

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



49277



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/26
15 mai 1964

Original : FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Conférence africaine des Directeurs
de la Fonction Publique et Directeurs
des écoles Nationales d'Administration
Addis-Abéba, 18 - 29 mai 1964

DES ADAPTATIONS NECESSAIRES
D'UN SYSTEME DE FONCTION PUBLIQUE DE CARRIERE
AUX PAYS DU TIERS MONDE NOTAMMENT AUX PAYS AFRICAINS

(exposé de M. Marceau LONG, Directeur général de
l'Administration et de la Fonction Publique)

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Original : FRANÇAIS
R/CT/11/173/36
13 mai 1964
DISTRIBUÉ
1964

Commission Économique pour l'Europe
Conférence régionale des gouvernements
de la Région Méditerranéenne et du Bassin
du Danube, 18-19 mai 1964

LES ADAPTATIONS TECHNIQUES
D'UN SYSTÈME DE FORGÉON EN ALUMINIUM
AUX PAYS DU BASSIN DU DANUBE NOTAMMENT AUX PAYS ALBANAIS

(Exposé de M. KENNEDY, Directeur Général de
l'Administration et de la Recherche Scientifique)

INTRODUCTION

Un Etat moderne a la charge d'assurer le fonctionnement de services publics variés et complexes : services traditionnellement impartis à la puissance publique, Défense nationale, Justice, Relations avec les autres Etats - services consacrés au développement économique du pays, Plan, Agriculture - services créés pour satisfaire aux besoins culturels et sociaux, Enseignement, Santé, Assistance - services financiers pour recueillir et répartir les ressources nécessaires aux Dépenses de l'Etat.

Cette armature sur laquelle repose la vie politique, économique, sociale du pays requiert non seulement la définition des compétences et des attributions des services, ainsi que des règles essentielles qui président à leur fonctionnement. Mais aussi elle nécessite de ne pas négliger l'aspect humain, car de quoi si ces services ne s'attachent pas le concours d'un personnel qualifié et dévoué au bien public, ils risquent de fonctionner en quelque sorte à vide. Aussi les problèmes de la Fonction Publique diffèrent-ils fondamentalement de ceux que posent le recrutement et l'emploi de salariés dans une entreprise privée.

Pour aborder ces problèmes, il convient de rappeler brièvement les deux conceptions théoriques, celle qui a son origine aux USA où elle a d'ailleurs beaucoup évolué, et celle qui malgré certaines influences de la précédente reste à la base des divers systèmes européens de Fonction publique.

Dans la première conception, l'Administration comprend l'ensemble des "emplois" qui sont nécessaires à son fonctionnement et dont chacun correspond à l'accomplissement de tâches particulières : c'est le "job" et l'idéal est qu'à chaque "job" soit affecté celui qui est le plus apte à en remplir les fonctions. Le "recrutement" est alors l'opération par laquelle la personne jugée idoine est pourvue de cet emploi par un contrat appelé à déterminer les droits et obligations respectifs des parties. Mais en fait l'extension et la complexité croissante des tâches de l'Administration révèlent que très souvent le procédé du contrat individuel ne répond qu'imparfaitement aux besoins du service.

Aussi la tendance est-elle à substituer à ce procédé un système collectif qui repose sur l'institution de catégories de personnel et unifie pour chacune d'elles les conditions de recrutement, de travail et de rémunération. C'est la deuxième conception fondée sur l'idée que le service public obéit à des règles propres tenant à la nature particulière des tâches et des responsabilités incombant à ce "patron" qui n'est pas comme les autres, c'est-à-dire l'Etat : continuité du service public, prédominance de l'intérêt général, etc. Il en résulte que les "fonctionnaires" sont les serviteurs de l'Etat destinés en principe à demeurer attachés au service public et qui doivent posséder non seulement les aptitudes professionnelles que comportent leurs fonctions, mais les qualités générales inhérentes à la nature de leur mission; dévouement à la chose publique, sens de l'intérêt général, etc. A cet effet, l'Etat les dote d'un "statut" qui définit leurs droits et obligations, leurs avantages et leurs garanties.

Dans cette conception les emplois de l'Administration sont pourvus par le recrutement des personnes ayant fait la preuve des qualifications professionnelles diverses correspondant aux différents emplois. Le recrutement est l'opération par laquelle l'agent entre au service public comme fonctionnaire par la voie d'une nomination, c'est-à-dire d'un acte qui le soumet de plein droit aux règlements, actuels et futurs régissant la fonction publique. Il a en outre pour objet de permettre la stabilité souhaitable du personnel au service de l'Etat en ce sens que seul le premier emploi, à la base d'une hiérarchie prédéterminée est ainsi pourvu par voie de recrutement et que les autres emplois supérieurs au service de cette hiérarchie le sont par voie d'avancement selon le principe de la "carrière".

Cependant, pour tenir compte des différences de qualifications que comportent les divers degrés de la hiérarchie des emplois, celle-ci est divisée en un certain nombre de catégories, dont chacune correspond à un niveau déterminé de qualification. C'est pourquoi l'entrée au service a lieu, en principe, à la base de chacune de ces catégories, à l'intérieur de laquelle se déroule la carrière.

Ce sont les grandes lignes de cette conception qui méritent une analyse plus détaillée, avant d'en voir les adaptations possibles.

Dans la mesure où le statut des fonctionnaires est la traduction juridique d'une certaine conception de la fonction publique, on peut dire que le statut français est un des reflets juridiques les plus fidèles de la conception de la carrière. Le statut français organise la carrière. Il comporte également la reconnaissance d'un certain nombre de droits et garanties qu'il s'attache à combiner avec le respect du principe hiérarchique.

1) Le Principe de la carrière

La carrière repose sur trois notions essentielles : la catégorie, le corps et le grade.

- a) la catégorie définit le niveau de recrutement;
- b) le corps détermine l'appartenance à un groupe de fonctionnaires investis des mêmes attributions, soumis aux mêmes règles et ayant vocation à des fonctions similaires;
- c) le grade est le titre qui confère à ses bénéficiaires vocation à occuper l'un des emplois qui leur sont réservés.

Il existe quatre catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant A, B, C, D, le niveau de recrutement de la catégorie A est le diplôme de l'enseignement supérieur; de la catégorie B le diplôme de l'enseignement secondaire, de la catégorie C de l'enseignement primaire, aucun diplôme n'étant exigé pour la catégorie D.

En principe, le concours est exigé pour l'accès au seul grade de début d'un corps de catégorie déterminée; la carrière se poursuit ensuite par voie d'avancement au choix.

Par contre, le concours est de nouveau exigé en cas de changement de catégorie.

Ces règles souffrent évidemment des exceptions inspirées du souci de favoriser la promotion sociale interne.

C'est ainsi que le statut français de la fonction publique fait obligation de prévoir des concours internes réservés aux candidats fonctionnaires ou aux agents en fonctions ayant accompli une certaine durée de services publics, lesquels sont alors dispensés de la condition de diplômes.

De même, le changement de catégorie peut, dans certains cas, s'effectuer sans concours, soit par voie d'examen professionnel, soit par voie d'inscription à un tableau d'avancement.

2) Les Droits et garanties

Avant le premier statut de 1946, la jurisprudence du Conseil d'Etat avait déjà admis en faveur des fonctionnaires un certain nombre de garanties dont les plus importantes étaient d'ordre disciplinaire.

Le statut confirme ces garanties en les complétant. L'innovation essentielle, en la matière, a été la reconnaissance aux fonctionnaires du droit syndical, assorti de leur participation à des organismes consultatifs de gestion.

Sur ce point, le statut de la fonction publique a suivi l'évolution du secteur privé où les travailleurs participent de plus en plus par l'intermédiaire de leurs délégués à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.

Il existe trois organismes consultatifs de la fonction publique auxquels les fonctionnaires sont associés, soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs organisations syndicales.

Ce sont le Conseil supérieur de la Fonction publique, les Commissions administratives paritaires et les Comités techniques paritaires. Les organisations syndicales de fonctionnaires sont représentées au Conseil Supérieur et aux Comités techniques. Les fonctionnaires sont représentés directement par la voie de l'élection aux commissions administratives paritaires qui connaissent principalement des questions d'avancement et de discipline.

3) Le respect du principe hiérarchique et les garanties des fonctionnaires

La reconnaissance aux fonctionnaires de garanties n'a pas pour autant effacé les exigences de la hiérarchie.

Sans doute, la conception napoléonienne, caractérisée par une soumission totale du fonctionnaire à ses chefs hiérarchiques, ne laissant place qu'à de faibles garanties, n'est-elle plus de mise.

Il ne serait pas exact, toutefois, d'affirmer que les garanties reconnues aux fonctionnaires ont fait entièrement disparaître les exigences de la hiérarchie. En réalité, le statut français de la fonction publique constitue un dosage entre les exigences de la hiérarchie et celles des garanties des fonctionnaires.

Il offre des exemples de la place réservée, en tout état de cause, à un certain pouvoir discrétionnaire. Ces exemples peuvent être notamment tirés de :

- 1) la distinction du grade et de l'emploi;
- 2) le régime des emplois supérieurs;
- 3) la réserve des nécessités du service.

La distinction du grade et de l'emploi protège le fonctionnaire dans son grade contre tous les risques d'arbitraire, mais ménage le pouvoir discrétionnaire de l'autorité hiérarchique à l'égard de l'emploi qui peut être retiré à tout moment dans l'intérêt du service.

Le régime des emplois supérieurs donne toute liberté d'action au pouvoir hiérarchique à l'égard des emplois qui, étant à mi-chemin entre les fonctions administratives et les fonctions politiques, impliquent forcément certaines servitudes.

La réserve des nécessités ou de l'intérêt du service, explicite ou sous-entendue, autorise également une marge d'appréciation du pouvoir hiérarchique. L'adaptation constante aux exigences de l'intérêt du service est, dans le droit administratif français, un principe qui peut justifier l'aménagement par le pouvoir hiérarchique de règles statutaires écrites.

Les exemples qui viennent d'être cités prouvent donc qu'un régime de garanties statutaires ne peut parvenir à écarter une certaine réserve de pouvoir discrétionnaire.

Cette observation se trouve renforcée à l'égard des pays en voie de développement où il convient d'éviter de surcharger, par des suggestions ou des procédures attermoyantes, le fonctionnement de l'administration.

La prédominance du souci d'efficacité peut conduire à reconnaître au pouvoir hiérarchique une plus grande liberté d'action, notamment dans le domaine des attributions de fonctions et des affectations.

A cet égard, l'application judicieuse du principe de la distinction du grade et de l'emploi, le recours à la notion corrélatrice d'emplois fonctionnels, constituent autant de moyens mis à la disposition du pouvoir hiérarchique pour assurer la mobilité des fonctionnaires et leur utilisation au mieux des intérêts du service.

Ce sont ces principes directeurs du droit français de la Fonction publique qui appellent maintenant un examen des adaptations auxquelles il peut se prêter.

Un système trop calqué sur des fonctions publiques de pays européens, qui connaissent une situation née d'une longue évolution, fondée sur un renseignement développé et sur un passé de tradition du service public, ne saurait répondre aux impératifs avec lesquels les Etats ayant récemment accédé à l'indépendance se trouvent confrontés.

Dans les pays où le secteur privé est peu développé, l'appareil administratif de l'Etat doit constituer un instrument capable de faire face aux activités les plus diverses. Outre la gestion des services publics indispensables à la vie de la nation, il doit assumer une mission d'impulsion et d'animation de l'activité économique. Il est le support nécessaire de toutes les actions à poursuivre dans les domaines de l'équipement et des investissements de tous ordres en vue du développement de la production nationale et de l'amélioration du niveau de vie.

En général les difficultés tiennent à une inadaptation à ces multiples tâches de l'appareil administratif existant. Cette inadaptation résulte aussi bien de l'héritage ou de l'imitation d'administrations occidentales, à la lourdeur des procédures et à la complexité des structures inhérentes à celles-ci, qu'à des obstacles spécifiques, notamment :

- le recrutement entravé par la scolarité encore limitée, l'insuffisance du niveau de vie, l'inexistence d'une classe moyenne réservoir traditionnel des élites administratives (et autres, car il ne faut pas perdre de vue la nécessité de concilier les besoins en cadres de l'Administration avec ceux des autres secteurs d'activité),
- parfois l'existence d'un personnel trop nombreux, surtout mal réparti suivant les différents domaines de l'Administration, le niveau des fonctions, les régions.

Il importe donc de rechercher, en fonction des besoins spécifiques d'un pays et des problèmes que posent des réformes aussi profondes, la mise sur pied d'un appareil administratif rénové qui traduise l'adaptation la meilleure à la situation économique et sociale, du point de vue à la fois des procédures, des méthodes administratives et des structures elles-mêmes.

Les adaptations en ce sens sont concevables d'une part quant aux principes statutaires qui régissent une fonction publique de carrière et d'autre part quant aux simplifications dans la gestion. Mais il serait vain de rechercher l'établissement d'un statut convenable du personnel si la structure même des administrations et des services n'est pas déterminée d'une manière claire et rationnelle. Les adaptations, dans le domaine des structures administratives, appellent donc un examen préalable.

PREMIERE PARTIE

Les adaptations des structures administratives

L'importance de l'objectif du "Développement" met l'accent sur la nécessité, pour les Etats neufs, de disposer de structures administratives solides orientées dans ce sens et capables de mobiliser les forces vives du pays.

L'administration étant dans ces pays l'instrument essentiel de l'action de l'Etat en ce domaine, les structures administratives ne sont pas toujours adaptées à cette mission. Elles sont exposées à un certain nombre d'inconvénients. Plusieurs moyens d'y remédier existent.

A. LES INCONVENIENTS A EVITER

Nombre des Administrations des Etats neufs sont restées assez étroitement calquées sur les anciennes administrations coloniales.

Dans la mesure où les Etats européens ont le plus souvent transposé leurs propres structures et où les Administrations sont restées calquées assez étroitement sur celles-ci, l'impératif du développement se heurte à différents problèmes.

1) Une étendue insuffisante de l'Administration

Souvent, la dualité de structures des pays européens entre un secteur public chargé des tâches classiques de l'Etat et un secteur parapublic chargé des nouvelles fonctions d'intervention dans les domaines économiques et sociaux, se retrouve en Afrique.

En Europe, cette dualité s'explique par les conditions historiques dans lesquelles se sont faites les nationalisations et ces interventions nécessitent de conserver le personnel en place dans les anciennes entreprises privées, alors que ces interventions ne devraient faire face qu'à un état de crise passager, etc...

Hors d'Europe, ces impératifs ne sont plus les mêmes. Il est donc logique et souhaitable d'atténuer une dualité pleine d'inconvénients.

- Elle limite les efforts de développement en multipliant les organismes appelés à s'en occuper.
- Elle affaiblit l'Etat qui doit être fort, en créant des structures parallèles, toujours soucieuses de conserver leur indépendance.
- Elle développe une concurrence et une surenchère entre les deux secteurs dans les domaines du recrutement des hommes, de leur rémunération, de leur emploi.

2) Une orientation inadéquate des structures administratives aux nécessités du développement

L'Administration dans les pays européens ne s'est orientée que depuis peu vers la tâche d'organiser le développement et reste très tournée vers les tâches classiques de souveraineté. Au reste, cette nécessité est moins forte pour elle, compte tenu de l'existence d'un secteur privé généralement important. On en est donc à un stade où l'Administration doit animer, coordonner et aller vers une concertation entre les secteurs public et privé plus qu'à une prise en mains directe.

Ailleurs, l'Etat doit au contraire supporter la charge immense de développer la Nation. Il lui faut pour cela des services efficaces et des disponibilités financières. Or, l'Administration risque de ne pas remplir toujours ces objectifs. Les services de l'Etat classique y sont souvent plus importants que les services fondamentaux appelés à fournir les bases humaines du développement (Education Nationale, Santé Publique) ou à animer le développement des activités économiques de base.

3) Une organisation interne de l'Administration insuffisamment dynamique

Les Administrations européennes sont, traditionnellement, entourées d'une certaine défiance, d'où des structures protectrices des droits des citoyens, où les contrôles foisonnent et où le dynamisme n'est pas favorisé. L'inventaire du nombre de fonctionnaires qui dans une Administration classique ont pour mission de contrôler l'activité des autres permettrait de s'en rendre compte.

Des Administrations nouvelles paraissent au contraire devoir choisir plus l'activité que la régularité. Il semble, en effet, qu'il faille d'une part ne pas bloquer, retarder, enrayer les initiatives les plus dynamiques, d'autre part ne pas utiliser à des tâches de contrôle secondaires par rapport au développement, les agents les plus doués.

Dans cette optique, le nombre et la nature des contrôles, les structures géographiques de l'administration, la marge d'initiative laissée au personnel doivent certainement faire l'objet de remaniements.

Des aménagements sont donc à entreprendre en ce sens.

B. LES MOYENS A METTRE EN OEUVRE

Il s'agit de voir quels moyens peuvent être mis en oeuvre pour remédier aux inconvénients qui viennent d'être décelés.

1) Un inventaire des tâches et une simplification des structures des services

Le premier travail à accomplir est un inventaire des tâches. Dans les Etats européens, celles-ci se sont accumulées au gré des événements, en quelques grandes poussées : XVIIème et XVIIIème siècles, les deux guerres mondiales.

En présence des problèmes que pose une Administration nouvelle, il est possible de faire une liste rationnelle des buts de l'Etat : organisation de la vie collective, développement et défense de la Nation.

C'est en fonction de cette analyse que doivent être réorganisées les structures administratives. L'importance et les limites des différents services publics sont à préciser. Il est illogique que par exemple plusieurs services correspondent à une même mission et que des attributions se chevauchent. Une délimitation claire et précise des compétences des Administrations selon un critère fonctionnel s'impose.

Les différentes tâches qui incombent à l'Etat sont à répartir entre les Administrations placées sous une autorité responsable, dotées d'un personnel propre et de moyens matériels et financiers qui lui sont spé-

cialement offertes. La compétence insuffisamment délimitée de chacune de ces Administrations crée une mauvaise organisation de leurs relations, des chevauchements d'attributions, des doubles emplois, un manque fâcheux de coordination.

Enfin, à l'intérieur même de chaque Administration la répartition des tâches et des responsabilités entre les services qui la composent est tout aussi importante.

C'est là un travail de longue haleine mais qui paraît préalable à tout effort de réforme. Il doit permettre de supprimer pertes de temps, d'argent et d'hommes.

2) Une simplification des structures géographiques et des rapports des différents échelons administratifs qui y sont implantés.

La superposition de multiples structures géographiques de l'Etat à l'unité de base fait que les contrôles se superposent, l'animation se dilue et les attributions se recouvrent.

Il est souhaitable :

- de limiter le nombre et la qualité de ces structures,
- de revoir les attributions existantes aux différents niveaux,
- d'accorder au responsable de chaque niveau une assez large autonomie en déconcentrant à son profit des tâches retenues jusque-là à l'échelon central,
- d'alléger les contrôles des échelons supérieurs sur les inférieurs.

Ces aménagements des structures administratives qui auraient avantage à être accompagnées en même temps de l'amélioration des méthodes, des techniques et des procédures, doivent former un tout avec les adaptations des principes statutaires.

DEUXIEME PARTIE

Les adaptations des principes statutaires

Une fonction publique de carrière ne soumet pas ses membres à un salariat comme les autres. Les fonctionnaires reçoivent certains avantages, en contrepartie d'une discipline et d'une activité vouée au bien commun qu'impose le service public.

A. DROITS - OBLIGATIONS - GARANTIES STATUTAIRES

Un équilibre doit être recherché en vue du bon fonctionnement des services, entre les pouvoirs nécessaires de l'Administration agissant au nom de l'autorité de l'Etat et la sauvegarde des intérêts légitimes des agents.

Un statut des fonctionnaires a pour objectif premier de réaliser ce dosage entre les droits et les obligations de ceux-ci vis-à-vis de l'Etat qu'ils entendent servir.

Si l'efficacité d'une administration tient pour une grande part au principe de l'obéissance hiérarchique qui constitue l'un des fondements d'un statut des fonctionnaires, il n'en demeure pas moins sage d'accorder à ceux-ci les garanties et la protection légale qui les mettent à l'abri des abus de "l'arbitraire" ou des excès du "pouvoir discrétionnaire".

La situation de l'Administration par rapport aux pouvoirs politique, législatif et exécutif, dépend d'un contexte qui est forcément différent de celui des Etats d'Occident. En tout cas l'écueil à éviter est la juxtaposition auprès des pouvoirs politiques d'un pouvoir "technocratique" qui serait capable de poursuivre une politique à lui. Avant tout l'Administration doit être l'instrument d'exécution efficace des décisions d'un Parlement et d'un Gouvernement.

Mais d'un autre côté la mission fondamentale de l'Administration au service du bien commun exige qu'elle soit à l'abri de toute "politisation" et des contingences de la vie politique. Le personnel concourant au fonctionnement des services publics doit disposer d'une stabilité et d'une permanence telles qu'elles assurent à l'Administration la place qui lui permette d'accomplir sa mission.

Sans doute, une Administration dont les membres dotés à la fois de la compétence technique et de la stabilité d'emploi, seraient à même de détenir en fait la réalité du pouvoir, peut être un danger. Mais le risque d'une Administration exposée à l'abus de la technocratie ou au contraire aux excès de l'apathie ne sont pas sans remède, par exemple l'aménagement adéquat d'un régime d'avancement et du mode de rémunération.

Ces considérations conduisent en tout cas vers l'institution d'un pouvoir hiérarchique et disciplinaire bien organisé et une claire définition des obligations professionnelles du fonctionnaire. Il convient que celui-ci soit mis à même d'assumer sa tâche de serviteur de l'Etat à la fois avec l'impartialité et le loyalisme que l'efficacité de l'action administrative requiert. La première de ses obligations professionnelles est d'assurer, à la place qui lui est assignée, en exécutant les ordres de ses supérieurs hiérarchiques, la marche normale et continue du service public. A cet effet s'impose à lui de consacrer toute son activité à l'exercice de ses fonctions, de conserver son indépendance vis-à-vis d'intérêts privés ethniques ou familiaux, d'observer une discrétion parfaite à l'égard des décisions ou des faits dont il a eu connaissance dans ses fonctions, de faire preuve d'une intégrité absolue qui le préserve et préserve le service de toute compromission.

La contrepartie de ces obligations auxquelles il est ainsi normal de l'astreindre, réside dans les divers avantages de sa situation, tels que la sécurité de l'emploi, la carrière, la rémunération, les garanties de protection dans l'exercice des fonctions et d'un régime disciplinaire pour les sanctions des manquements aux obligations professionnelles.

On s'accorde aussi à reconnaître combien il s'impose d'inculquer aux fonctionnaires, spécialement aux postes les plus élevés, le vrai sens de l'Etat. Les garanties qui leur sont reconnues constituent précisément des facteurs favorables au développement du sens du service public. S'il faut évidemment veiller aux inconvénients qu'elle engendrerait peut-être, la stabilité de l'Administration est malgré tout de nature à favoriser,

chez les fonctionnaires, un esprit propre au service public, fait de dévouement au bien commun.

Il s'agit en outre de faire en sorte que les avantages attachés à la qualité de fonctionnaire confèrent à celui-ci un "standing", une situation sociale convenable par comparaison avec celle des cadres des autres secteurs d'activité du pays.

C'est finalement l'ensemble des divers impératifs dont il vient d'être question qui conditionne la recherche de l'équilibre entre les pouvoirs des autorités agissant au nom de l'Etat et des droits de ses agents.

B. DOMAINE D'APPLICATION DU REGIME STATUTAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

La question se pose ensuite de "l'ampleur" de la Fonction publique, en d'autres termes du champ d'application du statut des fonctionnaires. Autant il s'impose de recouvrir toutes les fonctions participant à l'exercice de la puissance publique, autant il n'est nullement exclu de concevoir que les mêmes tâches de "gestion" ou d'exécution que celles qui sont accomplies dans une entreprise ou une administration privée soient confiées à des agents qui ne soient pas dans la "situation statutaire et réglementaire" du fonctionnaire mais se trouvent liés à l'Etat comme un employé à un employeur privé.

Ce n'est ni sans avantages ni sans inconvénients : - plus de souplesse dans la structure hiérarchique d'une administration, par exemple, en appliquant le statut du fonctionnaire seulement au personnel d'encadrement; - par contre, séparation de l'ensemble du personnel en deux catégories avec le risque d'y voir l'arrière-pensée que l'Etat employeur cherche à jouer de la division vis-à-vis de ses agents plutôt que de se trouver en face d'une unité de régime de son personnel.

Il s'agit en définitive de déterminer, d'après les données politiques, économiques et sociales du pays, les emplois qui relèvent du régime propre de la Fonction Publique.

C. CLASSEMENT EN CATEGORIES HIERARCHIQUES - CARRIERES - GRADES ET EMPLOIS

L'allègement et la simplification des structures hiérarchiques rendent éminemment souhaitable un classement en un nombre le plus limité possible de catégories hiérarchiques correspondant aux grands niveaux de fonctions et de qualifications qui se prêtent à une différenciation bien nette : direction et conception - encadrement - exécution.

Une telle opération postule évidemment une analyse extrêmement difficile de ces niveaux de fonctions et **procède du souci d'éviter une multiplicité et une diversité excessives d'emplois définis par l'exercice de fonctions déterminées.**

L'expérience (française) tend à prouver qu'un classement à fondement "fonctionnel" est de beaucoup préférable à celui qui se réfère aux niveaux de formation sanctionnés avant tout par la possession de diplômes délivrés aux différents degrés de l'Enseignement.

Il convient de chercher à établir un lien parfaitement objectif entre ces niveaux de fonctions et des niveaux de formation qui, sans l'exigence expresse du diplôme, sont censés néanmoins traduire la qualification requise. Les conditions de diplôme pour l'accès à un emploi ne se justifient que s'il témoigne d'une formation déjà orientée vers les fonctions à exercer. Sous réserve de cette exception (par exemple les Facultés de Droit pour les fonctions judiciaires), un diplôme prouve davantage l'acquisition d'une culture générale de base qu'une préparation et une aptitude au métier de fonctionnaire.

Il s'agit donc de tendre vers un aménagement simple et rationnel de la structure des emplois considérés comme les éléments de l'organisation hiérarchique de chaque service dont ils traduisent les besoins correspondant aux fonctions de différents niveaux, tout en pouvant recouvrir des tâches professionnelles diversifiées.

Ainsi serait déterminée dans chaque service la hiérarchie des emplois des trois niveaux de fonctions, correspondant à trois degrés de qualification et par là même de formation auxquels s'adapterait l'organisation

des recrutements. Cela implique en définitive une analyse des tâches des différents services, qui se proposerait d'éviter les chevauchements d'attributions, les doubles emplois, et qui entrerait tout naturellement dans le rôle d'un organisme coordinateur tel qu'une Direction de la Fonction Publique.

Par exemple, dans certains Etats il a été proposé une structure de catégories hiérarchiques fondée sur trois grands niveaux de fonctions :

- dans la catégorie la plus élevée, les fonctions de direction et de conception confiées aux fonctionnaires supérieurs chargés dans les services centraux des Départements ministériels de traduire la politique du Gouvernement dans l'élaboration des projets de textes législatifs ou réglementaires et la préparation des directives nécessaires à leur exécution, dans les services locaux, d'assurer l'application de ces mesures; les uns et les autres à ces deux échelons dirigeant l'organisation et la gestion de leurs services, exerçant par délégation certains pouvoirs de décision et assumant vis-à-vis de l'ensemble du personnel le pouvoir hiérarchique et disciplinaire,
- une catégorie moyenne avec les fonctions d'application qui peuvent être définies d'une manière générale comme celles qui consistent à traduire en mesures ou décisions d'espèce les dispositions générales des textes administratifs, à adapter celles-ci aux cas particuliers, à apprécier et à régler d'après une législation ou une réglementation donnée la situation des administrés,
- la troisième catégorie recouvrant les fonctions d'exécution consistant, soit suivant des instructions et des ordres précis et limites, à régler des affaires particulières à l'égard desquelles l'application des dispositions générales édictées par les textes administratifs ne soulèvent pas de difficultés d'appréciation ou d'interprétation, soit à accomplir des tâches d'exécution matérielle nécessaires au fonctionnement des services.

Au sein de chacune de ces trois catégories, l'administration de carrière, dont le principe, rappelons-le, est alors admis, implique l'institution d'une hiérarchie de grades dont le recrutement s'opère au niveau

du grade le plus bas et auxquels les fonctionnaires accèdent successivement tout au long de leur vie active consacrée au service de l'Etat.

A cet égard, l'administration de carrière dans les pays d'Europe constitue un système progressivement très élaboré. Mais elle offre en même temps un risque incontestable de rigidité et de complexité. Elle peut être d'un maniement délicat lors de la mise sur pied d'une fonction publique renouvelée, principalement à cause des situations acquises dans un système antérieur.

Un corollaire du principe de la carrière peut alors présenter un intérêt : c'est la distinction du grade et de l'emploi auquel il est utile d'avoir recours pour introduire un élément de souplesse. Cette formule est aussi de nature à faciliter la mobilité du personnel et à remédier à la tendance naturelle à la spécialisation, voire à la sclérose, qui peut devenir excessive au cours d'une carrière consacrée aux mêmes fonctions.

A titre d'exemple, la carrière d'ingénieur correspondant à des fonctions de direction et de conception dans la catégorie hiérarchique supérieure distinguerait l'ingénieur principal, et l'ingénieur, ou un ingénieur de première et de deuxième classe.

D - BAREME DES REMUNERATIONS

Si la hiérarchie des fonctions s'exprime nécessairement par une hiérarchie correspondante des rémunérations, la détermination de l'écart entre les rémunérations extrêmes, qualifiée couramment d'éventail hiérarchique dépend du degré de développement économique et social de chaque pays.

Il appartient aux autorités responsables de satisfaire à un double équilibre-interne, par une différenciation suffisante des rémunérations afférentes aux niveaux de fonctions et de qualifications, dans l'intérêt du recrutement adaptés et de carrières attractives;

-externe, entre le niveau des rémunérations de la Fonction Publique

et celui des salaires des autres secteurs d'activité, de manière que celle-ci soit effectivement compétitive dans la concurrence sur le marché de l'emploi.

Il importe que la situation à faire à l'Administration dans la Nation ne soit ni celle d'une caste privilégiée constituant un monde exposé à vivre dans un isolement néfaste, ni celle d'une catégorie sociale dégradée par rapport aux autres. La détermination du niveau convenable des rémunérations publiques est conditionnée par les possibilités économiques et financières du pays. Le coût de l'Administration proportionnellement à l'importance du budget de l'Etat et au développement du produit national sont des éléments déterminants d'appréciation.

Cette situation est aussi commandée par l'importance que peut représenter le personnel de l'Administration dans l'ensemble de la population active et de la seule population salariée. La politique en matière de rémunérations publiques constitue un élément essentiel de la vie sociale d'un pays.

TROISIEME PARTIE

Les simplifications de la gestion

L'expérience démontre combien une multiplicité des "corps" et des "grades", par là même des statuts particuliers par rapport aux principaux niveaux de fonctions qui peuvent être différenciés, engendre un éparpillement des recrutements, une complication de la gestion et du déroulement des carrières.

Elle facilite, ce qui est plus grave, les revendications catégorielles incessantes selon le phénomène bien connu qui en France est qualifié "d'échelle de perroquet".

On ne saurait donc trop mettre en garde contre ce genre d'inflation qui résulte de la pression du personnel et qui est facteur permanent de désordre.

Aussi l'intérêt est-il incontestable, pour éviter de tels inconvénients, de rechercher un regroupement des corps par affinités soit des services soit des fonctions et en même temps une réduction du nombre des grades. De telles réformes conditionnent en même temps l'organisation des recrutements.

A - RECRUTEMENTS

L'objectif est d'établir une réglementation des recrutements compte tenu du contexte culturel et social, en même temps que leur planification (concurrence secteur public secteur privé).

En vertu du principe d'une Fonction publique faisant appel à des fonctionnaires de carrière, le recrutement est considéré comme ayant pour but non pas de nommer à un emploi donné l'individu apte à l'occuper (c'est l'objet des affectations individuelles) mais de s'assurer de l'aptitude générale à un genre de tâches caractérisé par leur objet et les conditions de leur réalisation plutôt que de la connaissance d'une "technique" bien déterminée.

L'intérêt primordial de l'Administration est de recruter ses agents par une sélection sérieuse pour laquelle, jusqu'à nouvelle invention, le

principe du concours est encore le procédé le plus impartial aussi bien qu'efficace.

Le recrutement dépend du nombre de candidats formés par l'Enseignement. Mais il ne semble pas, pour que l'Administration dispose des agents le plus qualifiés possible, qu'il faille exiger des candidats ayant leur entrée à son service d'être complètement préparés à leur futur métier. Un Etat ne saurait demander à l'Université de dispenser toutes les connaissances nécessaires aux futurs fonctionnaires alors qu'une partie seulement de la jeunesse scolarisée serait admise à son service. Il est dès lors normalement conduit à prendre à sa charge de parfaire la formation reçue au cours des études dont on ne saurait tout attendre. Il est des connaissances professionnelles et des méthodes de travail qui ne s'acquièrent que par l'apprentissage du métier.

Différentes suggestions peuvent être présentées :

- Organiser l'initiation de la formation administrative, voire même du perfectionnement des agents déjà entrés dans les cadres à un niveau inférieur.
- Redonner un sens au stage, notamment sanction de l'examen de fin de stage.
- Parallèlement alléger les concours d'accès limités à des épreuves permettant de s'assurer des connaissances générales de base. S'assurer par les stages de formation, des connaissances administratives acquises pour la préparation au métier, avantage d'une préparation empirique au contact des fonctionnaires déjà en activité, au besoin sous la responsabilité d'un chef de stage et avec organisation d'enseignements spéciaux.
- Prévoir des épreuves de concours spécialement conçues en rapport avec les fonctions à exercer, l'essentiel demeurant une sélection objective par une compétition sérieuse qui suffise à maintenir le niveau élevé du recrutement.

- Instituer des concours communs à un même niveau pour des emplois requérant une qualification identique, en vue d'aboutir à un recrutement régulier et étoffé dans l'intérêt de la sélection la plus favorable au bon fonctionnement des services.
- Enfin faciliter la mise sur pied du complément de formation d'abord commune à un ensemble de fonctionnaires stagiaires qui seraient recrutés à un même niveau avec un même genre de qualification technique, juridique, financière, sociale et qui seraient ensuite répartis suivant les besoins des différentes administrations intéressées pour être initiés à la spécialité considérée (cas des ingénieurs des travaux publics, de l'agriculture, des télécommunications).

B - DEROULEMENT DES CARRIERES - AVANCEMENTS - PROMOTIONS - ECHELLES DE REMUNERATIONS

Dans l'intérêt d'un bon fonctionnement de la Fonction Publique il importe de compléter une politique régulière de recrutement par une saine organisation des carrières qui "tiennent les fonctionnaires en haleine" en leur offrant selon leur qualification professionnelle et leurs mérites, la possibilité non seulement d'augmenter leur rémunération mais aussi d'accéder à des tâches plus qualifiées et à des responsabilités plus grandes. L'administration de carrière implique l'organisation d'une hiérarchie de **grades** recrutée à la base. Mais l'écueil est d'instaurer des hiérarchies fictives pour accroître la part des emplois d'avancement dans le seul intérêt du personnel, sans rapport avec la structure fonctionnelle du service.

C'est pourquoi il est à conseiller de s'en tenir à un nombre de corps et de grades aussi réduit que possible et susceptible d'être définis par des niveaux de fonctions et de qualifications objectivement différenciés.

Ainsi pour prendre quelques exemples, il a été proposé dans certains Etats :

- soit un seul corps par administration : celui des Travaux Publics comprenant les trois niveaux d'ingénieur, d'agent de maîtrise (adjoint

technique), agent d'exécution (agent de travaux), ou le corps administratif des services centraux des départements ministériels avec le personnel supérieur (administrateur), d'encadrement et d'application (attaché ou secrétaire) et d'exécution (écritures - sténodactylographie - service intérieur),

- soit un corps pour chacun des trois grands niveaux de fonctions distingués plus haut; corps de direction et de conception dans les services centraux (administrateur) ou de direction des services locaux (par exemple avec les grades de directeur, inspecteur principal, inspecteur des impôts), corps d'encadrement moyen (fonctions de rédaction) et corps d'exécution (dans les services actifs - douanier, agent de la distribution postale, agent de police).

Au sein des hiérarchies de grades l'organisation des carrières repose sur une distinction entre

- la promotion hiérarchique, accès au choix à un grade impliquant l'exercice de fonctions supérieures au sein d'un corps, d'un service ou d'une catégorie hiérarchique déterminée, la superposition de deux ou plusieurs grades dépendant de la structure hiérarchique du service,
- et l'avancement d'échelon, augmentation de traitement en fonction de l'ancienneté, sans changement de fonctions.

Cette distinction appelle une remarque préliminaire. Le souci d'obtenir dans le déroulement des carrières une ou deux sélections suivant leur valeur et leur rendement des meilleurs éléments d'un corps est surtout justifié pour les fonctions supérieures ou d'encadrement, beaucoup moins pour les fonctions d'exécution.

La question délicate qui se pose ensuite est de déterminer par la combinaison de la promotion hiérarchique et de l'avancement de traitement le rythme des carrières, qui doit être fonction de l'âge d'entrée dans l'Administration et de celui de la mise à la retraite, ainsi que de "l'alimentation du corps" par le recrutement. L'inconvénient à redouter est de fixer des durées trop courtes aux carrières normales (c'est-à-dire abstrac-

tion faite des débouchés exceptionnels) qui font "plafonner" les fonctionnaires trop longtemps avant leur cessation d'activité. L'idéal est un rythme régulier.

La péréquation des carrières constitue un problème connexe des précédents, à savoir l'établissement, tout au moins quant aux avancements de traitement, sinon quant au déroulement total des carrières, de rythmes de carrière analogues autant que possible d'un service ou d'un corps à un autre.

A cet effet un système relativement simple et applicable dans une administration fondamentalement renouvée consisterait dans le classement des grades et emplois en un nombre réduit d'échelles de rémunération à l'intérieur desquelles seraient réglés les avancements de traitement selon des durées d'ancienneté valables pour l'ensemble des services et des corps. La fixation de ces durées d'ancienneté pourrait procéder des deux soucis suivants. D'une part elles varieraient selon les niveaux de la hiérarchie, de manière que les durées des carrières soient plus longues dans les corps d'exécution que dans les corps d'encadrement ou supérieures, puisqu'en principe l'âge d'entrée est plus élevé dans ces derniers en raison des exigences plus grandes de qualification. D'autre part, une accélération des débuts de carrière peut être souhaitable par le jeu des durées d'avancement de traitement les plus courtes au besoin pour les augmentations de traitement les plus grandes et par les modalités inverses vers la fin des carrières.

Le regroupement dans un tel ensemble d'échelles serait opéré à partir des divisions horizontales résultant de la distinction ci-dessus des trois grands niveaux de fonctions et combinées avec des divisions verticales correspondant aux principales spécialités professionnelles de la Fonction Publique : l'administration générale englobant l'ensemble des services et des corps à attributions de caractère juridique, économique, social et financier, les services et corps techniques affectés aux travaux matériels de mise en valeur du pays, l'Enseignement, la Magistrature, la Police.

Il faut souligner les conséquences qui ne manqueraient pas d'en résulter quant aux simplifications dans l'établissement des statuts particuliers, la gestion du personnel, la liquidation des traitements et des pensions de retraites.

C - INCIDENCE DE LA NOTATION SUR LES PROMOTIONS ET AVANCEMENTS

En vue de l'application la plus simple d'un système de notation permettant de différencier les carrières des fonctionnaires suivant leurs mérites et leur rendement, l'incidence d'une note chiffrée pourrait être limitée aux seuls avancements de traitement qui interviendraient selon trois durées d'ancienneté différenciées : une durée moyenne avec une durée minimum pour les mieux notés et une durée maximum pour les moins bien notés d'après une répartition en pourcentages, entre ces trois rythmes d'avancement, des bénéficiaires classés dans l'ordre des notes décroissantes.

Au contraire les promotions à un grade ou emploi supérieur exigeraient au lieu de notes chiffrées et accompagnant la proposition de promotion, l'appréciation rédigée au chef de service sur la manière de servir et l'aptitude à l'exercice des fonctions hiérarchiquement supérieures.

D - MISE EN OEUVRE D'UN REGIME STATUTAIRE

Dans la mesure où le personnel de la Fonction Publique se trouve organisé sous un régime juridique spécial et prend conscience de son unité, le problème de la coordination des règlements qui lui sont applicables se pose inéluctablement. Cette coordination contribue à la fois à rendre plus efficace la gestion du personnel et plus redoutable au sein de l'Etat la formation d'une masse cohérente d'employés.

La question se pose ainsi de savoir s'il faut procéder à une centralisation plus ou moins complète de la gestion du personnel en confiant à un organisme unique le soin d'effectuer pour tous les services certaines opérations relatives au personnel. Cette solution, évidemment favorable à l'unification des méthodes et à une large objectivité, présente toutefois

l'inconvénient de confier à un organisme trop éloigné des réalités quotidiennes et trop enclin aux solutions théoriques une tâche administrative dont l'accomplissement demande parfois un peu de souplesse.

Aussi est-il souvent préférable de recourir à une solution précisément plus souple qui tende à assurer la coordination. Il ne s'agit plus de confier à l'organisme considéré le soin de gérer l'ensemble du personnel de la Fonction Publique, mais seulement de centraliser certaines mesures là où c'est indispensable et de coordonner les autres.

Parmi les mesures qui se prêtent à la centralisation figurent les recrutements, la gestion des fonctionnaires supérieurs de l'Etat, l'élaboration des textes généraux en matière de statut, de rémunérations, de retraites.

Quant à la coordination, il est particulièrement souhaitable de l'organiser de manière à éviter les inconvénients qui résulteraient de la superposition des autorités appelées à intervenir pour prendre certaines décisions et qui engendreraient la lenteur et la lourdeur des procédures. Il est essentiel de la limiter à des matières bien déterminées et aux points les plus importants des mesures qui lui sont soumises : par exemple création et transformation d'emplois, fixation de leur classement hiérarchique. Elle peut comporter une part de contrôle de la légalité en même temps que de l'opportunité des mesures à prendre, de leur conformité avec les règles générales en la matière.

Ces tâches supposent que l'organisme qui en est chargé soit doté des moyens d'action appropriés, notamment en personnel de valeur sans être trop nombreux et facilement renouvelé, pour en faire une unité à même d'animer une doctrine et une politique de la Fonction publique, en liaison avec l'ensemble des Administrations intéressées.

Enfin, cet organisme doit être constitué comme un organe administratif et non politique, placé de préférence sous l'autorité du Chef du Gouvernement. De ce fait, il est mieux placé pour veiller à l'application par les différentes administrations des règlements relatifs au

personnel, suivant les directives qu'il appartient précisément au Gouvernement de donner sur l'action à entreprendre en ce domaine en vue du bon fonctionnement des services publics.