NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL

51549

Distr.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/80
12 octobre 1966

Original: FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Seminaire sur l'Administration du
Personnel et la Formation
Ouagadougou, 21 novembre - 3 décembre 1966

LE FONCTIONNAIRE ET LA POLITIQUE
-LE LOYALISME ADMINISTRATIF- 1/

1/ Cette note, préparée par M. J.H. Gilmer, Conseiller Régional en Administration Publique, Commission économique pour l'Afrique, n'a pas encore été approuvée par l'Organisation des Nations Unies qui ne partage pas nécessairement les opinions qui y sont exprimées.

M66-1455

LE FONCTIONNAIRE ET LA POLITIQUE
- LE LOYALISME ADMINISTRATIF -

1. Ceux qui ont eu l'occasion de discuter avec des Africains terminant leurs études à l'étranger savent que beaucoup d'entre eux hésitent à s'engager dans la Fonction Publique de leurs pays, ne voulant pas s'identifier à une politique déterminée. Les fonctionnaires africains en cours de perfectionnement à l'étranger développent souvent un complexe différent, mais parallèle: le souci d'une neutralité totale à l'égard de la politique, dans le but d'éviter les contre-coups des changements d'équipes gouvernementales.
2. La première attitude tient éloignés de la Fonction Publique africaine des éléments de valeur qui devraient de plus en plus en former l'ossature nouvelle; la deuxième stérilise dans leur action administrative des contingents de fonctionnaires capables par la crainte d'un faux pas. Les deux attitudes peuvent être fondées sur des convictions personnelles respectables : elles n'en sont pas moins totalement erronées par rapport à l'idée que devraient se faire des fonctionnaires, ou de futurs fonctionnaires, du loyalisme administratif.
3. Une troisième attitude, beaucoup plus grave de conséquences, mais heureusement beaucoup moins fréquente, consiste pour quelques fonctionnaires à participer activement à des mouvements qui s'opposent radicalement à la politique du gouvernement en place. La perversion d'une telle attitude, s'agissant de serviteurs de l'Etat, ne peut pas être excusée et expose les coupables aux plus graves peines disciplinaires sans préjudice des sanctions pénales. Mais de tels faits, là où ils se produisent, laissent dans la Fonction Publique des cicatrices durables et provoquent des réactions gouvernementales qui créent un état de confusion et d'insécurité dans l'esprit des fonctionnaires.

4. La présente étude se donne pour but de montrer qu'une meilleure appréciation de ce qu'est réellement le loyalisme administratif et de ce que doit être la position du fonctionnaire par rapport à la politique peut éviter les trois écueils exposés ci-dessus et ainsi résumés: refus de s'engager dans la Fonction Publique; stérilisation de l'action administrative; rébellion contre le pouvoir en place.

Trois parties contribueront à cette démonstration :

- A) une vue générale de l'évolution de la notion de loyalisme;
- B) une proposition tendant à adjoindre à cette notion de loyalisme celle de la mesure des possibilités d'adaptation des fonctionnaires aux changements de situations politiques;
- C) une conclusion sur la nécessité de rendre la Fonction Publique indépendante de la politique, grâce aux garanties accordées aux fonctionnaires dans leurs carrières et par l'effet de limitations imposées à leur participation à la vie politique de la Nation.

5. Les principes qui seront exposés peuvent, s'ils sont adoptés, donner matière à un enseignement dont on souhaite qu'il aurait pour effet de modifier fondamentalement l'attitude de certains fonctionnaires vis-à-vis du pouvoir politique, et, par voie de conséquence, de créer les bases nécessaires à une collaboration efficace, confiante et sans arrière-pensée entre l'administration et le gouvernement.

A. L'évolution de la notion de loyalisme

6. Il convient d'abord d'insister sur le sens étymologique de l'adjectif "loyal" qui vient du latin "legalis", et est un doublet de "légal". Le loyalisme est avant tout le respect de la loi, élaborée par le Parlement, promulguée et exécutée par le pouvoir exécutif.

7. Mais ce terme a souvent été détourné de son sens primitif pour désigner l'attachement des citoyens: à la famille royale (ainsi en Angleterre, le loyalisme à l'égard de la maison des Stuart); au monarque absolu (en France, le loyalisme envers Napoléon Bonaparte); au symbole de l'Etat (loyalisme

envers la Couronne d'Angleterre); à la forme de l'Etat (loyalisme républicain). Ces diverses formes de loyalisme s'imposaient, certaines s'imposent encore, à tous les citoyens et non pas seulement aux fonctionnaires.

8. Toutefois, c'est au nom de ce loyalisme personnel ou national, qui se confond avec la notion de fidélité, que des mesures spéciales ont pu être prises contre des fonctionnaires à certaines époques. Ainsi, en France, à la Libération (1944), des comités d'épuration ont rejeté de la Fonction Publique des agents du gouvernement de fait de Vichy qui avaient collaboré avec l'ennemi; en Allemagne, à la même époque, de nombreux fonctionnaires nazis ont subi le même sort; à une époque plus récente, aux Etats Unis, des comités officiels ont enquêté sur les activités anti-nationales de certains fonctionnaires.

Il apparaît donc que l'absence de loyalisme, personnel ou national selon les circonstances, ou ses perversions, sont sujettes à des sanctions disciplinaires quand elles sont le fait d'un fonctionnaire, nonobstant les sanctions pénales communes à tous les citoyens (ainsi en France, à la Libération, des fonctionnaires ont pu, en même temps; être frappés d'indignité nationale, radiés de la Fonction Publique, et punis de peines criminelles).

9. Ces aspects généraux de la fidélité nationale, ou du loyalisme national, parfois individualisés en la personne du monarque ou son symbole, qui s'imposent à tous les citoyens, ayant été examinés, on en viendra à l'étude du loyalisme administratif proprement dit qui s'analyse plus particulièrement en respect des décisions élaborées par le Parlement et du gouvernement légal chargé constitutionnellement de les promulguer et de les exécuter.

10. Le problème peut pratiquement être posé ainsi : quelles sont les réactions habituelles des fonctionnaires devant des politiques ou des décisions gouvernementales qu'ils n'approuvent pas ? Se soumettre ? Se démettre ? Biaiser, en déformant les décisions dans leur application ? Comploter ?

Les deux dernières attitudes, qui sont condamnables comme tous les sabotages, et complots, doivent être résolument écartées. Il reste deux solutions extrêmes qui sont la soumission ou la démission. La démission prive l'Etat d'hommes intègres; la soumission prive l'Administration de vigueur dans la conception et dans l'action. Toutes deux procèdent d'erreurs d'appréciation sur la véritable nature du loyalisme administratif, erreurs entretenues par les déviations du sens de l'expression et la confusion qui en résulte.

11. La liberté d'opinion étant en général garantie dans tous les pays aux fonctionnaires, sous certaines réserves quant à l'expression de cette opinion, on peut dire que :

- a) le loyalisme administratif n'exige pas la neutralité politique;
- b) à l'inverse, les opinions politiques personnelles d'un fonctionnaire ne doivent jamais être un obstacle dans son loyalisme envers le gouvernement.

12. Un premier corollaire à ces deux propositions établit que le loyalisme administratif ne suppose aucunement la soumission à priori du fonctionnaire au programme du parti; ou de la coalition de partis au pouvoir. Elle ne suppose pas plus l'asservissement du fonctionnaire à l'idéologie du pouvoir politique en place.

13. Un deuxième corollaire interdit au fonctionnaire de chercher refuge dans la neutralité intellectuelle par rapport aux projets du pouvoir politique, ou dans le refus de participer à la conception de tels projets.

14. Le loyalisme est le respect de la loi et la fidélité au pouvoir qui en a concurrentement l'initiative, qui la promulgue et qui l'exécute; mais la loi n'est pas éternelle, c'est son objet qui l'est: la réalisation du bien public, qui constitue la charge essentielle des gouvernements. Le fonctionnaire doit donc concourir, en toute franchise et honnêteté, à l'élaboration des décisions du gouvernement, le cas échéant en contestant les bases des projets ou les résultats escomptés, ou même en s'opposant à tout ou partie d'un programme en élaboration dont il craint qu'il aura des résultats néfastes sur l'ensemble ou une partie du public.

En fondant ainsi sa participation à la prise de décision politique sur la notion de bien public, le fonctionnaire agit en auxiliaire sincère et efficace du gouvernement. Sa sincérité doit lui valoir la confiance du pouvoir politique, alors que sa soumission ne peut lui attirer que mépris. Son efficacité se mesurera en partie à la façon dont le gouvernement reconsidérera et modifiera son programme ou ses projets initiaux à la suite de ses critiques.

15. La décision politique une fois prise, le fonctionnaire n'aura plus qu'une seule attitude à adopter, faire sienne la décision ainsi arrêtée, c'est-à-dire:

- a) l'expliquer à ses subordonnés et au public;
- b) la défendre contre toutes attaques éventuelles;
- c) l'exécuter avec honnêteté et vigueur.

C'est à ce niveau de l'action administrative que se situe le problème de l'adaptabilité du fonctionnaire aux changements de situations politiques.

B. La mesure des possibilités d'adaptation des fonctionnaires aux changements de situation politique

16. Une fois admis que le fonctionnaire est tenu de participer honnêtement et vigoureusement à l'élaboration des projets du gouvernement et qu'il doit faire sienne les décisions politiques quand elles sont prises, il reste à considérer dans quelle mesure ce fonctionnaire pourra, ou ne pourra pas, s'adapter aux modifications politiques décidées, quels sont les cas où son adaptation sera la plus difficile, et quels sont les moyens de remédier aux difficultés qui peuvent survenir, sans acculer l'intéressé à une démission qui privera l'Etat d'un serviteur honnête et compétent.

17. L'adaptabilité du fonctionnaire aux changements de situations politiques peut, en même temps, faire l'objet de tests et de cours de formation.

La préoccupation essentielle des deux méthodes sera de placer le problème sur un terrain concret en séparant distinctement les aspects

moraux pour lesquels, comme il a déjà été dit, une seule solution est possible: franchise-honnêteté-respect des décisions prises par le pouvoir politique.

Les tests pourront servir, avant l'entrée en service, à déconseiller la Fonction Publique aux candidats incapables de soumettre leurs propres idées au respect des décisions prises par le pouvoir politique, ou, à tout le moins, à les mettre en garde contre les inconvénients graves qui pourraient résulter d'une telle attitude.

Les cours de formation porteront d'abord sur les aspects moraux du problème (paragraphe 11, 12, 13, 14 et 15 de la présente note), c'est-à-dire sur les attitudes que doivent prendre les fonctionnaires pendant la phase d'élaboration de la décision et après la prise de la décision; ils situeront avec exactitude le véritable loyalisme administratif, en apaisant ce faisant les éventuels scrupules de conscience de certains. Ils analyseront ensuite concrètement les situations les plus ambiguës dans lesquels les fonctionnaires peuvent se trouver, et expliqueront les moyens de remédier aux difficultés qui peuvent en résulter. Ces cours s'adresseront en particulier aux fonctionnaires qui ont, ou auront, à travailler directement avec ou pour les autorités politiques; ils pourront se situer efficacement:

- a) au moment de la formation, avant l'entrée en service;
- b) au moment d'une promotion;
- c) au moment d'un changement de fonctions.

18. Il convient d'insister sur le fait que les ambiguïtés de situation mentionnées dans le paragraphe précédent proviennent, dans la majorité des cas, du caractère particulier des fonctions exercées, mais qu'elles peuvent toutefois relever aussi des prises de positions personnelles auxquelles certains fonctionnaires sont normalement entraînés sans qu'il y ait faute de leur part.

19. On appellera fonctions "politiquement compromettantes" les fonctions qui amènent certains fonctionnaires à s'identifier publiquement si étroitement avec la politique du gouvernement qu'ils ne pourront plus ensuite, tout au moins pour une période assez longue, défendre valablement une politique différente.

C'est notamment le cas des représentants directs du gouvernement qui, après avoir participé à l'élaboration d'une politique, sont directement responsables de son exécution. On citera notamment dans cette catégorie:

- a) sur le plan extérieur : les Ambassadeurs;
- b) sur le plan intérieur : les Préfets.

C'est aussi le cas des fonctionnaires qui sont les collaborateurs directs des Ministres dans l'élaboration de leurs décisions politiques et le contrôle général de l'exécution: Directeurs et Chefs de Cabinets ministériels; Conseillers techniques et Chargés de mission.

20. On appellera fonctions "professionnellement compromettantes" les fonctions qui, bien que ne liant pas certains fonctionnaires aux options idéologiques du gouvernement, les désignent cependant aux yeux du public comme les promoteurs ou les exécutants, ou les deux, d'une partie technique ou administrative du programme de ce gouvernement. En général ces fonctionnaires s'estiment d'ailleurs si étroitement identifiés à leur programme qu'il leur semble impossible d'en poursuivre un autre radicalement différent.

On classera dans cette catégorie certains chefs d'organismes publics tels que le Haut Commissaire au Plan, le Haut Commissaire à l'Energie atomique, et certains Directeurs généraux d'organismes semi-publics.

On y classera également, et pour les mêmes raisons, certains Directeurs généraux de Ministères qui, bien que le programme ou le plan qu'ils exécutent portent le nom de leur Ministre, en sont en fait les véritables auteurs. Ces sortes de situations sont moins facilement définissables a priori que les précédentes, car elles varient dans le temps et selon les ministères. On peut toutefois citer à titre d'exemple: le Directeur général

responsable au Ministère de l'Education nationale d'un plan de réforme de l'enseignement; le Directeur général responsable au Ministère de la Fonction Publique d'un plan de réforme administrative, etc...

Enfin, pour montrer que les représentants directs du gouvernement et les Directeurs généraux n'occupent pas toutes les fonctions "professionnellement compromettantes", on citera les chefs des bureaux des cabinets ministériels, qui ne font pas partie des cabinets politiques et n'exercent que des fonctions administratives, mais sont par ces fonctions mêmes au courant de presque tous les aspects de la politique du Ministre.

21. Il n'en reste pas moins que la grande majorité des fonctions politiquement ou professionnellement "compromettantes" sont tenues par des fonctionnaires de hauts grades de la catégorie supérieure. Les fonctionnaires de grades moyens et de début, ceux des catégories inférieures, sont à des degrés différents les collaborateurs plus lointains du gouvernement. Ceci ne signifie pas que leur loyalisme doive s'en trouver diminué; il prend simplement un caractère plus accentué de loyalisme administratif et son point d'application, au lieu d'être le Ministre comme pour les Hauts fonctionnaires, devient le supérieur hiérarchique qui transmet les décisions politiques.

22. Il n'y a pas d'interruption dans la chaîne de la loyauté administrative qui va de la base au sommet de la hiérarchie: le Ministre. Il y a seulement un changement insensible dans la densité de la charge politique des fonctions du bas de l'échelle au sommet.

C'est donc pour les fonctions administratives les plus proches des sources de la décision politique qu'il convient de trouver les solutions qui, en même temps, assurent au pouvoir politique les collaborations franches, honnêtes et fidèles sur lesquelles il est en droit de compter, et laissent leur entière efficacité administrative à un haut personnel qui n'a pas démerité mais s'est, politiquement ou professionnellement, identifié à un programme.

23. Les propositions suivantes resteront volontairement sur le plan de la technique administrative, de la même façon que les considérations précédentes ont tenté une analyse de situations concrètes.

Deux moyens principaux peuvent être utilisés sur le plan administratif pour assurer l'emploi efficace des fonctionnaires obligés pour les raisons exposées ci-dessus de quitter leurs fonctions :

- a) la mobilité des fonctionnaires de ministères à ministères, d'organismes (publics ou semi-publics) à organismes, de l'administration centrale à l'administration régionale, de l'administration nationale à l'assistance technique bilatérale et multilatérale, etc... Ce principe de mobilité administrative vient d'être introduit en France dans le but d'assurer une meilleure interpénétration des divers corps de fonctionnaires et une meilleure compréhension de diverses tâches de l'administration; mais il semble qu'il ne soit envisagé de l'appliquer qu'une seule fois dans la carrière d'un fonctionnaire, et pratiquement au début de cette carrière. Si au contraire il était admis que le principe de mobilité peut recevoir plusieurs applications successives, notamment au sommet de la carrière, alors il pourrait servir à la solution des cas envisagés dans la présente étude; le changement d'affectation du fonctionnaire "compromis" perdrait son caractère quasi infâmant, et le découragement serait évité;
- b) mais les hauts postes sont peu nombreux et le changement d'affectation pourra souvent comporter une perte de prestige et une perte d'avantages matériels.

La création d'une ou plusieurs classes fonctionnelles peut remédier à ces derniers inconvénients. Seront versés dans une classe fonctionnelle déterminée les fonctionnaires exerçant certaines fonctions et chargés de responsabilités particulières; le bénéfice de la classe fonctionnelle sera conservé au fonctionnaire obligé de quitter son poste pour les raisons exposées ci-dessus, pendant un laps de temps qui ne devrait pas être inférieur à 4 ou 5 ans.

On s'efforcera donc d'abord, par la mobilité, de trouver à l'intéressé des fonctions équivalentes où sa compétence et son dynamisme pourront continuer à s'exercer; si la chose n'est pas possible, on lui assurera pendant un temps suffisant, par son maintien dans la classe fonctionnelle, les avantages matériels et de prestige qu'il avait acquis précédemment. Tout le monde y trouvera son compte: l'Etat, par l'assurance de toujours trouver des collaborateurs administratifs francs, honnêtes et fidèles, et par l'assurance que l'efficacité administrative ne perdra pas son haut niveau à travers les changements politiques; les fonctionnaires, par l'assurance qu'ils ne se trouveront pas dans la situation d'être punis sans avoir commis de faute.

24. Ainsi peut être créée une atmosphère de relations mutuelles entre fonctionnaires et pouvoir politique où chacun saura que le loyalisme administratif est payant, alors que les faux fuyants et les expédients attirent les sanctions, et provoquent l'inefficacité.

Reste encore à considérer, en conclusion, la possibilité de pressions politiques exercées sur le fonctionnaire.

C. L'indépendance de la Fonction Publique vis-à-vis de la politique

25. Le loyalisme administratif, tel qu'il a été analysé ci-dessus, ne peut s'épanouir complètement qu'à deux conditions :

- a) que le pouvoir politique respecte la liberté d'opinion personnelle du fonctionnaire et ne cherche pas à le transformer en "client";
- b) que le fonctionnaire s'abstienne de participer aux luttes politiques et ne puisse ainsi être taxé d'être un partisan.

Un équilibre délicat est à réaliser entre ces deux conditions. Pour être efficace le fonctionnaire doit en effet rester un citoyen jouissant de tous ses droits, et, dans les pays en voie de développement, son rôle de fonctionnaire-citoyen est primordial aux côtés du pouvoir politique.

Pour rester efficace et disponible à travers les vicissitudes politiques le fonctionnaire doit se situer en dehors des luttes partissanes.

26. Le premier moyen d'assurer cet équilibre réside dans un système de recrutement par examen ou concours qui élimine définitivement toute pression politique; certaines épreuves prendront la forme de tests d'adaptabilité (voir para.15).

En second lieu la formation des fonctionnaires, soit avant l'entrée en service, soit pendant le stage probatoire, doit comprendre des cours sur :

- a) la place de l'administration dans l'Etat;
- b) les relations des fonctionnaires avec le pouvoir politique; (voir para.17);
- c) l'analyse des fonctions "compromettantes"; (voir para.17);
- d) les relations des fonctionnaires entre eux;
- e) l'étude des procédures de changement d'affectation, de mutation, etc...

En troisième lieu, la carrière des fonctionnaires sera fondée sur le mérite et l'expérience uniquement.

27. Enfin le statut général et les statuts particuliers devront comprendre des mesures :

- a) interdisant effectivement aux fonctionnaires la participation publique aux luttes politiques;
 - b) marquant distinctement les cas d'inéligibilité et ceux d'incompatibilité entre le Service public et l'exercice d'un mandat électoral. Ces cas devront être la règle générale ne supportant d'exceptions que dans l'intérêt national et non dans celui des individus.
 - c) instituant un régime disciplinaire clairement compréhensible pour sanctionner les fautes des fonctionnaires dans ce domaine, avec un Conseil de discipline indépendant du pouvoir politique
-