurait impliqué pour ces derniers l'application de la grille des salaires et l'octroi d'un certain nombre d'avantages financiers, notamment des primes non prévues au budget. Les rappels à l'ordre du ministère des finances et de la chancellerie ont conduit à réduire la portée de la loi, et des dispositions votées le 20 décembre 1995 ont dressé la liste des organismes administratifs autorisés à employer des fonctionnaires. La conséquence de cette définition par énumération des organismes employeurs est que des fonctions identiques peuvent être accomplies dans le cadre de la fonction publique et d'autres pas. Cette définition a pour effet d'exclure l'ensemble des secteurs de la santé et de la sécurité sociale et de créer des différences de statut entre agents exerçant des tâches comparables, selon que ceux-ci appartiennent ou non à l'une des autorités publiques énumérées par la loi. Ce sont des raisons pratiques qui ont conduit à retenir une définition restrictive. Le critère de l'application de la loi est donc organique, c'est l'emploi par l'une des autorités publiques énumérées par le législateur.

Il faut en revanche noter que la loi estonienne sur la fonction publique s'applique aux agents nommés par le gouvernement ou par un ministre (le secrétaire d'Etat, les secrétaires généraux des ministères, secrétaires généraux adjoints, directeurs généraux des agences et services d'inspections, gouverneurs de comtés). Seuls les titulaires de fonctions électives étant exclus de son champ d'application.

Par ailleurs, on relève que si la fonction publique est divisée en deux parties, la fonction publique centrale et la fonction publique locale, certains chapitres de la loi ne sont pas obligatoires pour la fonction publique locale et peuvent être considérés comme des recommandations (notamment les dispositions concernant les allocations et avantages financiers et l'échelle des salaires).

Enfin, certaines catégories de fonctionnaires sont soumises à des législations spécifiques (police, garde frontières, administration pénitentiaire).

En Pologne, le critère de base de la fonction publique est la nomination par une autorité étatique et une affectation dans l'administration centrale, un service déconcentré ou encore une administration régionale. Un tel critère exclut de la notion de fonction publique les agents contractuels et les personnels employés par les collectivités locales. Les fonctionnaires nommés représentent environ 10 pour cent des effectifs des ministères. Les agents contractuels sont soumis au code du travail.

En Albanie, la loi du 5 avril 1996 s'étend aux fonctionnaires politiques et à tous les agents civils de l'administration centrale et locale. Comme en Hongrie, les catégories spécifiques tels que les juges, les militaires ou les personnels des entreprises publiques sont soumis à une législation propre. L'éducation et le service de santé ne relèvent pas du statut de la fonction publique mais du code du travail.

Une conception plus ou moins restrictive de la fonction publique est donc adoptée dans les quatre pays. Celle-ci peut-être considérée comme le noyau dur du service public, et n'inclut pas les catégories "périphériques" par rapport à l'administration centrale, dont le contenu varie d'un pays à l'autre : personnels techniques ou d'exécution en Estonie, contractuels et personnels des collectivités locales en Pologne, agents des services publics non fonctionnaires en Hongrie, agents des services de santé ou d'éducation en Albanie et en Estonie.

La configuration globale du service public peut être ainsi représentée comme un ensemble de cercles concentriques. Toutes les catégories partagent certains principes communs établis par la loi, mais ont aussi leur propre spécificité au regard de leurs fonctions et de leurs statuts. Lorsque l'on passe du centre à la périphérie, les conditions juridiques sont de plus en plus marquées par le droit du travail. Les limites entre

ces différentes catégories demeurent cependant imprécises et souvent affaire de circonstances ou de nécessités budgétaires, ce qui ne contribue pas à la clarté des missions dévolues aux différents types d'agents, ni plus généralement du rôle dévolu à l'administration centrale en tant qu'instrument de régulation et de conception.

Un des points les plus délicats, sur lequel nous reviendrons, est la distinction entre les fonctions politiques et administratives. Et surtout, si certaines fonctions sont clairement reconnues comme politiques, le champ de celles qui sont politisées dans la pratique est évidemment plus large, comme c'est aussi le cas dans beaucoup de pays occidentaux. En Albanie et Estonie, le nouveau statut déclare s'appliquer aux agents nommés par le gouvernement (dans le cas de l'Albanie, l'objectif affiché est d'assurer une plus grande transparence des rémunérations de ces derniers). Dans aucun pays, les facteurs politiques ne semblent totalement absents des recrutements et des carrières aux différents échelons.

Le poids de la fonction publique et la répartition des effectifs

Compte tenu de ces divergences et incertitudes dans la définition du champ de la fonction publique, toute comparaison chiffrée est aléatoire et les chiffres fournis doivent être considérés avec la plus grande précaution. Ceux-ci constituent cependant un instrument extrêmement utile pour les décideurs et les gestionnaires. On ne peut qu'encourager le développement des outils statistiques afin que les services gestionnaires disposent d'une meilleure connaissance des effectifs, de leur répartition et de leur évolution.

3. GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'autonomie des ministères et les difficultés de coordonner et mettre en oeuvre une politique nationale de gestion des ressources humaines

La faiblesse, voire l'inexistence de structures de coordination est largement illustrée dans les pays étudiés. L'effondrement du système ancien de parti unique ou dominant a laissé un immense vide dans la conception et le suivi des affaires publiques qui n'est pas encore totalement comblé. Les difficultés d'établissement d'un consensus dans la classe politique accentuent les faiblesses de la coordination et de la gestion. La Hongrie et la Pologne ont institué des cellules de réforme au sommet de la hiérarchie étatique pour assurer une mission d'animation et de coordination dans le domaine de l'administration et de la réforme, mais ces organismes sont investis de missions ambitieuses et disposent de moyens en cadres qualitativement et quantitativement insuffisants pour les réaliser. Dès lors, ils se limitent à quelques tâches. Par exemple, en Estonie, le département du développement des agences d'Etat du ministère des finances a pour mission d'"analyser les activités, le développement et l'efficacité des organismes publics" et de "contribuer par les moyens budgétaires appropriés à un suivi des réformes administratives". Actuellement, ce département se limite aux aspects financiers de la formation des personnels. Cette situation contribue à l'éclatement et à la diversification des modes de gestion entre les ministères et parfois au sein même d'un département ministériel.

Il en résulte que, dans les quatre pays considérés, les ministères et les organismes administratifs jouissent d'une grande autonomie dans la gestion de leur ressources humaines. Le degré d'application des règles peut varier selon les ministères et les périodes, et selon la perception qu'ont les gestionnaires de leur bien fondé et de leur force obligatoire. La liberté de ces derniers dans l'application des règles (parfois dans leur détermination) est en effet très étendue, et il semble que le système ne permette pas toujours de faire contrepoids à des pressions politiques ou clientélistes éventuelles.

En Pologne, la loi du 16 septembre 1982 confie au Conseil des ministres des attributions étendues touchant le recrutement, la promotion, la rémunération. Il définit les emplois qui doivent être pourvus par des fonctionnaires, détermine les procédures et les règles relatives à la carrière, l'évaluation des agents, la rémunération, mais, dans la pratique, les ministères ont les mains libres et il est parfois difficile de contrebalancer les préoccupations partisans.

En Albanie, un organe central est chargé de coordonner les questions de personnel : le département de l'administration publique rattaché au premier ministre. Mais jusqu'à la mise en oeuvre de la loi de 1996, chaque ministre et même chaque service était affranchi des règles relatives au recrutement, à la carrière à la discipline, etc.

En Hongrie, dans le cadre défini par la loi, les chefs des départements ministériels ont aussi une grande marge d'autonomie. Le partage des tâches au sein des ministères dépend des configurations spécifiques. Par exemple, plusieurs directives du ministère de l'intérieur, précisent les conditions dans lesquelles le directeur du personnel est responsable de la politique du personnel dans son ressort ministériel (il prépare

les décisions en matière de discipline, recrutement) : les chefs de service ont autorité sur les cadres et agents des services et ceux des organismes qui leur sont directement rattachés. Au ministère de la justice, les chefs de service ont une assez large autonomie. On retrouve une même diversité en Pologne où, selon les ministères, les décisions sont prises par le ministre lui-même ou par ses directeurs. Il en va différemment au ministère des affaires sociales où la plupart des décisions importantes sont prises par le secrétaire d'État, mais les responsables des différents départements ont un pouvoir de proposition non négligeable.

En Estonie, malgré l'existence formelle d'un dispositif de coordination et de gestion des politiques du personnel, il n'existe pas d'autorité centrale investie de réels pouvoirs en ce domaine. Les ministres demeurent libres de gérer à leur guise les personnels placés sous leur autorité.

Le cas estonien illustre tout particulièrement la difficulté à mettre en place des instruments permanents de coordination. Une commission sur le développement de l'administration publique a été instituée en août 1995. Cette commission était présidée par le secrétaire d'État (chef de la chancellerie d'État). Un département spécialisé a été mis en place à la chancellerie afin d'assurer une coopération et une coordination permanentes entre les ministères et les organismes publics et de résoudre les problèmes concernant l'application du statut de la fonction publique. Mais ce département a été supprimé quelques mois plus tard, faute d'avoir trouvé le personnel adéquat et surtout en raison du refus des ministres de renoncer à leurs pouvoirs dans la mise en oeuvre des réformes administratives.

En Pologne, la loi de septembre 1982 a confié une mission de coordination au bureau du Conseil des ministres. Celui-ci a entrepris des efforts, en mars 1994, pour que chaque ministère dispose d'unités de gestion du personnel fonctionnant selon des principes uniformes. Les résultats n'ont pas été à la hauteur des ambitions. De manière générale, les recommandations de cet organisme en matière de gestion des personnels ne sont pas toujours suivies par les ministères et le rôle du Premier ministre est assez mal défini. Cela ne signifie pas pour autant que le chef du gouvernement n'exerce aucune influence sur les politiques du personnel, ne serait-ce que parce que c'est lui qui fixe en premier lieu le montant des crédits de fonctionnement susceptibles d'être attribués à chaque ministère, le montant définitif étant arrêté par la loi de finances. Mais cette influence apparaît davantage comme un moyen de préserver l'équilibre général du budget et d'arbitrer entre diverses options politiques que de mettre en oeuvre une politique publique.

La Hongrie rencontre davantage de succès en ce domaine, probablement parce que les ambitions sont plus limitées et parce qu'un support institutionnel plus solide a été choisi. En s'inspirant de la solution allemande, des attributions étendues ont été dévolues au ministère de l'intérieur : il participe à l'élaboration et à la définition du cadre législatif et réglementaire, fait des propositions en matière salariale, de formation, etc. (les services du Premier ministre conservent cependant la gestion des cadres les plus élevés pour l'ensemble du secteur public). Le ministère de l'intérieur s'appuie sur le registre du personnel : cette base de données sur la fonction publique contient les éléments essentiels (âge, sexe, qualification, catégorie, connaissance des langues étrangères) nécessaires à la mise en oeuvre d'une politique du personnel. Comme en Pologne, ce ministère doit cependant coopérer avec d'autres départements ministériels (finances, travail), ainsi qu'avec le commissariat à la réforme administrative. Il n'est pas certain que les rapports entre ces différentes structures soient exempts de tensions qui peuvent être source de dysfonctionnements.

Recrutement et sélection

Les procédures et les conditions réelles de recrutement (manque de candidats, hétérogénéité des critères de sélection, etc.) constituent l'un des problèmes majeurs dans les pays considérés. Il faut cependant

rappeler les évolutions accomplies depuis la transition : abandon du contrôle des organes du parti ; apparition de nouvelles méthodes de sélection ; importance croissante de la prise en compte des diplômes. Les modes de sélection oscillent entre la tentation du formalisme et l'attraction pour les techniques "modernes" : interview, tests, en vue de déterminer les aptitudes managériales. Comme dans beaucoup de pays occidentaux, concours, sélections sur dossier ou méthodes plus sophistiquées sont en général déconnectés de l'analyse du poste à pourvoir.

Le faible nombre de candidats et, par conséquent, le manque de compétitivité des recrutements sont souvent soulignés. Les causes invoquées sont multiples : difficultés de communication et des conditions de vie dans certaines zones éloignées en Albanie ; ou au contraire concurrence de l'emploi privé dans la capitale (Tallin) ; carrières trop courtes (Hongrie) ; salaires insuffisants, sans rapport avec le niveau des responsabilités. Les difficultés rencontrées dans certains postes sont également évoquées : dans le secteur du contrôle des entreprises en Albanie, l'importance des responsabilités et les problèmes liés à la corruption, à laquelle il semble difficile d'échapper, sont cités comme une des raisons des difficultés de recrutement. De manière générale, dans certaines spécialités, informaticiens, juristes et économistes se voient offrir de meilleures conditions par le secteur privé. Les conséquences en sont le recrutement de personnes n'ayant pas la formation ou l'expérience professionnelle requise. On est alors forcé de recourir à des solutions de secours tels que l'embauche d'étudiants à temps partiel (Estonie).

Il est vrai que, dans le secteur privé, non seulement les salaires sont plus élevés, mais les responsabilités également sont souvent plus importantes ainsi que le prestige (mais pas toujours, comme le montre le cas de l'Albanie). En revanche, les avantages sociaux sont souvent moindres dans le secteur privé.

On observe d'ailleurs une sélectivité plus ou moins importante selon les postes et les secteurs. En Hongrie, ces différences reflètent celles des salaires et des primes (v. infra). En Estonie, des salaires élevés sont parfois proposés aux nouvelles recrues pour attirer des jeunes diplômés ayant la connaissance des langues étrangères. Certains soulignent aussi l'attrait des postes offrant un pouvoir de décision. D'autres facteurs semblent également jouer, comme le sentiment "de faire quelque chose d'important" (pour le pays au moment de la transition) ou la possibilité de disposer de bourses d'études (v. infra), la fonction publique étant alors considérée comme un prolongement du système éducatif.

Dans la plupart des pays, le recrutement est laissé à la discrétion des ministres. Les exigences objectives en matière d'âge, de diplômes, etc., telles qu'elles sont posées par les textes, peuvent rencontrer des difficultés d'application. Lorsqu'elle est prévue par les textes, la mise en place de concours ou d'examens de sélection peut être rendue inopérante par l'absence ou le faible nombre de candidats comme en Estonie. Souvent, la procédure de sélection consiste en un bref entretien destiné à déterminer la possession des qualifications requises par le candidat. Habituellement, un candidat est recommandé par le chef du service concerné et recruté par décision du ministre. Dans ces conditions, les réseaux professionnels ou personnels constituent la source principale de recrutement.

Il faut souligner l'absence de consensus sur le choix de la meilleure méthode de recrutement et le souci des chefs de service de conserver la maîtrise du choix de leurs collaborateurs. Les arguments invoqués en ce sens ne manquent pas de pertinence. Lorsque le nombre de candidats est tel qu'il faut déployer des efforts pour convaincre les intéressés d'entrer dans l'administration, les réseaux personnels peuvent constituer un appui utile. Les gestionnaires font également valoir la nécessité de pouvoir s'appuyer sur des équipes en qui ils ont confiance et de garantir la cohésion de ces dernières. Mais plusieurs conditions d'un recrutement objectif ne sont pas toujours assurées : publicité des vacances d'emploi, procédure assurant le respect des règles en matière de diplômes (ou autres). Cette situation ne va pas sans risques quant à la neutralité et la pertinence des choix ainsi opérés. Un certain nombre d'efforts accomplis afin de rendre les

procédures de recrutement plus objectives méritent ainsi d'être pris en considération, car ils peuvent peut-être inspirer les pratiques de l'avenir.

En Albanie, le recrutement relève du pouvoir discrétionnaire du ministre et la sélection se fait sur dossier (et interview pour les postes "importants"). Le recrutement n'est pas encore réellement compétitif et il semble que les recommandations jouent un rôle déterminant.

En Estonie, le principe du concours (obligatoire pour les postes les plus élevés, facultatif pour les autres), posé par la loi sur la fonction publique, s'est révélé inapplicable : outre l'insuffisance de candidatures, les procédures prévues sont beaucoup trop lourdes et complexes. Les délais requis à chacune des étapes les rendent beaucoup trop longues. Au regard de la loi, toute décision de recrutement doit satisfaire un certain nombre de conditions : diplômes, qualifications professionnelles, capacités personnelles (aptitude à communiquer, à travailler de manière autonome, à affronter les situations de stress, etc.). Ces critères ont été établis pour différents niveaux de responsabilité, le détail des conditions requises étant précisé pour chaque emploi par un Comité pour la sélection et l'évaluation. Les avis de vacances précisant les capacités requises pour les candidats doivent être publiés. Le décret de 1996 prévoit une procédure détaillée de recrutement et notamment les attributions du Comité de sélection. En pratique, cette procédure est rarement mise en oeuvre. L'opinion dominante est qu'un tel système est trop sophistiqué et trop long à mettre en oeuvre. Les candidats ignorent le plus souvent les critères de sélection et comment s'y préparer. Faute de candidats en nombre suffisant, les recrutements se font par conséquent sur des bases assez informelles et de manière empirique (mobilisation des réseaux personnels). En dépit de la sophistication de la procédure et du caractère irréaliste de certaines exigences légales, plusieurs ministères ont essayé d'organiser des concours pour pourvoir les postes les plus élevés en introduisant des critères destinés à identifier les qualités managériales. Mais, de manière générale, les responsables se plaignent du formalisme des critères imposés à la commission de sélection, et préfèrent choisir eux-mêmes la personne la plus apte à s'intégrer dans leur équipe.

Une autre leçon peut être tirée de l'expérience estonienne. En application du décret n° 124 du 2 mai 1996, chaque emploi doit être défini en précisant les "principaux devoirs et responsabilités, les droits et attributions en matière de commandement, les critères de succès dans la réalisation des objectifs", etc. Comme le souligne le rapport estonien, de telles descriptions de postes sont moins centrées sur les objectifs à atteindre que sur la protection des agents en poste vis-à-vis de leurs supérieurs : convaincre par exemple de la nécessité d'un renforcement des moyens en personnel ou en équipement, démontrer que les missions dévolues sont irréalisables, etc.

En Hongrie, la loi n'impose ni publication des vacances de postes, ni concours, et la sélection est généralement pratiquée par voie d'interviews (auxquels s'ajoutent parfois des tests psychologiques). Cette absence de formalisme laisse une large marge à l'impression personnelle du chef du service, sans l'accord duquel le candidat ne peut être recruté. Lorsque les postes à pourvoir attirent un plus grand nombre de candidats (office des brevets), un véritable examen professionnel est alors mis en place. Les critères de recrutement conjuguent les qualités professionnelles et facteurs personnels.

En Pologne, la loi et les règlements définissent les conditions de recrutement. La publicité des vacances d'emploi est peu courante. Elle est cependant organisée pour des recrutements très spécifiques. Certains se demandent si une telle publicité ne constitue pas un gaspillage. En théorie, les opérations de sélection incombent au département du personnel et le recrutement se fait parfois en puisant parmi les candidatures en réserve sur une base de données. En théorie, ce département a compétence pour vérifier que sont remplies les conditions objectives de recrutement (âge, diplômes, compétences, etc.) pour un emploi donné. Mais, dans la pratique, le département du personnel doit souvent se limiter aux aspects formels de la procédure, c'est à dire à la vérification des pièces et documents requis par la réglementation. Aussi le

respect des conditions réglementaires (niveau de diplôme, application de la grille salariale) peut être à l'origine de conflits entre le département du personnel et le chef de service concerné. Des changements opérés en 1989 dans la plupart des directions du personnel ont favorisé une attitude plus conciliante de ces dernières à l'égard des pressions politiques éventuelles. La situation varie cependant beaucoup selon les secteurs. Le ministère de l'éducation (peu politisé) tente de définir sa propre politique du personnel et projette de rajeunir ses effectifs (et de réduire la proportion de femmes) d'ici l'an 2000. Au ministère de la culture, la politisation joue surtout aux échelons inférieurs et moyens alors qu'aux échelons supérieurs, la qualification professionnelle est déterminante.

Par ailleurs, une intéressante réforme visant à la mise en place d'un système de description de postes a été tentée en Pologne, en 1993. La cellule du personnel et de la formation rattachée au bureau du Conseil des ministres tenta d'introduire des profils de postes dans le cadre de l'établissement de principes uniformes de recrutement et de sélection. Elle fut chargée de mettre au point une méthode d'analyse et de description des emplois et des profils requis accompagnée d'une méthode de sélection permettant d'identifier les qualités requises chez les candidats. Le projet fut mené avec l'aide d'un consultant privé et une formation fut organisée à cet effet. Le bureau du Conseil des ministres et le ministère du commerce et de l'industrie ont même été équipés d'un logiciel *ad hoc* (*Thomas personal profiling system*). Mais ce système n'a jamais été réellement utilisé. Aucun des principes de sélection développés dans le cadre du séminaire de formation n'a jamais été mis en oeuvre. On note que le recrutement est parfois précédé d'une interview. Dans les autres ministères, aucune démarche systématique visant à la description des emplois n'a été entreprise. Il est pourtant largement admis en Pologne que le manque de définition des profils de poste rend aléatoire la mise en place d'une politique de gestion des ressources humaines dans l'administration.

Dans tous les pays, la nomination se fait après une période d'essai qui peut durer plus ou moins longtemps (parfois la loi fixe le délai). En Estonie, des recrutements à durée déterminée sont prévus pour des tâches spécifiques : préparation de textes de lois, élaboration de programmes, expertise précise. En Hongrie, la nomination pour une durée limitée est utilisée pour faire office de période d'essai : on fait comme si l'agent était nommé pour la réalisation d'une tâche précise ; à la fin de la période considérée, la décision de recrutement définitif est prise en fonction des performances réalisées.

4. FORMATION³

Les difficultés que connaissent les systèmes de formation dans les pays étudiés ne sont pas d'une nature différente de celles que l'on rencontre dans certains pays occidentaux : politique de formation insuffisamment définie au plan national, objectifs non formulés, manque de coordination entre les ministères, inégalité dans la répartition des moyens et dans l'accès à la formation, insuffisante évaluation des besoins au regard des ressources disponibles, manque d'évaluation des séminaires dans leur contenu et leur impact, difficulté à motiver les agents, etc.

Dans plusieurs pays cependant, il existe une tradition en la matière, reçue quelquefois en héritage de la période communiste, voire antérieure, et la formation est hautement valorisée. La Hongrie, notamment, se caractérise par une pratique ancienne de la formation, y compris dans le domaine administratif. Depuis longtemps, les agents de l'État sont familiarisés avec l'approche managériale, le Collège d'administration publique a été créé en 1977. En Estonie, en revanche, les insuffisances du dispositif de formation sont désignées comme l'une des principales faiblesses du système. D'une part, la taille réduite des structures administratives et le petit nombre d'agents concernés, d'autre part, la volatilité du personnel constituent des freins à la mise en oeuvre de formations professionnelles adaptées.

Dans l'ensemble, il apparaît toutefois que les anciennes institutions de formation, héritées du communisme, ne sont pas suffisamment armées pour faire face aux besoins actuels. Le développement d'instruments de définition et de mise en oeuvre d'une politique coordonnée des ressources humaines bénéficierait au premier chef à la formation.

La formation avant emploi est dispensée selon des formules variées. Les universités sont en charge de la formation générale, dans le domaine du droit, de l'économie et parfois même de l'administration publique. Il existe six universités d'État et plusieurs universités privées en Estonie, et un diplôme en administration publique a été récemment créé. En Hongrie, l'École d'administration publique (dépendant du ministère de l'Intérieur), plusieurs universités (Université d'économie de Budapest, Facultés de droit de Szeged, Mítolk, Pécs), ainsi qu'un nombre croissant d'écoles privées assurent une formation à la gestion publique ou privée. Ces institutions opèrent indépendamment les unes des autres : elles ont d'assez nombreux liens avec des programmes internationaux (bilatéraux et multilatéraux). Dans une certaine mesure, ces institutions sont concurrentes pour acquérir une position dominante sur le marché de la formation. En Pologne, le seul établissement qui prépare aux recrutements dans l'administration est l'École nationale d'administration (KSAP), créée en 1990. Inspirée par le modèle français de l'ENA⁴, la KSAP assure une formation de deux ans après l'université, qui vise à préparer des fonctionnaires aptes à occuper des postes de direction et de conception dans la haute administration. L'ambition initiale était d'assurer tout à la fois la neutralité et la qualité de la formation en vue de la mise en place d'un système de fonction publique fondé sur le mérite. La sélection à l'entrée de l'École, une formation solide en droit et en gestion devaient

3. Pour plus d'information sur les systèmes de formation, voir *SIGMA Papers: No. 16 — Public Service Training Systems in OECD Countries*, août 1997 (version française à paraître).

4. *École nationale d'administration*.

préparer une nouvelle génération de fonctionnaires inspirés par les valeurs de neutralité, d'efficacité et le respect de l'État de droit. Dans la pratique, il semble que les lauréats de l'École d'administration soient appréciés pour leurs bonnes connaissances théoriques, mais, aux dires des directeurs de personnel, leur formation est trop éloignée des préoccupations de terrain et leur manque de savoir faire administratif les rendent peu aptes à occuper des postes élevés dans la hiérarchie administrative. En 1993, un décret du premier ministre a institué un Conseil pour la formation en cours d'emploi, placé sous la responsabilité du directeur de l'École afin d'y remédier. Le problème, qui n'est pas spécifique à la Pologne, est celui d'un système de formation trop organisé en fonction de l'offre et pas suffisamment de la demande.

La formation en cours d'emploi constitue un enjeu important dans les pays d'Europe centrale. L'ambition de créer une nouvelle fonction publique implique un vaste effort de transformation des pratiques, des capacités et de la culture administrative d'agents qui font carrière dans une structure de commandement rigide et hiérarchisée⁵. L'étendue des besoins est considérable : ils vont de la maîtrise des techniques à l'apprentissage de nouvelles valeurs, en passant par le management et certaines branches du droit. Un autre enjeu de la formation est l'Europe. Trois des quatre pays étudiés ont clairement affiché leur ambition d'être intégrés à l'Union européenne, et par conséquent d'adapter leurs structures, leur droit et leurs politiques. L'ouverture au monde extérieur, aux autres langues européennes, et la connaissance du droit et des pratiques communautaires sont considérées comme prioritaires.

Au regard d'objectifs aussi ambitieux, la formation en cours d'emploi, malgré des progrès significatifs, apparaît insuffisamment développée. Elle soulève plusieurs problèmes qui sont l'articulation entre la formation et la carrière, la possibilité pour l'administration de bénéficier des investissements réalisés en matière de formation (autrement dit de ne pas voir les agents nouvellement formés chercher à rentabiliser leurs compétences dans le secteur privé).

En Estonie, la formation continue dans le domaine administratif est de la compétence du département du personnel de la Chancellerie d'État. Jusqu'à maintenant, ce département s'est surtout intéressé aux activités de l'Institut estonien d'administration publique (EIPA), ignorant généralement les autres formations existantes. L'EIPA, comme beaucoup de ses homologues d'autres pays, ne cherche pas suffisamment à faire connaître ses produits, ni à s'informer sur les besoins de l'administration. Il lui est d'autant plus difficile de convaincre les éventuels demandeurs que son programme n'apparaît pas suffisamment attractif et convaincant.

Les mêmes difficultés caractérisent l'Institut d'administration publique d'Albanie qui propose des enseignements assez éloignés des préoccupations du terrain. Les relations de cet Institut avec les ministères sont diversement appréciées : faute d'avoir été à l'écoute des besoins des ministères, les formations sont aux dires de ces derniers, mal adaptées.

En Pologne, le Conseil pour la formation en cours d'emploi créé en 1993 a élaboré en collaboration avec l'OCDE /SIGMA une réflexion globale sur "les fondements de la formation en cours d'emploi des agents publics" qui demeure une base importante pour la définition de la formation en cours d'emploi.

En Hongrie, un système de formation à trois niveaux a été institué :

5. Voir Barbara Numberg, *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, EMTPM regional initiative on public administration in Central and Eastern Europe, novembre 1995 (en anglais seulement). L'étendue des besoins est considérable et va de la maîtrise de techniques à l'apprentissage des nouvelles valeurs, le management, certaines branches du droit.

- L'examen de base en administration publique (ordonnance gouvernementale n° 51-1993) s'appuie sur un programme destiné à mettre à jour les connaissances professionnelles des agents en place avant la transition. Le programme de l'examen comprend des matières de base, telles que les institutions, les principes généraux de fonctionnement de l'administration, la procédure administrative, les principes des finances publiques, la gestion et la protection des données. Ce système d'examen reflète la volonté d'affirmer l'unité du secteur public : il est obligatoire pour tous (avec quelques exceptions définies par la loi et l'ordonnance n° 46 du 24 avril 1995), et ceux qui échouent doivent quitter l'administration.
- L'examen professionnel d'administration publique doit être passé par tous les agents du service public (également avec quelques exceptions) à un moment donné de leur carrière. Il s'agit d'un examen plus pratique que le précédent comprenant quelques principes de gestion et des éléments concernant le droit de l'Union européenne. Le but de cet examen est de sanctionner la compétence professionnelle des agents du service public et de les préparer à la réalisation de missions d'ensemble dans le domaine administratif. Ceux qui échouent demeurent dans les premiers niveaux de la carrière (employé de niveau II — *Junior clerk II* — et administrateur de niveau II — *Referee II*) ce qui les prive de nombreux avantages financiers, notamment des primes attribuées aux catégories supérieures.
- Enfin, des séminaires de haut niveau sont organisés avec le concours d'organisations et de fondations internationales. Le programme Phare est l'un des plus importants de ces dispositifs de formation. Un assez grand nombre d'agents publics suivent ces séminaires qui leur offrent une ouverture professionnelle sur l'étranger.

Le système hongrois est l'un des plus ambitieux de ceux qui ont été mis en place en Europe centrale et orientale, encore que les opinions soient partagées, en Hongrie même, quant à la qualité de la formation dispensée et quant au niveau des examens. Certains considèrent que le niveau professionnel requis demeure bas et que les examens visent plus à évaluer des connaissances formelles qu'un savoir faire professionnel. Les responsables font valoir qu'une fois le principe d'un tel examen posé, celui-ci pourrait devenir progressivement plus sélectif. La Hongrie est le seul pays qui ait tenté une remise à niveau globale de la fonction publique et qui ait posé les jalons d'une prise en compte de la formation dans la carrière. Mais il est reproché au nouveau système de ne pas être suffisamment fondé sur le volontariat. On soulignera également le fait que les programmes de formation professionnelle patronnés par des entreprises privées jouent un rôle non négligeable sur le "marché" de la formation. Mais ils sont souvent trop coûteux pour les administrations ce que l'on peut regretter car il en résulte une discrimination entre les agents du secteur public et ceux du secteur privé.

5. CARRIÈRE

Trois pays sur quatre ont clairement opté pour le système de la carrière, ce qui n'exclut pas la possibilité de procéder à des licenciements en cas de réorganisation ou dans certains cas d'insuffisance professionnelle. En Estonie, c'est le système de l'emploi qui a été choisi, ce qui signifie que la nomination vise l'occupation d'un emploi déterminé. Cependant, il ne semble pas que cela entraîne des divergences sensibles (ni qu'il faille accorder la préférence à l'un ou à l'autre système, l'important étant dans la façon de l'appliquer).

En Hongrie, le licenciement pour réorganisation est devenu assez rare. La pratique est répandue, en cas de changement de ministre, d'offrir à certains hauts fonctionnaires un nouveau poste plus ou moins équivalent afin d'éviter les coûts d'un licenciement. Par ailleurs, le licenciement est prévu en cas d'échec à l'examen administratif de base. Il est aussi possible en cas de suppression d'organismes administratifs ou si des emplois sont devenus superflus. Enfin, le licenciement peut être la conséquence d'une insuffisance professionnelle ou d'une action disciplinaire. Ainsi un agent peut toujours être licencié s'il fait l'objet de deux évaluations défavorables, mais cela est rarissime. Au printemps 1995, le gouvernement a décidé une réduction de 15 pour cent du nombre d'agents publics. En pratique, les administrations ont satisfait les normes de réduction par l'élimination des emplois précaires, partiels ou à l'occasion des départs à la retraite, sans grande considération pour l'utilité réelle des emplois ainsi préservés.

Par ailleurs, il faut noter que la concurrence du secteur privé n'est pas seulement à l'origine des difficultés de recrutement évoquées plus haut mais également la cause de départs. L'importance du phénomène est difficile à évaluer et les chiffres, lorsqu'ils existent, ne sont que partiels. En Hongrie cependant, l'adoption de la loi sur la fonction publique a contribué fortement à stabiliser cette dernière.

Les perspectives de carrière en dehors de l'administration ont parfois été surestimées, d'où certaines désillusions (Estonie). De manière générale, ce sont surtout les jeunes recrues, les agents plus diplômés, qui partent le plus. Les secteurs les plus attractifs sont le secteur financier et bancaire, les entreprises d'État, les sociétés privatisées (en Estonie, les fonctionnaires ayant participé aux privatisations, au niveau national ou local, se retrouvent fréquemment à la tête des entreprises privatisées).

Promotion et évaluation des performances

Dans tous les systèmes de fonction publique, le déroulement des carrières est fondé à la fois sur la prise en compte de deux facteurs : l'ancienneté d'une part, l'appréciation des aptitudes professionnelles d'autre part. Si le premier de ces éléments ne soulève guère de difficultés particulières, en raison de son automaticité, le second est beaucoup plus délicat. C'est sur lui cependant, que reposent la motivation et le professionnalisme des fonctionnaires. Mais, comme dans plusieurs pays d'Europe de l'ouest, l'établissement de critères objectifs d'évaluation des personnels soulève des difficultés de tous ordres en dépit de législations qui l'organisent selon des modalités parfois précises.

Les difficultés relatives à l'évaluation et à la notation des fonctionnaires et agents publics sont, à des degrés variables, communes à la plupart des fonctions publiques tant européennes qu'extra-européennes.

Les progrès qui peuvent être accomplis en ce domaine sont très relatifs. Il n'existe aucun remède miracle et, même dans les meilleurs systèmes, la plupart des agents finissent par être bien notés, les principaux critères retenus pour les promotions étant en définitive l'ancienneté.

C'est ainsi qu'en Pologne, la législation prévoit que les agents font l'objet d'une évaluation tous les deux ans. La nouvelle loi prévoit l'établissement de dossiers techniques uniformes et de fiches d'évaluation. Toutefois, l'évaluation, dans son principe même, se heurte à des résistances, faute de textes établissant des critères précis, et indiquant les conséquences qui peuvent en être tirées. Aux yeux des employés, il peut s'agir d'une arme destinée à justifier des licenciements, aux yeux de la hiérarchie, d'un prétexte pour demander des augmentations salariales. Certains contestent l'idée même de la communication à l'intéressé des appréciations le concernant. Dans la pratique, les modalités concrètes de notation n'ayant pas été précisées, les administrations sont libres de procéder ou non à une évaluation.

En outre, si l'expérience et les capacités de l'agent sont pris en considération, d'autres facteurs plus subjectifs comme les liens personnels ou politiques avec le supérieur hiérarchique, peuvent avoir une influence, d'autant que les promotions relèvent du pouvoir discrétionnaire du ministre. Celui-ci évalue donc lui-même la performance et les qualités professionnelles de l'agent après avoir éventuellement consulté les directeurs. Les faiblesses du système retentissent aussi bien sur le système de formation (absence d'évaluation des besoins) que sur les promotions, qui manquent de critères. Dans certains ministères, les promotions, qui constituent le seul moyen d'augmenter les salaires, se font au cas par cas, en fonction de l'appréciation des qualifications professionnelles, et de leur rareté sur le marché, ainsi que des réseaux de relations personnelles. D'autres ministères ont entrepris dans ce pays des efforts significatifs pour définir des règles en la matière, notamment celui de l'agriculture et celui de l'éducation. Ce dernier en particulier se distingue par une volonté soutenue de définir et de mettre en oeuvre une véritable politique du personnel.

En Estonie, il n'existe pas de critère formel pour la promotion, hormis l'exigence minimum de six mois de service dans le précédent poste. Les supérieurs doivent cependant justifier leur proposition de promotion auprès du ministre ou du directeur concerné. Le décret n° 124 du 5 février 1996 réglementant les progressions de carrière fait référence à des qualités personnelles aussi bien qu'à des critères objectifs. Le système d'évaluation vise à mettre en parallèle la description formelle du profil de poste, les exigences spécifiques de l'emploi et les qualités personnelles de l'agent telles qu'elles sont appréciées par son supérieur hiérarchique. Il laisse ainsi une certaine part de la subjectivité. Le système de promotion et d'avancement est en cours de révision en Estonie.

La Hongrie est le seul pays à avoir établi un système élaboré d'évaluation individuelle. Les agents publics sont évalués au moins une fois avant de bénéficier d'une promotion à la catégorie supérieure. Le but de cette évaluation est évidemment de formuler un jugement objectif sur la performance professionnelle et les qualités personnelles de l'agent, et de décider s'il mérite d'être affecté à un emploi supérieur. Le chef de service est tenu de justifier son jugement, car il va en résulter des conséquences importantes sur l'avenir professionnel de l'intéressé. De son côté, l'agent doit être informé de l'évaluation formulée sur sa manière de servir et il doit contresigner la fiche d'appréciation rédigée par son supérieur. Il peut émettre des observations et faire appel au tribunal du travail, ou encore attaquer la décision qui le concerne. Mais, comme dans beaucoup de pays occidentaux dont la France, l'un des effets pervers de ce système assez perfectionné est que les supérieurs hiérarchiques cherchent plutôt à éviter les conflits en évaluant de manière plus ou moins positive l'ensemble de leur personnel. Cette situation n'est pas propre à l'Europe centrale : mais ici l'attitude des notateurs semble en outre motivée par de mauvais souvenirs du passé.

En Albanie enfin, un décret du conseil des ministres sur les dossiers des fonctionnaires du 29 janvier 1996 définit des critères d'évaluation des performances. Sa mise en oeuvre est partielle, mais on espère développer l'évaluation par l'établissement de liens avec la rémunération et la carrière.

Mobilité

La mobilité horizontale — entre les services d'un même ministère, mais surtout entre les ministères ou entre ces derniers et les agences qui en dépendent — constitue une autre composante de la carrière. Elle complète la mobilité verticale qui résulte des avancements et des promotions.

En Europe occidentale elle est très variable selon les pays et le degré de coordination des politiques de gestion du personnel. Bien que la mobilité horizontale soit en général difficile à apprécier, elle apparaît, dans les quatre pays étudiés, souvent faible ou inexistante, ce qui peut entre autres s'expliquer par la très grande autonomie dont jouit chaque ministère dans la gestion de son personnel.

La Hongrie fait sur ce point figure d'exception. La mobilité est favorisée par les licenciements qui interviennent au nom de la rationalisation économique. Pour le reste, elle est assurée de manière verticale, par les promotions à des positions supérieures. Jusqu'à juin 1990, les mutations n'étaient possibles qu'au sein des services administratifs proprement dits. Désormais, elles sont étendues à tous les organes du service public au sens large : agences administratives, organismes indépendants financés par le budget, tribunaux, forces armées, etc. Mais l'atomisation de la gestion des personnels rend évidemment plus difficile la conduite de véritables politiques d'emploi.

En Pologne, la mobilité s'inscrit mal dans un système où les agents sont d'abord considérés comme employés par leur ministère (et non par l'État). La mobilité, de même que la décision de mettre un agent à disposition du bureau des ressources humaines, fait figure de sanction. La législation prévoit que les agents contractuels peuvent refuser une mutation, mais pas les fonctionnaires.

6. RÉMUNÉRATIONS

Tout système de rémunération s'efforce de concilier deux impératifs : préserver les équilibres budgétaires globaux et motiver les agents. Dans un cadre général fixé par la loi, les gestionnaires jouissent d'une plus ou moins grande marge de manoeuvre.

En Hongrie, la loi de 1992 qui fixe les grandes composantes de la rémunération : salaire de base, primes, treizième mois⁶. L'ordonnance gouvernementale n° 170 du 22 décembre 1992 énumère les divers types de primes susceptibles d'être versées. Le salaire de base est établi en fonction d'un minimum décidé par le Parlement (23 400 ft actuellement). Le traitement de chaque agent est fixé en fonction de son classement dans la hiérarchie (classe, grade, échelon) par l'application d'un coefficient multiplicateur. A l'intérieur de ce cadre uniforme, les ministères disposent d'une marge de liberté non négligeable dans le montant des salaires et dans les primes. La loi autorise des écarts de 20 pour cent en plus ou en moins pour des agents situés dans la même catégorie de salaires, à condition que les sommes versées soient couvertes par les organismes employeurs sur leurs fonds propres, ce qui est le privilège de quelques organismes seulement (ex. le service des brevets). Les autorités locales appliquent le même système tout en disposant d'une marge de manoeuvre plus grande : le salaire de base peut être fixé à un taux différent par décision de l'assemblée locale et les coefficients eux-mêmes peuvent être adaptés. Des différences importantes peuvent ainsi exister parmi les agents, d'un organisme à l'autre. Certains agents perçoivent aussi des primes ou allocations supplémentaires, d'autres pas. L'enveloppe salariale de chaque ministère ou organisme administratif est attribuée par le Trésor en fonction des emplois inscrits au budget. Les administrations ont par conséquent la possibilité d'utiliser les salaires correspondant aux emplois vacants pour les redistribuer sous forme de primes ou d'autres allocations.

En Pologne, les salaires sont réglementés par la loi de 1982 et le décret du Conseil des ministres d'avril 1995 pour les agents de l'État. Mais les salaires ne reposent sur des bases communes que pour ce qui concerne leur mode de calcul. Dans le cadre du budget annuel, la direction du budget du ministère des finances fixe, avec l'aval du Conseil des ministres, la masse salariale des administrations publiques. Il est à noter que, comme dans la plupart des pays occidentaux, la Pologne a renoncé à indexer les salaires sur l'augmentation du coût de la vie ce qui constituait un facteur d'inflation. Les augmentations de salaires sont déterminées par négociation entre les ministères concernés (finances et travail) et les principaux syndicats. Le ministère des finances, pour l'essentiel, décide des masses salariales annuellement dévolues aux différents ministères. Le ministère du travail est associé à cette répartition, mais son rôle va au delà, sans doute par une résurgence des anciennes pratiques où il était tout puissant pour l'établissement des salaires de l'ensemble des travailleurs. C'est en effet à lui que se réfèrent les ministères, organismes publics et organisations syndicales pour la mise en oeuvre, voire l'ajustement de la grille salariale. Pour le reste, le processus de fixation des salaires, et plus généralement de gestion des personnels rémunérés sur budget public, est très décentralisé. Chaque ministère détermine assez librement le montant des rémunérations dévolues à son personnel (à l'exception des services fiscaux, des douanes, et des ministres eux-mêmes, pour lesquels des règles spécifiques ont été établies). Cette liberté se traduit par la possibilité

6. Prime de fin d'année équivalente à un mois de salaire.

de puiser dans la masse salariale les sommes correspondant aux emplois non pourvus afin d'augmenter la rémunération des agents en place. Il en résulte une proportion élevée (non précisée) d'emplois vacants.

En Estonie également, les ministères conservent des emplois en réserve afin d'augmenter les salaires ou de faire face à des besoins imprévus. De même la création de structures nouvelles est souvent motivée par la création de nouveaux postes de direction.

On peut néanmoins se demander si ces emplois non pourvus sont en surnombre par rapport aux besoins réels, ou si leur non occupation entraîne une sous-administration. Le développement insuffisant des instruments de gestion du personnel fait qu'il est difficile de répondre à cette question. Une véritable analyse des tâches à remplir, accompagnée le cas échéant d'une augmentation de certaines rémunérations, pourrait être une solution alternative.

En Pologne, chaque administration a un service du personnel qui tient à jour les fiches individuelles des agents (comprenant tous les éléments relatifs à leur identité, leur situation familiale, leurs diplômes, leur carrière, etc.). Il est censé examiner la compatibilité des propositions de promotion individuelle venant du ministre avec les règles en vigueur et le dossier de l'intéressé. Comme on l'a vu pour le recrutement, en pratique, le département du personnel s'incline dans presque tous les cas. Les dossiers sont gérés manuellement, il n'existe aucun système d'information interministériel intégré, manuel ou informatique. Les salaires sont payés en espèces. Selon la réglementation, à chaque catégorie de poste est attachée une échelle de salaire appelée fourchette de rémunération (*salary bracket*). Le niveau de chaque fourchette est établi annuellement par le ministère du travail et des affaires sociales en accord avec les finances.

Dans les pays étudiés, les salaires sont assez variables selon les emplois et les administrations. En Pologne, par exemple, les agents de la Cour suprême gagnent en moyenne presque trois fois plus que ceux du ministère le moins bien payé, celui de la justice. Au ministère des finances, le salaire moyen est deux fois plus élevé qu'au ministère de la justice. De même, les salaires des agents des collectivités locales sont généralement plus élevés que ceux de l'administration centrale. Le montant des salaires est fixé par les autorités locales elles-mêmes. En Pologne, celles-ci parviennent à arrondir les rémunérations de leur personnel en leur confiant de petits travaux supplémentaires (plutôt que de recourir à du personnel extérieur). En Estonie également, certaines organisations comme les douanes, les impôts, l'agence de privatisation ont le droit de verser des salaires de 20 à 40 pour cent plus élevés que ceux qui résultent de la grille salariale.

La question des écarts de salaires entre la base et le sommet de la hiérarchie est aussi importante. Si l'on prend comme mesure de référence le salaire global (primes et indemnités comprises), on constate que l'écart est très faible en Albanie (de 1 à 2). En Pologne, l'écart est plus élevé, en moyenne de 1 à 4 ou 4,5 mais il existe des variations sensibles d'une administration à l'autre. En Estonie, si l'on se limite à l'écart entre les échelles de salaires, la différence est beaucoup plus grande (formellement de 1 à 7) mais, en réalité, l'écart est moins important car rares sont les salaires qui atteignent les échelons les plus élevés. L'Estonie connaît toutefois une hiérarchie nettement plus étirée que les autres pays étudiés. La Hongrie est assez proche des moyennes en vigueur dans les pays de l'ouest européen avec des écarts maxima de 1 à 7,5 pour la fonction publique au sens strict, et de 1 à 5 pour les agents du service public. Dans ce pays, il faut cependant prendre en compte le fait que la législation de 1992 a établi un salaire minimum, ce qui a eu pour effet de resserrer quelque peu l'échelle des rémunérations publiques.

L'un des problèmes majeurs auxquels sont confrontés les pays étudiés, comme la plupart des pays en transition, est celui de la croissance rapide du secteur privé offrant des salaires généralement plus élevés. La rémunération dans l'administration n'est pas toujours assez attractive vis-à-vis de jeunes cadres qualifiés en particulier en Pologne ou en Hongrie. Comment maintenir un système de rémunération et de

carrière qui évite que les agents les meilleurs et les plus qualifiés ne quittent l'administration ? En dehors de mesures à caractère général, mais nécessairement limitées, comme une hausse globale des salaires — qui demeure largement subordonnée aux possibilités budgétaires — des incitations à caractère particulier ou spécifique sont mises en oeuvre. Par exemple, la possibilité est offerte aux hauts responsables de représenter l'État dans les conseils d'administration des entreprises nationalisées, ce qui permet, par exemple en Hongrie, de doubler certaines rémunérations. On admet souvent (soit la loi, soit en pratique) le cumul de fonctions avec une autre activité publique ou même une activité privée. Ces activités sont plus ou moins réglementées, (*v. infra*). En Albanie, la rémunération perçue dans le cadre des activités secondaires autorisées ne peut dépasser deux mois de salaire par an. Mais la législation est parfois contournée. Ainsi en Estonie, il arrive que des fonctionnaires aient des activités de consultants dans des entreprises privées.

La meilleure incitation demeure les primes susceptibles d'être versées aux agents au titre de leurs compétences particulières ou pour récompenser un haut niveau de performance. Il existe généralement deux types de primes. Celles qui sont liées à une situation objective (primes familiales, primes d'éloignement, primes pour connaissance des langues étrangères, primes pour travaux insalubres ou dangereux) sont automatiquement réparties. Comme ailleurs, les primes liées à l'exercice de la fonction ou à la performance peuvent être détournées de leur objectif, et réparties de manière indifférenciée pour être utilisées comme un moyen d'augmenter le salaire d'une partie ou de l'ensemble du personnel, en fonction des fonds disponibles. En Pologne, selon l'administration concernée, la proportion de la rémunération versée sous forme de primes peut varier de 4 pour cent à 60 pour cent.

Il en résulte parfois des écarts importants dans la répartition des rémunérations. D'une manière générale, les disparités de salaires ne sont pas propres aux pays étudiés et la position privilégiée du ministère des finances lui vaut, dans beaucoup de pays, la possibilité d'octroyer à ses agents des carrières ou des primes plus avantageuses. Le manque de transparence dans la distribution des primes se retrouve également dans les pays occidentaux, ainsi que certaines tendances bien connues comme celle qui consiste à privilégier les administrations de contrôle (ainsi que le ministère des finances) ou la préférence pour une répartition indifférenciée des primes selon la position hiérarchique plutôt que les performances des intéressés. Il apparaît néanmoins que ces disparités sont accentuées par l'autonomie des ministères et des collectivités, et corrélativement par le jeu naturel du marché du travail qui tend à mieux rémunérer les fonctions les plus recherchées. Elles ont aussi pour effet de dissuader les plus compétents d'intégrer des secteurs déficitaires et moins payés. Elles favorisent enfin un déséquilibre croissant entre ministères politiquement influents et d'autres qui le sont moins.

L'impression générale que donnent les pays étudiés est donc celle d'une grande diversité des rémunérations selon les ministères, l'appartenance à l'administration centrale ou locale, voire la localisation. Il est vrai qu'une politique des salaires publics peut difficilement faire abstraction du marché de l'emploi et du caractère plus ou moins recherché de certaines professions.

7. DROITS ET OBLIGATIONS — DÉONTOLOGIE

Autrefois, les droits et obligations dans le secteur public résultaient du code du travail. Les dispositions en étaient généralement assez vagues, les infractions n'étaient pas toujours sanctionnées, ni les droits défendus. Les droits et obligations sont désormais définis par la loi sur la fonction publique. Mais sur plusieurs questions cruciales comme les conflits d'intérêts et les incompatibilités, le devoir d'information du public (et le secret), les textes souvent restent vagues. Faute de critère précis fixant, par exemple, la frontière à partir de laquelle l'intérêt public est menacé par l'occupation d'un emploi privé, et faute de procédure opératoire, on a le sentiment d'être en présence d'affirmations de principe : et lorsque des règles trop précises existent, comme en Estonie, elles peuvent difficilement être sanctionnées.

En général, les principaux devoirs des fonctionnaires sont :

- le respect de la Constitution et de la légalité ;
- l'obéissance hiérarchique (sous réserve de certaines restrictions étroitement définies) ;
- l'impartialité, l'honnêteté ;
- l'objectivité ;
- l'information du public ;
- la "dévotion" (Albanie) ;
- la préservation de l'image du service et des secrets d'État (Hongrie) ;
- l'assistance aux cours de formation et la soumission aux examens (Hongrie).

Les droits sont définis de manière variable : la garantie de l'emploi (Albanie, Hongrie), le droit à la formation, à un salaire, le droit de ne pas être muté sans son consentement, le droit syndical. La loi hongroise reconnaît également aux intéressés certains droits de nature politique. Le droit de grève existe en Hongrie (mais il est délimité conformément à un accord signé entre le gouvernement et les syndicats en 1994) et en Pologne, mais pas en Albanie ; la loi estonienne, qui l'interdisait dans sa première version, a été amendée sur ce point en décembre 1995.

L'existence des syndicats est plus ou moins récente selon les pays. On dispose dans l'ensemble de peu de données sur le taux de syndicalisation dans la fonction publique dans les pays étudiés mais celui-ci semble peu élevé et les syndicats pâtissent parfois de la mauvaise image héritée de la période soviétique. En général, la négociation collective n'est pas encore organisée (ni la participation des syndicats à la gestion), mais la Hongrie fait néanmoins exception à cet égard.

La loi hongroise sur la fonction publique comporte en effet des dispositions détaillées sur ce point et les syndicats jouent dans ce pays un rôle non négligeable. La loi leur reconnaît un rôle de représentation des intérêts ainsi qu'un droit à l'information leur permettant d'intervenir dans la procédure disciplinaire à la demande de l'agent. Les syndicats peuvent participer au Forum de réconciliation des intérêts dans la

fonction publique, organe de concertation institué en 1993, et aux négociations collectives. Ce forum semble avoir joué un rôle positif dans l'élaboration de normes éthiques (v. supra) et en matière salariale.

La délicate question du cumul d'emplois est, selon les cas, abordée parmi les devoirs, ou parmi les droits, ce qui n'est pas sans signification.

En Albanie, la loi reconnaît aux fonctionnaires le droit d'exercer une activité secondaire publique "si cette activité ne va pas à l'encontre de ses fonctions" (déjà, une ancienne ordonnance du ministère des finances interdisait aux agents des douanes et des taxes de travailler dans le secteur privé).

En Estonie, l'autorisation de cumul avec une activité privée peut être accordée par l'autorité hiérarchique si cette activité ne porte atteinte ni à la performance dans l'exercice des fonctions ni à la réputation de l'organisation. L'appartenance à des organes de direction ou de contrôle de sociétés commerciales n'est pas autorisée. Toutefois, cette restriction ne s'applique pas aux entreprises publiques. Dans la pratique, quelques hauts fonctionnaires cumulent leur emploi avec des activités de conseil ou autres. La loi exige de tous les fonctionnaires la présentation d'une déclaration annuelle détaillée de leurs propriétés mobilières et immobilières, indiquent le nombre de voitures, bateaux, avions, etc. Quoi qu'il en soit, il n'existe aucune sanction et les autorités publiques perdent une partie de leur crédibilité en établissant, à intervalles réguliers, des règles détaillées sur les cadeaux aux fonctionnaires.

Par ailleurs, des règles ont été établies en Estonie afin d'interdire le départ des fonctionnaires vers des entreprises sur lesquelles ceux-ci ont exercé un contrôle, mais on ignore si ces dispositions de la loi sur la fonction publique sont appliquées, ne serait que parce que l'on ne dispose pas de registre où seraient centralisées les données sur les postes impliquant de telles fonctions de contrôle ou sur les emplois occupés par les fonctionnaires ayant quitté l'administration. On constate à cet égard que la disposition d'outils de gestion du personnel conditionne en pratique le respect des règles. Ce problème est d'ailleurs connexe de celui des incompatibilités. Le rapport estonien note sur ce point qu'il devient, dans certains cas, plus intéressant de cumuler emploi public et privé, plutôt que de quitter la fonction publique pour une carrière privée qui se révèle parfois décevante.

La loi hongroise aborde la question des incompatibilités ; elle interdit aux fonctionnaires l'exercice d'un mandat électif si celui-ci se recoupe avec leur secteur de compétence ; l'exercice d'activités privées est soumis à autorisation et ne doit pas risquer de mettre en cause la neutralité et l'impartialité de l'intéressé. Tout cumul est interdit aux hauts fonctionnaires (à l'exception de certaines activités intellectuelles et artistiques comme l'enseignement). L'appartenance à l'organe de direction d'une entreprise privée ne tombe pas sous le coup des incompatibilités, à condition que celle-ci ne se traduise pas par un conflit d'intérêts, auquel cas la loi prévoit la démission (celle-ci est prononcée d'office ou au terme d'un délai de 30 jours).

En Pologne, la loi est très stricte sur les incompatibilités. Tout cumul est interdit sans l'autorisation du chef de service. Celle-ci ne peut être accordée dès lors qu'il existe une suspicion d'atteinte à l'impartialité de l'intéressé ou un risque de conflits d'intérêts. La pratique est cependant plus flexible. Elle diffère selon les ministères : rares sont les autorisations de cumul au ministère du travail et des affaires sociales (sauf pour des activités d'enseignement qui n'empiètent pas sur les horaires de service) ; au ministère du commerce et de l'industrie, en revanche, comme à celui de la culture et des arts, les autorisations d'occupation d'un second emploi à temps partiel sont aisément accordées. La raison de ces facilités est qu'elles constituent une incitation au maintien des agents dans le secteur public. Dans certains cas, une interprétation restrictive de la notion d'emploi additionnel, telle qu'elle résulte du code du travail, permet de se passer de toute autorisation. La loi interdit également l'appartenance des fonctionnaires aux organes de direction et de contrôle des sociétés privées, à l'exception des personnes désignées par la loi pour

représenter les intérêts publics. Dans cette dernière hypothèse, le débat a été ouvert sur la possibilité de rémunérer les intéressés ; le ministère de la justice a divulgué les noms de ceux qui percevaient des indemnités à ce titre, les menaçant de poursuites. Ces menaces n'ont cependant pas été suivies d'effets, mais certains des fonctionnaires visés ont été remplacés et il semble désormais que l'exercice de telles fonctions ne puisse plus être rémunéré.

Les comportements individuels ne sont pas aisés à appréhender. Ils reflètent les valeurs ambiantes. Des progrès ont été accomplis ; cependant l'indifférence aux usagers, héritée de la période socialiste, s'est souvent perpétuée. Le rapport albanais énumère quelques uns des traits de la fonction publique : arrogance, servilité, lenteur. Pour le rapport estonien, le formalisme et la culture individualiste sont les principaux obstacles à l'intérêt public. En Estonie, les changements fréquents de ministre se traduisent par une instabilité dans le travail. Il en résulte une démotivation et une indifférence à l'égard des résultats. Souvent l'interaction du service public et des relations personnelles constituent l'un des éléments de la culture de la fonction publique.

Des efforts ont été engagés en vue de l'établissement de codes de conduite . En Hongrie, un tel code a été fixé par voie de concertation au sein du Conseil de l'administration publique et des services publics. Un débat existe sur la question de savoir si l'adoption de telles normes par voie consensuelle doit être préférée à la voie législative. Il existe cependant un risque que les règles soient plutôt orientées vers la protection de l'organisation et de son image que vers la qualité du service aux usagers, comme le montre, par exemple, le cas du ministère de la culture en Estonie.

En Albanie un décret du Conseil des ministres du 16 septembre 1996 régit l'éthique dans le service public. On y trouve des dispositions relatives à l'honnêteté, à l'impartialité, au conflit d'intérêts et également aux relations avec le public.

La Pologne n'est pas encore parvenue à remplacer l'ancien code de conduite de la période socialiste par un nouveau texte.

La corruption, difficile à évaluer, est considérée en général comme un problème sérieux. Le rapport estonien analyse, parmi les causes de la corruption, la dimension réduite du pays où tout le monde se connaît, l'absence d'élite bien établie et la brutalité de la redistribution des richesses survenue après la transition ("nous avons tous été pauvres" dit un sociologue). Selon une opinion généralement répandue, les réseaux personnels priment lors de la passation des marchés ; et on voit même certains hommes politiques et hauts fonctionnaires propriétaires de banques. Mais il est vrai que les cas de corruption sont rarement rendus publics et sanctionnés. Lorsqu'ils le sont, les raisons en sont souvent politiques. Cette situation porte évidemment un grave préjudice à l'administration et à son image.

En Hongrie, l'opinion publique est très sensible aux problèmes de corruption et plusieurs affaires ont conduit à la révocation de l'agent incriminé.

Discipline

Autrefois régi par le code du travail, le système disciplinaire est désormais encadré par de nouvelles règles. Selon les pays, les règles relatives à la procédure disciplinaire sont plus ou moins élaborées. Le respect des droits de la défense et le droit de contester les sanctions devant un organe indépendant sont les éléments essentiels qui garantissent l'objectivité du système qui se met progressivement en place.

La procédure disciplinaire établie en Hongrie comporte deux phases : une phase d'instruction et une phase de jugement. Les droits de la défense sont garantis (droit d'être entendu, droit d'être assisté ou représenté, etc.). En Pologne, le système disciplinaire comporte un double niveau à l'intérieur de l'administration, auquel s'ajoute le droit de recours devant les tribunaux. Selon les pays, les sanctions peuvent être contestées devant les tribunaux du travail (Hongrie) ou devant la cour administrative (Estonie, Pologne). En Albanie, le système de sanctions est très centralisé, le ministère décide sur proposition de ses directeurs. Le système d'appel prévu par les textes n'a pas encore été mis en place.

La mise en oeuvre des poursuites semble cependant rencontrer un certain nombre de freins tels que la crainte du scandale qui, dans certains cas, fait préférer une solution à l'amiable, voire une démission provoquée (Estonie, Hongrie). Les licenciements disciplinaires sont rares. En Albanie cependant, environ 350 employés de la douane et de la police financière ont été licenciés l'an dernier pour corruption. En Pologne, n'ont été relevées, au cours de cette enquête, que quelques poursuites pour des affaires mineures (absence injustifiée, dossier non traité à la date prévue) ; dans un cas de cumul non autorisé, l'intéressé a préféré démissionner, dans un autre, il semble que la procédure disciplinaire ait avorté.

8. RELATIONS AVEC LE PUBLIC

Les fonctionnaires sont souvent la cible des critiques du public : lourdeur et inefficacité de la bureaucratie, corruption. S'ils servent parfois de bouc émissaire face à l'insatisfaction de la population habituée à un État paternaliste, leur culture n'est pas toujours orientée vers les usagers. La courtoisie, l'assistance au public sont inégalement réparties. En Hongrie, lorsqu'une plainte d'un citoyen mettant en cause le comportement d'un fonctionnaire s'avère fondée, l'autorité hiérarchique est tenue d'engager des poursuites disciplinaires (on peut toutefois supposer que seuls des comportements graves pourraient donner lieu à sanction).

Concernant l'accès à l'information, s'il existe des textes, ceux-ci ne consacrent pas un véritable droit à l'information administrative. Le devoir d'information du public est souvent affirmé avec moins de force que l'interdiction de divulguer les secrets ou des informations qui risquent de porter préjudice à l'administration. En pratique, les attitudes à l'égard de la confidentialité sont très variables.

En Estonie, l'article 44 de la Constitution institue un devoir d'information. Ceci concerne des informations à caractère général relatives à la santé publique, à l'environnement, à la violation des droits de l'homme, à l'éducation, à la corruption ou aux statistiques criminelles. Il en va de même des salaires des membres du gouvernements et des autorités locales (mais pas des structures administratives...). Il n'en reste pas moins qu'en l'absence de législation sur le droit à l'information, les autorités publiques gardent un large pouvoir discrétionnaire pour définir les informations qui peuvent être divulguées.

En Hongrie, la publicité des données personnelles et des informations d'intérêt général est proclamée par une loi de 1992 mais les conditions de sa mise en oeuvre relèvent des règlements internes de chaque organisme. Ces règlements semblent définir de manière assez restrictive le cercle des bénéficiaires du droit à l'information ainsi que son étendue. Par ailleurs, les secrets protégés sont définis par la loi de 1995. L'insuffisance des mesures de protection ainsi que la divulgation d'informations qui pourraient porter atteinte aux activités administratives sont considérées comme des fautes disciplinaires.

En Albanie, l'accès à l'information fait l'objet de règles variables selon les ministères (c'est ainsi que le ministère des finances n'autorise pas l'accès aux documents concernant le budget). Une loi sur le secret est annoncée.

9. ADMINISTRATION ET POLITIQUE

La façon dont est traitée, dans chaque pays, la question des rapports avec la politique (évoquée dans l'introduction de ce document), révèle des conceptions très différentes du principe de la neutralité de l'administration et de la subordination de cette dernière aux autorités gouvernementales.

En Europe occidentale, certains pays comme le Royaume-Uni considèrent que la neutralité de l'administration doit être absolue et appliquent une stricte séparation entre les niveaux politiques et administratifs. Pour d'autres, le jeu normal de la démocratie et du pluralisme politique est compatible avec une politisation relative et celle-ci se combine avec les principes du mérite et de la carrière. On retrouve la même diversité en Europe centrale.

Concrètement, la question des rapports de l'administration et de la politique se pose sous plusieurs aspects. Le premier est la possibilité de cumuler emploi dans la fonction publique et activités politiques (appartenance à un parti, militantisme, exercice d'un mandat électif) ; le second est celui de l'intervention des facteurs politiques dans les recrutements et les carrières. La question est controversée de savoir si la politisation doit être ou non circonscrite aux échelons supérieurs, et nombreux sont ceux qui considèrent qu'en période de transition, une politisation relative est concevable.

Quoi qu'il en soit, la situation est difficile à apprécier, car au sein d'un même pays, l'influence des facteurs politiques varie notablement selon le secteur et le moment. En outre, comme on a pu le constater, le poids des considérations politiques peut être moins sensible aux échelons supérieurs lorsque ceux-ci requièrent des compétences professionnelles particulièrement recherchées sur le marché du travail.

En général, la participation des fonctionnaires à des activités politiques ne rencontre que quelques limitations. En Hongrie, le cumul avec certains mandats électifs est exclu lorsqu'il y a un risque d'interférence avec la compétence de l'intéressé ; en Estonie, l'appartenance aux organes dirigeants des partis est interdite. En Albanie, l'article 33.6 du statut de la fonction publique dispose que les fonctionnaires ont le droit d'avoir des activités politiques sauf disposition contraire de la loi et seulement si ces activités ne sont pas incompatibles avec leur fonctions. Les fonctionnaires ne sont pas autorisés à occuper des postes dans un parti ou une organisation politique.

Quoi qu'il en soit, ces réglementations sont sans grande influence sur le degré de politisation de l'administration et notamment de ses échelons supérieurs. La loi albanaise définit une catégorie de "postes politiques" (*political appointees*) qui peuvent être supprimés pour des raisons politiques. Ce pays, qui a connu les changements les plus brutaux, a vu un nombre élevé de destitutions de cette nature au début de la période de transition. La pression exercée par les politiques sur l'administration est toutefois difficile à apprécier.

En Pologne également les considérations politiques ne sont pas absentes des recrutements et des carrières, parfois au détriment des compétences professionnelles et du respect de la loi. Certains ministères s'efforcent cependant, avec des résultats positifs, de se dégager de ces pratiques, en particulier celui de l'éducation.

En Estonie, le système a subi le traumatisme des réorganisations de 1990, entraînant des départs et des promotions accélérées ou des surqualifications. En même temps, pour certains jeunes, l'administration est devenue (grâce à la formation et aux contacts que l'on peut y acquérir) un tremplin pour le secteur privé et la politique. Il en est évidemment résulté de fortes frustrations pour ceux qui voyaient ainsi se restreindre leurs possibilités de carrière, les plus âgés n'ayant d'autre alternative que la défense des positions acquises.

10. QUESTIONS À CONSIDÉRER

Le professionnalisme et l'efficacité de l'administration publique supposent des agents compétents, motivés et neutres dans un système tout entier orienté vers la satisfaction de l'intérêt public. Si le profil d'une telle fonction publique fondée sur le mérite est idéalement assez facile à dresser, les voies et moyens pour y parvenir sont évidemment beaucoup plus difficiles à définir. Le contexte propre à chaque pays, notamment les données historiques, culturelles, économiques ou sociales, conditionnent, souvent beaucoup plus que les recettes institutionnelles, le succès ou l'échec d'une réforme. Les possibilités de changement peuvent être également limitées par les obstacles politiques et budgétaires. Il n'en demeure pas moins que la transition est un processus évolutif. Des améliorations sont susceptibles d'être apportées et il existe de fortes incitations à la réforme, parmi lesquelles la perspective de rapprochement de l'Union européenne et du marché unique.

Une condition préalable est que la carrière dans l'administration soit rendue plus attractive non seulement par le niveau des salaires et des primes (forcément limité par les possibilités budgétaires), mais également par les garanties de carrière, le prestige, la mobilité professionnelle.

C'est à ces objectifs que se rattachent les questions soulevées ci-dessous :

10.1. Principe et application d'un statut de la fonction publique

10.1.1. Tout le monde s'accorde à reconnaître la nécessité de disposer de règles simples et immédiatement applicables et les quatre pays étudiés ont adopté un statut de la fonction publique.

Cependant, si l'adoption d'une telle législation peut apporter un cadre juridique précieux (définition du champ de la fonction publique, règles de recrutement et de gestion des carrières, etc.), il semble tout aussi important que les normes ainsi posées soient reconnues et acceptées par tous les partenaires et que celles-ci soient transformées en pratiques de gestion.

En outre, on ne peut limiter la réflexion aux seuls agents qui ont la qualité de fonctionnaires et dont la proportion est très variable selon les pays. Le professionnalisme et les performances de l'ensemble des personnels des ministères et agences qui leur sont rattachés (pour s'en tenir au cadre de la présente étude) appellent un examen attentif, quelle que soit la situation juridique des intéressés.

10.1.2. De manière générale, on peut distinguer plusieurs types de fonctions et de niveaux de responsabilités dont l'importance respective peut varier de manière significative d'un pays à l'autre. Dans chaque cas, la frontière entre les différentes catégories de fonctions n'est pas facile à tracer et doit tenir compte des spécificités du pays considéré :

- Des emplois à caractère politique ou servant de support à des fonctions relevant de la confiance directe du ministre peuvent être identifiés comme relevant du gouvernement. Il paraît logique que les personnes nommées sur ces emplois échappent au statut de la fonction

publique, étant destinées à accomplir un ensemble de fonctions qui leur sont confiées par les autorités politiques.

- Les postes impliquant des fonctions de prise de décisions, de conception et de définition des politiques publiques, avec des tâches d'orientation et d'encadrement, peuvent relever du statut de la fonction publique, lorsqu'un tel statut existe. Ce type d'emploi requiert une particulière compétence et une neutralité qui méritent en effet d'être définies et protégées par la loi. Certaines fonctions spécifiques, par exemple celles relevant des administrations fiscales, méritent de relever intégralement du statut de la fonction publique. C'est aussi à ce niveau que se manifeste le plus fortement le besoin de cadres compétents et motivés, à l'égard desquels l'attraction du secteur privé est particulièrement forte.
- En ce qui concerne les emplois d'exécution, on peut imaginer, soit qu'ils relèvent de la fonction publique soit qu'ils relèvent des conventions collectives et du code du travail, dès lors que les textes précisent où se situe la frontière entre les deux catégories.
- Des emplois à caractère particulier, tels que les fonctions de police, de justice, des forces armées relèvent de statuts spécifiques.

10.2. Conception et mise en oeuvre d'une politique du personnel

10.2.1. Au cours de la période de transition, les missions globales dévolues aux différentes administrations ont beaucoup évolué. Des tâches nouvelles sont apparues, comme par exemple la préparation à l'intégration européenne, d'autres ont perdu de leur ampleur. Si des réorganisations, parfois accompagnées de licenciements, ont été réalisées dans certains secteurs, les nécessités immédiates n'ont, dans la plupart des cas, pas permis de procéder à une réflexion d'ensemble sur la répartition des ressources humaines et sur leur adéquation aux tâches à réaliser. Celle-ci suppose un recensement assez précis des agents employés par chaque service, avec indication de leurs caractéristiques individuelles (âge, niveau de formation, expérience, etc.). L'objectif n'est pas seulement de mettre en évidence l'insuffisance chronique des moyens, volontiers dénoncée par les administrations, mais de procéder à une évaluation qualitative de l'utilisation qui est en faite au regard des missions à assurer dans chacun des services. Car il s'agit d'éclairer les prises de décision, aussi bien en évitant des réductions arbitraires ou standardisées d'effectifs sans considération des besoins réels, que de permettre les redéploiements nécessaires.

10.2.2. Il semble qu'il y ait une relation entre la faible harmonisation des politiques de gestion du personnel et les difficultés rencontrées, dans la mise en place d'une fonction publique professionnelle. Il est vrai que les gestionnaires du personnel peuvent retirer des avantages immédiats de la marge de manoeuvre et de la souplesse qui résultent de leur autonomie en matière de recrutement et de rémunération en particulier. Il est vrai également que cette liberté permet à certains d'expérimenter et de développer des politiques de gestion du personnel innovantes dont les leçons pourraient ensuite bénéficier à d'autres ministères. Il nous paraît cependant que l'absence d'organe de coordination, de conseil et d'animation a un impact sur la gestion des carrières, qui semble préjudiciable aux efforts entrepris en vue de professionnaliser et rendre plus efficace la fonction publique.

Si la coordination n'est donc pas une fin en soi — mal conçue, elle peut même être un facteur d'alourdissement des procédures — un niveau minimum de coordination semble cependant susceptible d'apporter des améliorations et notamment d'éviter que des règles ou des politiques contradictoires ne soient mises en oeuvre d'un ministère à l'autre pour des raisons tenant à des particularismes corporatistes ou autres. Cela ne signifie pas pour autant une gestion centralisée des effectifs au sein d'une seule autorité

gouvernementale. En revanche, cette coordination peut comprendre la mise en oeuvre des priorités définies au plan national, l'ajustement des moyens aux objectifs et le suivi de la gestion des personnels.

10.2.3. La question du moyen le plus efficace de développer une telle coordination est ouverte et appelle certainement des réponses différentes selon les pays. Le réalisme conditionne l'efficacité en ce domaine. L'expérience prouve en effet que la mise en place d'organismes aux missions trop ambitieuses ou mal définies est un facteur d'échec. La coordination marque en revanche des progrès là où elle est confiée à un organisme investi d'une mission précise et réaliste, proportionnée par rapport aux moyens qui lui sont alloués. Il semble que la création d'une structure légère placée auprès d'une institution investie de suffisamment d'autorité (Premier ministre, ministre des finances, de la fonction publique ou autre) peut jouer un rôle positif en incitant les ministères à mener des politiques harmonisées et cohérentes. Les missions d'un tel organisme méritent d'être clairement identifiées et formulées avec réalisme.

10.3. Instruments d'une politique du personnel

Sur quels instruments peut s'appuyer une politique du personnel ? Des constats opérés dans le cadre de cette étude, on peut dégager quelques éléments de réponse.

10.3.1. Quel que soit le rôle dévolu à l'instance de coordination, celui des directions du personnel au sein de chaque ministère est essentiel. On observe que lorsque celles-ci bénéficient de l'autorité, de la stabilité et des moyens nécessaires à l'exercice de leur mission, la gestion en est assurée de manière plus rigoureuse et l'influence de facteurs politiques ou des réseaux personnels décroît de manière significative. Il est également utile que les politiques de personnels soient comprises et acceptées par l'ensemble des agents concernés, à cette fin des actions de sensibilisation et de formation pourront être entreprises.

10.3.2. Un instrument d'harmonisation des règles de gestion et de contrôle de conformité réside dans la constitution d'un fichier unique du personnel, tel qu'il est prévu par le décret de 1996 en Albanie et pratiqué en Hongrie (registre du personnel) ainsi que dans de nombreux pays ouest-européens. Un tel instrument permet également à l'instance de coordination de suivre l'ensemble des actes de gestion et de veiller au respect des politiques de ressources humaines arrêtées au plan national. On peut envisager plusieurs types de gestion selon les modes d'organisation et la répartition des pouvoirs entre les ministères d'une part, le développement des moyens informatiques d'autre part. La gestion informatisée est le mode le plus opérationnel, puisque la constitution d'un réseau permet le partage du fichier. Cependant, lorsque l'option informatique n'est pas réalisable dans l'immédiat, la gestion manuelle des dossiers constitue une première étape et prépare le passage à la gestion informatisée.

10.3.3. La publicité des règles de gestion des emplois et des carrières, là où elle est assurée, peut être considérée comme un facteur très positif permettant d'attirer davantage de candidats et d'accroître la motivation des agents. Un des aspects de cette publicité est celle des vacances d'emploi qui contribue grandement à l'amélioration des recrutements (*v. infra*).

10.3.4. Bien que la question n'ait pas été abordée directement, l'écart que nous avons pu constater parfois entre les principes et la pratique conduit à poser la question des contrôles. Le non respect des règles pourrait être dû à une insuffisance des mécanismes existants.

Les contrôles peuvent être juridictionnels ou non juridictionnels (administratifs). Les contrôles non juridictionnels, qui interviennent à titre préventif, peuvent prendre plusieurs formes. Ainsi, le contrôle de régularité financière constitue un instrument efficace au quotidien pour éliminer les décisions non conformes aux règles législatives et réglementaires en vigueur : toute décision ayant des implications

budgétaires, même prise au niveau le plus élevé, suppose alors un accord exprès d'une autorité compétente en matière de contrôle financier, relevant du ministère des finances et placée auprès de chaque administration publique ; à défaut, la décision peut alors être paralysée. D'autres types d'organes de contrôle administratif peuvent également intervenir (commissions, inspections, etc.).

Le contrôle des tribunaux peut relever de juridictions spécialisées ou non spécialisées. Une étape préalable peut consister en la mise en place d'instances administratives de recours constituées au niveau ministériel ou autre. Associant éventuellement des représentants du personnel à ceux de l'administration, ces instances peuvent être chargées d'examiner les recours contestant des actes de gestion.

De par leur existence, de tels contrôles sont non seulement un facteur de renforcement de l'État de droit, mais un moyen d'accroître la confiance et la motivation des agents à l'égard de la carrière et d'améliorer l'image de l'administration.

10.4. Recrutement

La question des recrutements est vitale. Elle conditionne en effet l'avenir de l'administration à travers le renouvellement des générations. L'enjeu est d'autant plus important que le recrutement d'agents inadaptés risque d'obérer pour de longues années les chances de mise en place d'une fonction publique efficace et crédible au regard des partenaires privés et étrangers.

Une considération particulière semble devoir être apportée à quelques éléments qui conditionnent la neutralité de l'administration et son attractivité : tout d'abord la publicité des procédures et la description des postes ; ensuite le choix des méthodes de sélection.

10.4.1. La publicité est l'un des facteurs-clés de la mise en place d'un État de droit et de la neutralité de l'administration. Mais la transparence des méthodes et des critères de recrutement accroît également le professionnalisme du service public : en offrant au plus grand nombre — en particulier à ceux qui possèdent les qualifications requises — la possibilité de se préparer et de se présenter aux recrutements à venir, on accroît la sélectivité de ces derniers.

La publicité se situe tout d'abord au niveau des règles applicables : conditions (d'âge, de diplôme etc.) exigées des candidats, modalités précises et critères de sélection au regard du type de poste à pourvoir, modalités d'affectation et contenu du poste vacant — c'est l'objet de la description du poste qui réalise la mise en parallèle des compétences requises et des tâches à réaliser —, niveau de rémunération, perspectives de carrière. De manière plus globale, le respect de l'équité et de l'égalité entre les candidats est aussi un facteur d'amélioration des conditions de recrutement.

10.4.2. Le choix des méthodes de recrutement est affaire de circonstance et aucune méthode ne peut a priori être considérée en soi comme supérieure aux autres. Tout dépend en effet du nombre de candidats potentiels, du type de poste à pourvoir, et du type de qualifications requises. La procédure du concours pourra ainsi être adaptée en fonction du nombre attendu de candidats de manière à éviter des opérations trop lourdes.

Les principaux écueils en ce domaine sont l'excès de formalisme ou au contraire, l'absence totale de règles. Comme nous avons pu le constater, un système lourd et sophistiqué se révèle souvent inapplicable et décourage aussi bien les gestionnaires que les candidats. A l'opposé, l'absence de règles minimum ouvre la voie aux soupçons, fondés ou non, et décrédibilise les choix ainsi opérés. Une voie intermédiaire est donc à rechercher non pas dans un esprit bureaucratique, mais dans une perspective managériale visant

à satisfaire les exigences de base pour un emploi ou un type d'emploi. Par exemple, une approche en terme de catégorie de fonctions (démarche de type métier) est plus réaliste qu'un système de description détaillée de chacun des emplois (il est significatif que la plupart des pays occidentaux ont renoncé à la mettre en oeuvre de manière systématique).

10.5. Carrière

Le professionnalisme et l'efficacité de l'administration dépendent non seulement de la qualité des recrutements mais aussi de l'organisation des carrières. Les perspectives de carrière constituent en effet un élément déterminant pour maintenir les meilleurs agents dans la fonction publique, et la prise en compte de leurs aptitudes professionnelles dans les promotions constitue une incitation essentielle à l'amélioration des performances et qualifications.

On peut considérer en particulier les points suivants :

10.5.1. L'établissement d'un cadre commun aux différentes administrations fixant la hiérarchie des fonctions et des grades et l'organisation de la carrière est un facteur de clarification et d'harmonisation. Elle permet d'éviter les trop grandes disparités entre les secteurs et de considérer la mobilité de manière positive comme un facteur d'intégration dans la fonction publique et d'enrichissement mutuel de l'administration et de ses agents.

10.5.2. La valorisation du mérite dans l'organisation de la carrière constitue l'élément central de la professionnalisation de la fonction publique et de la motivation de ses agents. Tous s'accordent à reconnaître que cette valorisation passe par l'établissement d'un système d'évaluation qui permette de fonder les décisions relatives à la carrière sur une appréciation équitable des qualités et performances afin que soient promus les agents dont les compétences peuvent être objectivement reconnues.

Un tel système d'évaluation peut s'inspirer des efforts entrepris dans quelques pays (Royaume-Uni, France, Allemagne, Hongrie) et dont il est possible de tirer quelques indications générales. On peut retenir notamment le principe de la fixation par la réglementation d'un ensemble de critères objectifs : assiduité, ponctualité, sociabilité, sens des responsabilités, aptitude à innover, à régler les problèmes à son niveau, à atteindre les objectifs du service, etc. qui peuvent être appréciés selon des normes simples et transparentes. Ceux-ci peuvent être assortis éventuellement de quotas de notes supérieures afin d'éviter la tendance naturelle de tous les systèmes à évoluer rapidement vers une uniformisation par le haut. L'instauration d'un entretien d'évaluation permet en outre à l'évaluateur d'avoir un contact direct avec l'agent et de mieux percevoir ses aspirations et ses difficultés. Il constitue également pour ce dernier un moyen de mieux comprendre ce que l'on attend de lui dans l'avenir.

10.6. Formation⁷

Les progrès accomplis en matière de formation méritent d'être poursuivis en s'appuyant sur une politique globale prenant en compte à la fois les besoins immédiats et ceux à plus long terme. L'expérience de pays d'Europe occidentale montre l'utilité d'une démarche diagnostique fondée sur l'évaluation des besoins et l'identification des objectifs, dans le cadre des priorités définies au plan national au moyens de programmes ciblés.

7. Pour plus d'information sur les systèmes de formation, voir *SIGMA Papers: No. 16 — Public Service Training Systems in OECD Countries*, août 1997 (version française à paraître).

Une attention particulière peut être apportée aux points suivants :

10.6.1. L'articulation de la formation aux besoins réels des administrations peut s'appuyer sur un dispositif léger (concertation, enquêtes ou autres) assurant l'existence d'un dialogue constant entre l'offre et la demande de formation. Elle peut être favorisée par un effort préalable de prospective et de planification pour toutes les catégories.

10.6.2. L'évaluation des formations en cours d'emploi est une question sur laquelle la plupart des pays européens s'interrogent aujourd'hui. Il est souvent regretté en effet que les formations ne soient pas suffisamment évaluées dans leur impact réel sur les agents formés par rapport aux besoins du service. Les efforts faits en ce sens révèlent fréquemment des résistances assez vives de la part des agents et des organisations professionnelles, qui peuvent toutefois être surmontées par la concertation sur les objectifs et les méthodes à mettre en oeuvre. L'importance croissante des moyens financiers et humains engagés ainsi que celle des enjeux justifient en effet que l'on y réfléchisse pour les années à venir. L'éventualité d'une prise en compte de la formation des agents pour leur avancement constitue, par exemple, un argument non négligeable pour accréditer le principe d'une évaluation de la formation dans son contenu et son impact réel sur les qualifications et le savoir faire des agents concernés.

10.7. Rémunération

Les orientations à considérer en matière de gestion des carrières peuvent s'étendre également en matière de rémunérations où l'établissement de principes uniformes peut se conjuguer avec une certaine souplesse qui permette de s'adapter aux situations spécifiques et à la situation du marché du travail notamment. Deux questions bien connues des pays occidentaux font l'objet de débats.

10.7.1. Faut-il déterminer les salaires et les primes selon des critères purement statiques (grade ancienneté, etc.) sans considération pour le mérite de l'agent, sa motivation et les résultats obtenus, ou introduire un faible pourcentage de rémunération au mérite en vue de motiver les intéressés ?

10.7.2. Comment rendre plus transparente la distribution des compléments de salaire ? Si celle-ci semble souhaitable dans son principe on sait à quels obstacles elle se heurte dans la pratique.

10.8. Déontologie

En matière de déontologie, les leçons qui peuvent être tirées de l'expérience des pays étudiés doivent être inspirées par la prudence et le pragmatisme. Les réglementations trop sophistiquées ont fait la preuve de leur inefficacité. Le vide laissé par l'effondrement du régime socialiste ne peut être comblé brutalement et de manière autoritaire. L'établissement de règles éthiques suppose un long processus d'apprentissage et l'intériorisation des normes par l'ensemble des acteurs. Pour que les règles établies soient respectées, il faut que les chefs de service y aient intérêt, ou du moins ne soient pas perdants. On constate également que la disposition d'outils de gestion du personnel conditionne en pratique le respect des règles.

Le système de sanctions, mais surtout la volonté de le mettre en oeuvre sont essentiels. En effet, la règle une fois posée, sa violation est l'affaire des organes disciplinaires et des tribunaux. Un arsenal compliqué de mesures de contrôle ou de sanction n'est pas en ce domaine nécessaire et peut même aller à l'encontre des buts recherchés. En revanche, la certitude qu'en cas de violation des règles, cette violation sera sanctionnée, a un effet dissuasif non négligeable.

En ce domaine, la sensibilisation des esprits se révèle un préalable utile à un changement des mentalités et des habitudes, les mesures d'incitation sont un accompagnement nécessaire, la sanction étant le dernier recours. De même, le comportement vis-à-vis du public relèvent de l'apprentissage et de la culture ou de codes de conduite.

Le cas du cumul d'emploi n'est qu'un exemple du type de dilemmes auxquels sont confrontés les pays considérés : faut-il imposer des règles très strictes ou au contraire admettre certains cumuls pour inciter les agents à rester dans la fonction publique, mais avec la difficulté à tracer la frontière au delà de laquelle les intérêts publics sont menacés ? Aucune solution ne doit a priori être écartée, mais celle-ci doit s'appuyer sur une réflexion approfondie afin d'établir une ligne de partage applicable entre les cumuls autorisés et ceux qui mettent en cause la neutralité et l'impartialité du service public.

Il semble, en définitive, qu'une caractéristique majeure affecte la plupart des systèmes administratifs : la difficulté de faire coïncider les textes et les pratiques, et l'intérêt à réduire la distance qui les sépare pour assurer un bon fonctionnement de l'administration et plus généralement de l'État de droit.

Les pays d'Europe centrale, nous l'avons vu à travers les cas étudiés, sont confrontés, parfois de manière aiguë, à cette difficulté. Certains d'entre eux ont imaginé des dispositifs législatifs et réglementaires perfectionnés qui peuvent se révéler difficilement applicables. D'autres sont marqués par une culture et des pratiques encore éloignées de la rigueur formelle que commandent les textes juridiques. L'ajustement de la pratique aux textes pourra être obtenue par un effort de simplification des normes et des procédures afin de les rendre plus proches des nécessités pratiques. Parallèlement, les pratiques peuvent être corrigées afin de les rendre plus conformes au droit en éliminant les risques d'abus et de dérives qui menaceraient, avec le temps, de pervertir l'ensemble du système administratif.

De telles réformes, notamment en Europe centrale, auront les meilleurs chances d'aboutir si l'on parvient à une convergence des efforts et notamment :

- une volonté politique claire et continue, affirmée au plus haut niveau, de manière à éviter l'enlisement du projet initial ;
- une forte implication des agents publics à tous les niveaux de la hiérarchie, afin de réduire les risques d'incompréhension ou les résistances au changement ;
- un soutien du public pour qui les réformes seront d'autant mieux acceptées qu'ils auront le sentiment d'en être, à plus ou moins long terme, les bénéficiaires ;
- une aide de la communauté internationale et des organismes multilatéraux et bilatéraux de coopération, qui pourront d'autant mieux soutenir intellectuellement et matériellement les réformes entreprises que les objectifs et les moyens auront été clairement définis.

ANNEXE 1. DOCUMENT D'ORIENTATION

1. Cadre général

1.1. *Lorsqu'il existe une législation sur la fonction publique :*

Pouvez-vous définir sa *portée* réelle : concerne-t-elle l'ensemble des agents publics ?

- y compris les hauts fonctionnaires et les conseillers politiques ?
- les fonctionnaires des administrations locales ?
- les professeurs, les policiers, les juges, etc. ?
- des secteurs économiques (lorsqu'ils ne sont pas privatisés) comme la poste, le téléphone, l'électricité, le chemin de fer ?

La législation a-t-elle été modifiée depuis son adoption ? Combien de fois ?

1.2. *Lorsqu'il n'existe pas de législation sur la fonction publique :* existe-t-il dans le code du travail ou ailleurs des réglementations publiques particulières concernant certaines catégories d'agents publics ?

1.3. Dans quelle mesure la législation existante (*législation sur la fonction publique/code du travail/réglementations publiques*) est-elle appliquée ou non ? Pourriez-vous donner des exemples précis des pratiques suivies dans les domaines ci-après et indiquer les réglementations régissant ces pratiques :

- recrutement et sélection ;
- évaluation des performances ;
- mobilité ;
- neutralité ;
- droits et obligations ;
- procédure disciplinaire ;
- système de rémunération ;
- (déontologie).

1.4. Les *conditions d'emploi* sont-elles uniformes dans l'ensemble de la fonction publique (statut, droits et obligations, carrière, rémunération, etc.) ? En théorie ? En pratique ?

Il convient d'examiner de près :

- dans quelle mesure la législation (ou la réglementation) entre dans les détails et *quelle marge de manoeuvre* est laissée aux pouvoirs publics ?
- dans quels cas des dispositions légales ou réglementaires *ne sont pas appliquées et pourquoi* ?
- quels sont les principaux *effets indésirables* (éventuels) de ces dispositions ?

1.5. Des *données sur les agents publics* sont-elles disponibles ?

- nombre total de fonctionnaires dans les administrations centrale et locales ;
- rapport agents publics/habitants ;
- rapport agents publics/population active totale ;
- répartition des agents publics entre les services ministériels ;
- antécédents éducatifs (enseignants, ingénieurs, militaires) et diplômes ;
- âge et ancienneté moyenne des salariés en poste :

=> quelle est la proportion des salariés recrutés avant la transition qui sont encore en fonction ?

=> quelle proportion prendra sa retraite au cours des cinq prochaines années ? Au cours des dix prochaines années ?

- nombre de départs du secteur public durant les cinq années écoulées :

=> ont-ils augmenté ? Pourquoi ?

=> où vont les salariés qui quittent le secteur public (secteur privé, entreprises d'Etat, politique) ?

=> quel est le taux de rotation ?

- proportion des femmes à différents niveaux.

2. Organisation de la gestion du personnel et répartition des compétences

2.1. A quel niveau ou par *quelle institution la gestion du personnel est-elle organisée* ? Existe-t-il un organisme central de coordination, quelles sont ses fonctions (proposition, information, coordination, etc.) ? Quelle est son influence véritable sur les grands ministères (comme le ministère de l'intérieur ou le ministère des finances) ? Donnez des exemples.

2.2. Quel est le *degré d'autonomie (en théorie et en pratique) dont jouit chaque service ministériel* dans la gestion de ses ressources humaines et dans la mise en oeuvre de législations et de réglementations ?

2.3. Quelle est la *répartition des pouvoirs et des compétences au sein des services* ? Qui prend véritablement les décisions dans les domaines suivants :

- recrutement ;
- promotions ;
- sanctions ;
- rémunérations.

Combien de personnes ont été recrutées l'an dernier :

- par voie d'annonce ?
- sur recommandation ?

Ont-elles été recrutées par le service chargé des ressources humaines ? Avec ou sans l'aide de consultants ?

2.4. *Quels sont les principaux critères* pour chaque type de décision (formation, performances, âge, recommandation, activité politique, liens de parenté, etc.) ?

3. Recrutement et sélection

3.1. Quelles sont les *procédures de recrutement* ?

=> L'annonce des vacances d'emploi est-elle organisée ? De quelle manière ?

=> Des procédures de recrutement sont-elles organisées pour un grand nombre de vacances d'emploi ou seulement pour quelques-unes ?

=> Le recrutement est-il laissé à la discrétion du chef de service ou résulte-t-il de concours, d'entretiens, etc. ?

=> Quels sont les véritables critères de recrutement (formation, recommandation, etc.) ? Existe-t-il une différence entre le système officiel et le système effectif de recrutement ?

=> Lorsque la sélection se fait sur concours, un examen théorique ou pratique est-il organisé ?

=> Les descriptions d'emploi sont-elles rédigées ? Par qui ?

Qu'entend-on par "description d'emploi" (caractéristiques principales ? durée ?) ? Donnez des exemples.

Dans quelle mesure sont-elles valables ? Comment sont-elles utilisées ?

3.2. Une *période d'essai* est-elle prévue ? S'agit-il d'une simple formalité ou non ?

3.3. Les *critères* de recrutement (diplômes, expérience professionnelle, etc.) peuvent-ils être adaptés à des échelons déterminés de la hiérarchie administrative ?

3.4. Dans quelle mesure le recrutement repose-t-il vraiment sur la *compétition* ? Combien y a-t-il de candidats pour un poste (en moyenne) ?

Il conviendrait de traiter cette question d'une manière détaillée, pour différents services et échelons, et de dégager les *raisons expliquant le manque de candidats* dans divers secteurs.

=> Quels sont les moyens utilisés par les pouvoirs publics pour compenser le manque de candidats ? Ces moyens se sont-ils avérés efficaces ?

=> Qu'est-ce qui pourrait rendre l'administration publique plus attrayante ? Des traitements plus élevés, des primes ? De meilleures perspectives de carrière (promotion, mobilité, accès à des responsabilités) ? Des tâches plus intéressantes ? D'autres avantages ?

3.5. Quels *changements dans les procédures de recrutement* et de sélection sont intervenus depuis la transition ? En théorie ? En pratique ?

4. Formation

4.1. Pouvez-vous décrire le *contexte culturel* et les *mécanismes sociaux* qui ont une incidence importante sur l'éducation et les valeurs de la société (valeurs individuelles ou collectives, incidence du contexte religieux, attitude à l'égard de l'autorité de la loi, de l'efficacité, de l'initiative ou de la culture d'entreprise, etc.) ?

4.2. Une *formation pour les nouvelles recrues* est-elle prévue ? Est-elle organisée au sein des ministères ? Est-elle obligatoire ? Cette formation est-elle appropriée pour ceux qui entrent maintenant dans l'administration publique ? Décrivez le système en place pour les hauts fonctionnaires, les salariés de rang moyen, etc.

4.3. Quelle sorte de *formation en cours d'emploi* est organisée ? Est-elle obligatoire ? Est-ce la condition d'une promotion ?

Dans la négative, existe-t-il d'autres incitations à suivre une formation en cours d'emploi ?

=> Qui suit ces cours de formation dans la pratique (des fonctionnaires qui exerceront des responsabilités ou ceux dont on veut se débarrasser ?)

=> Des cours spéciaux sont-ils organisés pour les fonctionnaires qui ont été recrutés avant la transition ? Quelles sont les incitations correspondantes ?

4.4. De quoi traitent les *programmes* (droit, gestion, économie, déontologie, etc.) ?

Comment les besoins sont-ils évalués ? Les programmes sont-ils établis suivant les besoins ?

4.5. *Quelles compétences font défaut* chez les agents publics (aux différents échelons de la hiérarchie) ?

Comment la structure et le fonctionnement du système de formation des agents publics pourraient-ils être améliorés ?

5. **Carrière**

5.1. Quels sont les *motifs de licenciement ou de départ forcé* (restructuration, raisons politiques, inefficacité, faute) ?

Combien y a-t-il eu de départs forcés l'an dernier ? Depuis le début de la transition ?

5.2. Est-il possible de recruter des fonctionnaires sur *la base de contrats de durée déterminée* ? Cette possibilité est-elle utilisée ? Quels sont les avantages correspondants (traitements plus élevés, par exemple) ?

A-t-on cherché depuis la transition à se débarrasser de *salariés recrutés avant la transition* (au moyen d'examens particuliers, de systèmes de pré-retraite, etc.) ?

5.3. Existe-t-il une *mobilité* entre différents services ministériels ? Au sein d'un même service ? Existe-t-il des incitations à la mobilité ?

Cherche-t-on à évaluer les tâches et le nombre d'agents publics dans différents secteurs et à *orienter les salariés en surnombre* vers d'autres services ? Quels sont les obstacles et difficultés rencontrés ?

5.4. Quels sont les *critères de promotion* ? Mérite, ancienneté, libre appréciation du chef de service ? Qui prend la décision ?

Décrivez le *système d'évaluation des performances et de promotion*.

Comment et par qui l'évaluation est-elle organisée ? Existe-t-il une législation ou une réglementation interne qui régit l'évaluation des performances des agents de l'Etat ? Selon quels critères ? Comment est-elle mise en oeuvre (de façon formelle ou dans le cadre d'un réel effort d'évaluation des performances) ?

6. Système de rémunération (et autres avantages)

- 6.1. Le *système de rémunération et l'éventail des traitements* sont-ils uniformes dans l'ensemble du secteur public ? Dans la négative, quelles sont les différences ?
- 6.2. *Comment et par qui* l'éventail des traitements est-il établi et les rémunérations individuelles sont-elles déterminées ? Quels sont les critères appliqués ?
- 6.3. Quelles sont les *composantes de la rémunération* (rémunération directe, primes générales ou individuelles, indemnités et récompenses discrétionnaires, différents types d'avantages comme la fourniture d'un logement, des voyages à l'étranger, etc., autres possibilités de revenu en tant qu'enseignant, membre du conseil d'une entreprise d'Etat, etc.) ?
Quel est le *pourcentage* des différentes composantes ? Comment les indemnités sont-elles accordées ?
- 6.4. Donnez des *exemples de traitements de fonctionnaires à différents échelons* (dont l'échelon le plus élevé et l'échelon le plus bas).

Donnez des exemples de *comparaisons avec le secteur privé* à différents échelons.

7. Concurrence avec le secteur privé

- 7.1. De nombreux fonctionnaires qualifiés *quittent-ils l'administration publique* pour le secteur privé ou des entreprises d'Etat ?
=> Où vont-ils ?
=> Quels sont les principaux secteurs concernés ?
- 7.2. Pourriez-vous énumérer quelques-unes des *raisons de l'abandon* de l'administration publique ? Manque de prestige, traitements plus faibles dans la fonction publique, plus de responsabilités ou prestige plus grand dans le secteur privé ? Autres raisons ?
Que peut-on faire pour enrayer une telle évolution ?

8. Responsabilité — discipline

- 8.1. *Devant quelle autorité* les fonctionnaires sont-ils responsables (chef d'Etat/de gouvernement, Parlement, tribunaux) ?
- 8.2. Pouvez-vous décrire la *déontologie* en vigueur ? Quelles sont les valeurs et normes communes ? Quelles valeurs font défaut ? Quelles mesures pourrait-on prendre pour améliorer la situation ?
- 8.3. Quelles sont les *principales obligations* des agents publics ? Résultent-elles d'un statut, d'un code du travail, de réglementations particulières ou d'instructions émanant des supérieurs ? Quelles sont les dispositions en matière de confidentialité et de secret, d'obéissance à la hiérarchie, de neutralité, de loyauté, etc. ? Comment le respect de ces principes peut-il être assuré ?
- 8.4. Un *fonctionnaire est-il autorisé à occuper un autre emploi* en même temps dans le secteur privé ou public ? (ou à avoir un autre travail ?) Est-ce fréquent dans la pratique ? Quelles sont les *dispositions en matière de conflit d'intérêts* ? Quelles sont les sanctions légales et sociales (dispositions du code du travail, sanctions pénales) en cas de conflit d'intérêts ?

- 8.5. Quels sont les *principaux droits* des agents publics (liberté d'expression, droit de grève ou d'adhésion à un syndicat, traitement équitable en cas de licenciement, etc.) ? Quels sont les problèmes que cela pose dans la pratique ?
- 8.6. Décrivez le *système disciplinaire* (théorie et pratique) et le processus de prise de décision. Existe-t-il un système de recours ? d'examen judiciaire ?
- 8.7. Quelles sont les *principales fautes* ? Peut-on licencier des agents publics pour inefficacité ? Corruption ? Cette possibilité est-elle mise en pratique ? Pouvez-vous citer des exemples ?

9. Relations avec le public

- 9.1. Pouvez-vous décrire les relations avec le public ? *Les fonctionnaires gardent-ils l'anonymat* ou sont-ils tenus de décliner leur nom ?
- 9.2. Existe-t-il des *instructions sur les obligations à l'égard des usagers en matière de courtoisie, d'information et d'assistance* ? Ces instructions sont-elles appliquées ? Cherche-t-on à introduire des incitations pour améliorer les relations avec le public ?
- 9.3. Quelle est la *durée du travail* en théorie et en pratique ? Quelles sont les heures d'ouverture des différents services ? Sont-elles respectées ?
- 9.4. Les usagers peuvent-ils *porter plainte au sujet du comportement d'agents publics* ? Quelles sont les voies de recours ?
- 9.5. Existe-t-il une *législation en matière de secret* ?
Existe-t-il une loi sur la *liberté de l'information* ? (Pourquoi pas ?)
S'il existe une législation sur la liberté de l'information, prévoit-elle un large droit d'accès aux documents ? Une autre législation garantit-elle ce droit ou la divulgation de documents est-elle laissée à la discrétion de l'administration ? Quels types de documents peuvent être gardés secrets ? Quelle est la procédure à suivre pour avoir accès aux documents ? Cette législation est-elle appliquée ? Quels sont les coûts correspondants ? Quelles sont les sanctions prévues ?
- 9.6. (Quelle appréciation générale les usagers portent-ils sur les fonctionnaires ? Quels aspects sont considérés comme un problème ?)

10. Syndicats

- 10.1. *Les agents publics sont-ils membres* de syndicats ? Quel est le *pourcentage* de syndiqués parmi les agents publics ?
- 10.2. Les syndicats peuvent-ils participer aux *négociations collectives* et à la gestion des ressources humaines dans l'administration publique ? Dans quelle mesure ? Leur rôle (tant officiel qu'officieux) est-il de fournir ou de recevoir des informations, d'être consultés ou d'être associés au processus de prise de décision ?
- 10.3. Pensez-vous que dans un proche avenir, ce rôle devrait être élargi, réduit ou totalement transformé ?

11. Influence de la gestion des ressources humaines sur l'administration publique

- 11.1. La *notion de gestion* est-elle utilisée dans l'administration ? Dans quel sens (nouvelles techniques de management, pouvoirs discrétionnaires, rémunération selon les performances, méthodes de gestion et/ou de recrutement du secteur privé) ?
- 11.2. Existe-t-il un débat politique sur cette question ? Quelles sont les réformes récentes ou les projets à l'étude ?

12. Administration et politique

- 12.1. A quel type *d'activités politiques* les agents publics peuvent-ils être associés ?
Un fonctionnaire peut-il être membre d'un parti politique ? Exercer des fonctions au sein d'un parti ?
- 12.2. A quel niveau des fonctionnaires peuvent-ils être *licenciés ou mutés pour des raisons politiques* ? (jusqu'où va la politisation ?)
- 12.3. Pour les autres fonctionnaires, quelle est *l'influence de la politique sur la carrière* (recrutement, promotion, rémunération) ?
- 12.4. *Les hommes politiques dirigent-ils les administrateurs* ou les administrateurs disposent-ils du véritable pouvoir au sein de la structure administrative ?
- 12.5. Quelles sont les *relations entre les fonctionnaires et le Parlement* ? D'anciens membres du Parlement font-ils partie de l'administration publique ? Le Parlement exerce-t-il un contrôle d'un type ou d'un autre sur l'administration publique (enquêtes, etc.) ?