

YVONNE FORTIN

## *La fin du « Civil Service » apolitique et fermé?*

*« ... Des événements récents sont en fait les premiers signes d'une évolution à long terme vers un plus grand contrôle politique du Civil Service... une telle évolution est nécessaire et souhaitable. »*

William Plowden

*« Le Civil Service britannique est un Civil Service de carrière apolitique et discipliné. »*

Sir Robert Armstrong

Le *Civil Service* britannique a longtemps constitué le symbole par excellence d'une fonction publique apolitique et fermée. Ce dernier qualificatif signifiant que les agents sont recrutés à la fin de leurs études et non pas après un début de carrière effectué, par exemple, dans le secteur privé et qu'ils demeurent dans l'administration jusqu'à leur retraite.

En est-il encore ainsi ? Est-il souhaitable qu'il conserve ces caractéristiques ? Sinon, quels changements convient-il d'introduire et pourquoi ? Toutes ces questions, agitées dès la fin des années 60 par certains membres ou organes du Parti travailliste, ont été âprement discutées depuis l'arrivée au pouvoir du premier Gouvernement dirigé par Mme Thatcher en 1979. En effet, à partir de cette date, divers facteurs ont contribué à donner à ce débat un caractère d'actualité, voire d'urgence et à le relancer. Il s'est étendu à l'ensemble de la classe politique de l'administration, tandis qu'universitaires et journalistes y prenaient aussi une part très active.

La discussion porte sur les fonctionnaires de l'administration centrale (1), à l'exclusion des ouvriers de l'Etat (*industrial civil servants*) et, la plupart du temps, se limite aux hauts fonctionnaires, négligeant le reste de la fonction publique.

En outre, s'il est vrai qu'elle s'intéresse, à la fois, au caractère apolitique du *Civil Service* et au système de carrière, elle tend à

(1) Les problèmes relatifs aux fonctionnaires des collectivités locales font l'objet d'un autre débat.

privilégier le premier domaine qui, bien souvent, sert de point de départ à une réflexion sur le second qui est perçu alors comme son corollaire. Or, le système de carrière mérite d'être examiné sous un angle plus large que celui de la politisation des échelons supérieurs, même si cet aspect est, à l'heure actuelle, essentiel. Quant au caractère traditionnellement apolitique de la haute fonction publique, s'il a bien été remis en cause d'une certaine façon depuis 1979, il en va de même pour l'ensemble du *Civil Service*, mais, à un moindre degré, sous des formes et pour des raisons différentes.

Le caractère apolitique du *Civil Service* est l'aboutissement de réformes successives et de pratiques administratives qui se sont succédé et développées à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, notamment à la suite du célèbre rapport Northcote-Trevelyan de 1853. Très schématiquement, les auteurs de ce document préconisaient de porter remède à l'inefficacité des services de l'administration centrale, imputable en grande partie au népotisme et à la corruption, en instituant un *Civil Service* de carrière dont les agents seraient recrutés sur concours. Ainsi seraient garanties la compétence des fonctionnaires et leur indépendance à l'égard des partis politiques ou de leurs représentants.

Ces idées n'ont été que très progressivement mises en œuvre, mais ont été poussées jusqu'au bout. La logique qui les sous-tendait a fini par se traduire en applications pratiques. Ainsi, à la fin de la seconde guerre mondiale, le *Civil Service* non seulement constituait une fonction publique de carrière, mais également une fonction publique de carrière fermée. La permanence, autre caractéristique, s'étendait à tous les échelons sans exception. Les hauts fonctionnaires demeuraient à leur poste lorsque intervenait un changement de ministre, même s'il s'accompagnait de l'arrivée au pouvoir d'une équipe politiquement très différente de la précédente. Des règles de déontologie visant à garantir la neutralité et l'impartialité des membres du *Civil Service* avaient été élaborées. Certaines, spécifiques aux hauts fonctionnaires, limitaient très étroitement leurs activités politiques, avec pour objectif de donner de ceux-ci une image apolitique et de garantir leur loyauté. Compétence, impartialité, neutralité, garanties par un système de concours, de carrière fermée, et par une déontologie stricte et claire, étaient de nature à assurer aux gouvernements, selon la philosophie du rapport Northcote-Trevelyan, la collaboration d'une fonction publique efficace et loyale à leur égard.

Or, c'est au nom de cette même efficacité qu'ont été remis en cause, d'une part, le caractère apolitique de la haute fonction publique et, d'autre part, le système de carrière, dans la mesure où il s'agit

d'un système fermé. De surcroît, quelques manquements ont également été observés dans la loyauté des hauts fonctionnaires. Pour la clarté de l'exposé et pour tenir compte de l'esprit dans lequel les problèmes ont été posés, le caractère apolitique de la fonction publique puis le système de carrière fermée seront successivement pris en considération.

## I – UN « CIVIL SERVICE » APOLITIQUE ?

Le caractère apolitique du *Civil Service* est remis en cause à partir de deux points sensibles très différents : la haute fonction publique d'une part, les syndicats de fonctionnaires d'autre part.

Les changements observés sont intervenus sans heurts spectaculaires, la plupart du temps par touches successives en divers points du système administratif. Ils n'ont pas nécessité de réformes profondes des règles juridiques, régissant le domaine des relations du politique et de l'administratif. A cette occasion, le cadre institutionnel a révélé une souplesse remarquable. Rares ont été les retouches nécessaires. De plus, elles ont pu être apportées sans recours au Parlement.

### A – *La politisation de la haute fonction publique*

Elle peut avoir pour origine soit le comportement des administrateurs eux-mêmes, soit le pouvoir de nomination des ministres aux emplois supérieurs de l'administration centrale.

1 / *La politisation de l'administration par la haute fonction publique.* — L'histoire administrative des vingt-cinq dernières années permet de dégager les trois cas de figure suivants : un haut fonctionnaire s'oppose fortement à une stratégie spécifique arrêtée par le ministre dont il relève ; un ministre élabore, dans un domaine crucial, au cours des ans, sa propre politique ; enfin, un haut fonctionnaire peut se laisser entraîner à une collaboration trop étroite avec un membre du gouvernement, en l'occurrence le Premier ministre, ce qui le marque politiquement (2).

(2) Tel fut le cas de Sir William Armstrong, directeur de la fonction publique, lorsque E. Heath était Premier ministre. V. Anthony Sampson, *Radioscopie de l'Angleterre*, Paris, Seuil, 1971, p. 187-189, et *The New anatomy of Britain*, Londres, Hodder & Stoughton, 1981, p. 167.

Le conflit violent qui a opposé Tony Benn, ministre de l'énergie, à son secrétaire permanent Sir Anthony Part (3), au sujet notamment de la politique énergétique nucléaire, constitue l'exemple le plus célèbre qui illustre le premier point. S'agissant du second, il est désormais reconnu que le ministère des affaires étrangères était, en tant qu'administration, un fervent partisan de l'entrée, puis du maintien du Royaume-Uni dans la CEE. Il était également très favorable à l'Alliance atlantique. De même, jusqu'en 1979, la Trésorerie avait la réputation d'être pro-keynésienne. Si la prise de position pro-européenne du Foreign Office n'a pas eu de conséquences dommageables car les deux grands partis traditionnels partageaient cette optique, elle a cependant irrité ceux qui, au Parti travailliste, ont souhaité, à partir de 1974, la révision de cette politique. Elle aurait pu conduire à un conflit sérieux. De par sa seule existence, elle était de nature à remettre en cause la loyauté des services à l'égard du ministre. De même, si la Trésorerie s'est rendue aux vues monétaristes du Gouvernement conservateur, l'estampille keynésienne faisait peser sur elle un soupçon de déloyauté et nuisait à la confiance du nouveau Premier ministre. Mme Thatcher a réagi en nommant un monétariste au poste de secrétaire permanent de cette administration, dès que l'occasion s'est présentée.

Ces anomalies au regard de la neutralité appellent deux remarques. Tout d'abord, elles ont été secrétées par deux administrations qui cultivent leur spécificité et demeurent, en un certain sens, à l'écart du reste de Whitehall, ce qui tend à favoriser le développement d'un esprit de corps. Ensuite, ces politiques sont clairement celles de l'administration car, outre-Manche, la césure est très nette entre le Gouvernement et l'administration. La philosophie de neutralité rappelée ci-dessus aboutit, en fait, à ne laisser au Gouvernement que des moyens limités pour fléchir les services.

En effet, il n'existe pas en Grande-Bretagne de postes à la décision du Gouvernement, au sens où cette expression est entendue en France. Les ministres nomment certes les principaux hauts fonctionnaires, mais doivent attendre qu'un poste devienne vacant pour intervenir. Il reste que la façon dont était traditionnellement exercé ce pouvoir de nomination a été infléchi à partir de 1979 dans le sens d'une plus grande intervention des responsables politiques.

(3) Le secrétaire permanent (*permanent secretary*) correspond au secrétaire général d'un ministère.

2 / *La politisation de la haute fonction publique par le Premier ministre et les ministres placés à la tête d'une administration* (4). — Deux facteurs sont à l'origine de cette politisation : en premier lieu, la radicalisation de la politique définie par le Gouvernement conservateur issu des élections de 1979, radicalisation qui s'oppose au consensus que partageaient jusqu'à cette date les deux principales formations politiques sur le *Welfare State* ; en second lieu, la politique de gestion des services de l'administration centrale élaborée par les Gouvernements qui se sont succédé depuis lors et qui exigent des hauts fonctionnaires qu'ils fassent preuve de qualification et d'expérience en matière de management.

Cette politisation a emprunté deux voies : elle a consisté, ainsi qu'il a déjà été mentionné, à intervenir dans les nominations des fonctionnaires de carrière aux emplois supérieurs ; mais elle a également conduit le Premier ministre et certains secrétaires d'Etat à faire appel à des personnalités du secteur privé qui ont parfois occupé des postes qui, jusque-là, étaient attribués à des fonctionnaires de carrière. La politisation de la haute fonction publique a fait l'objet de très nombreux commentaires (5), car elle mettait en cause le consensus traditionnel selon lequel ces emplois supérieurs étaient autant de fiefs pour les fonctionnaires de carrière (6).

Les ministres nommaient les administrateurs sur proposition d'une commission de trois membres de la fonction publique pour les secrétaires permanents et les secrétaires adjoints, sur proposition du secrétaire permanent du ministère concerné pour les emplois de grade inférieur. Cette procédure n'a pas été modifiée. Mais, alors que, jusqu'en 1979, les membres du Gouvernement se rangeaient dans la majorité des cas à l'avis des pairs des futurs titulaires de postes à pourvoir, ils s'intéressent désormais de près aux nominations, donnant des instructions sur le profil souhaité du fonctionnaire en question, cherchant à mieux connaître les administrateurs afin de les sélectionner plus facilement lorsque l'occasion de prendre une décision se présentera. Le Premier ministre lui-même a très vite donné l'exemple et a exhorté les secrétaires d'Etat à le suivre dans cette voie.

Tous les observateurs s'accordent à reconnaître que le Premier

(4) Les départements ministériels ont une structure politique pyramidale. A leur tête, le secrétaire d'Etat (*Secretary of State*) coiffe l'ensemble. Il est assisté de ministres adjoints qui n'interviennent pas directement dans les nominations de hauts fonctionnaires.

(5) Voir bibliographie.

(6) Sauf emplois bien définis exigeant une qualification particulière.

ministre apprécie plus particulièrement les *Civil Servants* qui se montrent économes (7), ont un penchant pour la gestion et font preuve de dynamisme et, dans certains cas, ont la réputation d'être favorables à telle ou telle stratégie du Gouvernement. Les critères partisans ne sont pas pris en compte. Cependant la ligne de démarcation peut parfois être mince entre la sympathie à l'égard d'une stratégie et la sympathie à l'égard d'un parti. Un glissement reste à craindre. En effet, Sir Douglas Wass, secrétaire permanent de la Trésorerie à la retraite, note que : « Le ministre — et ses supporters dans le Parti — ont tendance à regarder les *attitudes* politiques de leurs conseillers et à éviter d'avoir comme proches collaborateurs des gens dont on peut penser qu'ils sont favorables à une politique (*policy*) — ou ont été associés à une politique — différente de celle qu'ils sont en train de poursuivre. Les raisons pour cela sont semblables à celles qui jouent dans le cas où un fonctionnaire est membre d'un parti politique. Là encore, c'est l'*apparence* de neutralité qui est primordiale » (8).

Il convient de préciser que, jusqu'à présent, l'arrivée à la tête d'un département ministériel d'un nouveau ministre n'a jamais entraîné le départ, la mutation d'un haut fonctionnaire. Cependant, dans le contexte actuel, tout porte à croire qu'un conflit dû aux caractères des personnes en présence entraînerait un changement d'affectation du fonctionnaire en cause. Il est désormais acquis que sur ce point c'est l'administration et non le Gouvernement qui doit s'adapter à de nouvelles circonstances. Il y a dix ans, cette solution n'était pas certaine de prévaloir (9). Cette forme de politisation de la haute fonction publique a toutes les chances de s'implanter durablement. En effet, certains membres du Parti travailliste la préconisaient bien avant 1979 et y sont donc favorables ; ensuite, à la radicalisation du Parti conservateur répondant désormais celle du Parti travailliste, les mêmes causes produiront les mêmes effets ; enfin, une politique radicale marque davantage qu'une politique de consensus les proches collaborateurs des ministres, ce dernier phénomène étant encore amplifié par le maintien au pouvoir sur une longue période du même Premier ministre.

Dans ces conditions, un renouvellement des titulaires des emplois

(7) Voir Y. Fortin, Mme Thatcher et la politisation des échelons supérieurs de l'administration centrale, mythe ou réalité ?, *RISA*, vol. L, 1984, n° 4, p. 345.

(8) Sir D. Wass, « Loyalty, Neutrality and Commitment in a career civil service », communication, été 1985, texte dactylographié.

(9) Voir Yvonne Fortin, Hauts fonctionnaires et superstructures des administrations centrales en Grande-Bretagne, in *Revue du Droit public*, 1977, p. 1091.

supérieurs ou de certains d'entre eux par une nouvelle équipe politique arrivant à Whitehall n'aurait rien de surprenant. Le leader du Parti travailliste, M. Neil Kinnock, demeure toutefois très prudent dans ses déclarations. S'il a, dès à présent, fait savoir qu'il relèverait de ses fonctions le conseiller économique en chef (*Chief economic adviser*) du ministère des finances, Terry Burns, qui a été engagé par Mme Thatcher sur contrat à durée déterminée, il ne s'est pas prononcé sur le sort qu'il réserverait aux hauts fonctionnaires de carrière.

La nomination, par le Premier ministre ou par un secrétaire d'Etat, de leur propre initiative, malgré l'opposition ouverte ou larvée des membres de la fonction publique de carrière, de personnalités du secteur privé à des postes clés, dont certains, jusque-là, revenaient automatiquement à des fonctionnaires de carrière a, de façon plus directe, contribué à accroître l'influence du politique sur l'administratif.

Numériquement, le phénomène demeure très limité puisque, depuis 1979, il porterait sur une demi-douzaine de collaborateurs (10). Ces nouveaux administrateurs sont recrutés sur contrats à durée déterminée. En aucun cas, ils n'intégreront, par la suite, la fonction publique de carrière. Collaborant étroitement avec le personnel permanent, ils sont à même de porter des jugements sur les agents, de faire part de leurs appréciations aux gouvernants et, par ce biais aussi, d'accroître l'influence de ces derniers sur le déroulement des carrières.

L'altération de l'image apolitique des hauts fonctionnaires se retrouve facilement au niveau syndical puisque la haute fonction publique a un syndicat — et un seul — qui lui est propre, la *First Division Association*.

#### B - *La conception britannique des syndicats de la fonction publique est de nature à favoriser leur neutralité*

Aucun ne se présente comme l'une des composantes d'un syndicat plus important dont les membres représenteraient les divers secteurs

(10) Il s'agit essentiellement de Lord Rayner, directeur d'une petite cellule rattachée directement au Premier ministre et chargé d'améliorer l'efficacité des services, d'en éliminer le gaspillage ; de Sir Alfred Montague à la direction de l'Agence pour les biens de l'Etat (*Property Service Agency*) ; de Terry Burns, directeur du service économique du Gouvernement à la Trésorerie ; de M. Ibbs comme successeur de Lord Rayner ; de M. Anthony Wilson à la direction de la comptabilité ; de M. Peter Levene à la direction des marchés de l'armement au ministère de la défense.

de l'activité économique du pays. Indépendants donc des autres organisations syndicales, ils sont organisés, tantôt sur la base des fonctions exercées par les agents, tantôt sur celle du niveau hiérarchique. Ainsi la *First Division Association* rassemble tous les hauts fonctionnaires à vocation générale depuis leur recrutement à la fin de leurs études universitaires comme *Administrative Trainee* ou leur promotion au grade de *Higher Executive Officer*, jusqu'aux secrétaires permanents. S'y ajoutent toutefois quelques fonctionnaires techniques. Incités par l'administration à se syndiquer, 80 % des administrateurs de ce groupe étaient, en 1968, membres de la FDA.

La politisation des syndicats de fonctionnaires est difficile à cerner avec précision car elle emprunte différentes formes et varie selon les syndicats. Elle apparaît comme la résultante de trois facteurs : le rapprochement des syndicats du *Civil Service* du reste du mouvement syndical ; l'évolution des rapports et des liens formels entre la confédération des syndicats (*Trade Union Congress - TUC*) et les partis politiques d'une part, les syndicats de la fonction publique d'autre part ; le rôle joué dans certains états-majors syndicaux par des membres du Parti communiste ou par les gauchistes de la *Militant Tendency*, au sein du Parti travailliste.

1 / La manière dont les Gouvernements successifs ont déterminé leur politique des revenus à partir des années 60, la législation relative aux organisations syndicales, législation qui s'applique en général aux syndicats de fonctionnaires, la politique des dépenses publiques menée par les Gouvernements dirigés par Mme Thatcher et qui frappe de plein fouet Whitehall, constituent les principales raisons qui ont conduit les syndicats de fonctionnaires à se rapprocher des autres organisations syndicales. C'est parce que le TUC est apparu, dans les années 60, comme l'interlocuteur syndical privilégié du Gouvernement et, par ricochet, comme un rival des syndicats de fonctionnaires que ceux d'entre eux qui n'étaient pas encore affiliés au TUC ont rejoint cette confédération afin d'avoir voix au chapitre — la FDA a été la dernière à faire cette démarche en 1977.

2 / L'affiliation d'un syndicat au TUC est un acte politique dans la mesure où la confédération entretient des liens étroits et exclusifs avec le Parti travailliste. L'affiliation d'un syndicat à un autre parti politique que le Labour est, en principe, possible. En pratique, il ne peut s'agir que du Parti travailliste. Jusqu'en 1927, l'affiliation des syndicats de fonctionnaires à un parti politique et au TUC était possible. De fait, certaines organisations syndicales étaient affiliées au Parti travailliste et au TUC.

A cette date, la loi (*Trade Disputes and Trade Unions Act*) interdit l'une et l'autre. Ce texte fut abrogé en 1946. Aussitôt cinq syndicats ont rejoint le TUC.

La *Society of Civil and Public Servants* en fit partie en 1973, l'*Institution of Professional Civil Servants* en 1976, la *First Division Association* en 1977. Si, en 1977, ce dernier syndicat s'est montré soucieux de protéger l'image apolitique de ses membres, il a, par la suite, abandonné la prudence qui l'a longtemps caractérisé. « Il a pris position sur certaines questions politiques et cela a... affecté l'image d'eunuques politiques des fonctionnaires » (11).

Depuis 1946, date à laquelle la loi autorisait à nouveau les syndicats à s'affilier à un parti, deux seulement l'ont fait, qui ne font plus partie du *Civil Service* proprement dit (12). Mais la question est à nouveau à l'ordre du jour des congrès syndicaux. Ainsi, le syndicat numériquement le plus important, la *Civil and Public Services Association*, a, en 1983, organisé un scrutin sur ce point. L'affiliation a été repoussée à une majorité des deux tiers. En 1947, pour la même organisation syndicale, la majorité, dans le même sens, était de quatre voix contre une. A ce jour, aucun syndicat du *Civil Service* n'est affilié au Parti travailliste.

Par ailleurs, la loi de 1984 sur les syndicats (*Trade Union Act 1984*) qui, comme la plupart des textes législatifs relatifs aux organisations syndicales, s'applique à la fonction publique, dispose que les syndicats peuvent avoir des fonds spéciaux pour mener des actions politiques, à condition que la constitution de telles réserves ait été approuvée par un vote de l'ensemble des membres. La *Civil and Public Services Association* et l'*Inland Revenue Staff Association* ont décidé d'organiser un scrutin sur la question. Certains considèrent que, malgré les dénégations des leaders syndicaux impliqués, ces démarches sont une première étape vers l'affiliation au Parti travailliste.

Aussi, reprenant cet argument et se référant de façon plus large

(11) Sir D. Wass, « Loyalty, Neutrality and Commitment in a Career Civil Service », été 1985, texte dactylographié. Lorsque le Comité exécutif de la FDA a, en 1977, envisagé de s'affilier au TUC, il était parfaitement conscient que cela pourrait nuire à la neutralité politique, d'une part, en entraînant le syndicat sur le terrain politique, par opposition au terrain social, d'autre part en paraissant faire preuve d'allégeance à un parti politique. Ce n'est qu'après avoir recueilli l'avis favorable des différentes formations politiques et l'approbation de la majorité des membres du syndicat que le Comité exécutif a entrepris des démarches en vue d'une affiliation.

(12) L'*Union of Post Office Workers* et le *Post Office Engineering Union*. Les statuts actuels du SDP ne prévoient pas que des personnes morales puissent être membres du Parti. Il en va de même pour le Parti libéral et le Parti conservateur.

au caractère apolitique du *Civil Service*, les ministres à portefeuille ont entrepris, fin 1985, une campagne auprès des membres du *Civil Service* afin de les dissuader de se prononcer en faveur de l'institution de fonds politiques qui serviraient à combattre les politiques gouvernementales allant à l'encontre des intérêts de la fonction publique.

3 / Enfin, le rôle accru de quelques membres du Parti communiste ou de gauchistes (*Militant Tendency*) dans les états-majors de certains syndicats ont contribué à accentuer le caractère politique de l'image de ces organisations. Tel est le cas de la *Civil and Public Services Association*. Les dirigeants appartenant à la tendance modérée de ce syndicat, estiment, qu'en 1985, un tiers des six cents sections que comporte cette organisation syndicale sont soit contrôlées, soit fortement influencées par des membres de la *Militant Tendency*. Ils souhaitent écarter ces derniers des postes d'influence et ont, à partir de décembre, entrepris des actions en ce sens.

En Grande-Bretagne, un consensus partagé par les formations politiques se réclamant de la démocratie libérale existe, selon lequel le Gouvernement d'un pays qui a choisi un tel régime politique ne saurait avoir pour collaborateurs, à certains postes et dans certaines administrations, des fonctionnaires appartenant à une formation politique dont l'objectif est de renverser le régime existant. Le fascicule remis à tout *Civil Servant* lors de son entrée en fonction résume cette règle (13). A l'origine étaient seuls visés le Parti communiste et tout parti nazi (14). Par convention tacite passée avec le Gouvernement, les syndicats de fonctionnaires s'étaient, à la fin de la seconde guerre mondiale, engagés à écarter des postes de responsabilité, impliquant des négociations avec le Gouvernement et donc la communication d'informations parfois sensibles par ce dernier, tout membre appartenant au Parti communiste ou à un parti nazi (15).

Or, invoquant l'évolution du paysage politique et souhaitant tenir compte de la réalité, le Gouvernement, se fondant sur la sécurité de l'Etat a modifié unilatéralement en 1985 les critères antérieurs dans un sens extensif (16). Parallèlement, en août 1985, le Gouver-

(13) Voir *Handbook for the New Civil Servant*, 1980, p. 34.

(14) Voir Radcliffe Committee on Security Procedures in the Public Service, 1962, Cmnd. 1681.

(15) Voir Geoffrey K. Fry, *The Changing Civil Service*, Londres, Allen & Unwin, 1985, p. 131 et s.

(16) Au motif qu'il s'agissait de la sécurité de l'Etat, le Gouvernement, conformément à la jurisprudence récente telle qu'elle résulte de l'arrêt GCHQ de 1984, n'a pas consulté les organisations syndicales, mais s'est contenté de les informer de sa décision.

nement a fait savoir que si M. Mike Perkins, membre du Parti communiste et président de la *Society of Civil and Public Servants*, était élu secrétaire général adjoint de cette organisation syndicale, il le déclarerait *persona non grata* à Whitehall. Des incidents de cette nature, combinés aux changements de règles jugés indispensables par le Gouvernement, non seulement politisent l'image du *Civil Service*, mais le font d'une façon très préjudiciable. En effet, cette politisation est perçue par le public comme mettant en danger la sécurité même du pays.

## II - UN « CIVIL SERVICE » FERMÉ ?

« Pour la première fois dans l'histoire moderne de l'administration britannique la question de savoir s'il doit ou non y avoir une fonction publique de carrière, plus particulièrement une haute fonction publique de carrière, fait l'objet d'un débat public approfondi », écrit Geoffrey K. Fry en septembre 1985 (17). C'est à juste titre que cet universitaire souligne qu'il s'agit avant tout de discussions et non de réformes en cours d'application et que ce débat est centré sur la haute fonction publique, même s'il rejoint par certains côtés des critiques plus anciennes qui, elles, portaient sur l'ensemble du *Civil Service* et qui conservent une certaine actualité.

Ce n'est qu'après avoir rapidement rappelé ce qu'est la fonction publique de carrière et quels sont les reproches qui ont été formulés à son égard au cours des vingt dernières années que seront analysés les termes du débat actuel.

A - Le *Civil Service* est conçu comme un système de carrière fermée en ce sens que ses membres y entrent à la fin de leurs études et y restent jusqu'à leur retraite. Ce système n'a jamais existé à l'état pur car certains postes de haut niveau, exigeant des qualifications très spécifiques, ont toujours été pourvus sans que soit organisé un concours formel (18). Mais ce sont là des exceptions qui confirment la règle.

En fait, « la question est de savoir si le *Civil Service* ne va pas

(17) Voir Geoffrey K. Fry, « The career Civil Service under challenge », rapport dactylographié, septembre 1985.

(18) Ces nominations sont toutefois soumises au contrôle de la *Civil Service Commission*, organe indépendant du Gouvernement et qui a pour mission de s'assurer que les décisions n'ont pas été prises en fonction de critères allant à l'encontre de l'intérêt du service.

trop loin dans l'application de ce concept de < système de carrière > » (19). Depuis une vingtaine d'années, il est reproché à ce système de carrière fermée d'isoler la fonction publique des autres secteurs du pays, de la transformer en un monde clos insensible aux problèmes de son environnement social. Plusieurs aménagements ont été apportés pour pallier ces inconvénients, mais leur impact demeure limité. Ainsi, des concours ont été organisés afin de recruter des agents à des échelons intermédiaires entre celui d'*Administrative Trainee* et celui de secrétaire permanent, en pratique au niveau correspondant au grade de *Principal* et, plus rarement, à celui de sous-secrétaire (*Under Secretary*). Ces nouveaux agents, âgés pour la plupart de quarante ans environ, apportaient une expérience professionnelle acquise dans des domaines les plus divers : industrie, commerce, armée, organismes publics, organisations internationales, universités (20). Ils entraient dans la fonction publique de carrière et y demeuraient jusqu'à la retraite. Ce mode de recrutement a été provisoirement abandonné à partir de 1979, afin de ne pas aggraver le blocage des promotions dû aux suppressions de postes importantes décidées par le Gouvernement. Réintroduit en 1983, avec 36 postes mis au concours, il n'a pas porté ses fruits, bien que 1 000 personnes aient posé leur candidature (21). En effet, 18 seulement passèrent avec succès les épreuves. La fonction publique n'attire donc plus les meilleurs éléments des autres secteurs de l'économie car les salaires y sont inférieurs, les perspectives de promotion limitées et le *Civil Service* apparaît, pour diverses raisons, discrédité auprès de l'opinion publique. Depuis 1983, il n'y a pas eu de nouveau concours de ce type.

En 1977, a été mise en place une procédure d'échanges, pour une période déterminée — en général deux ans — de personnel entre le *Civil Service* d'une part, le secteur privé, les collectivités locales, le secteur associatif, les entreprises publiques d'autre part. Cette mobilité, malgré des résultats encourageants, demeure limitée et traduit un déséquilibre en faveur des secteurs extérieurs à l'administration (22).

(19) V. rapport intitulé *Civil Service Management Development in the 1980s*, MPO, 1983, p. 40.

(20) *Ibid.*, p. 44.

(21) *Civil Service Annual Report*, 1983, p. 8.

(22) Ainsi en 1977, 63 *Civil Servants* ont bénéficié de ces « échanges », tandis que 60 non *Civil Servants* entraient temporairement dans le *Civil Service*. En 1983, ces chiffres étaient de 189 et 104 respectivement. Il arrive que certains fonctionnaires intègrent définitivement le secteur privé. Rare jusqu'à présent, ce phénomène pourrait se développer du fait notamment du blocage des carrières dans le *Civil Service*.

Aux concours précédemment mentionnés et à cette formule d'échanges qui s'inscrivent dans le système de carrière s'ajoute un phénomène conjoncturel récent : le départ définitif de fonctionnaires mécontents des conditions d'emploi. Ces démissions interviennent à tous les niveaux, mais frappent cependant certains « corps » plus particulièrement. Tel est le cas des inspecteurs des impôts, par exemple. L'administration s'ouvre alors malgré elle et risque fort de voir quelques-uns de ses meilleurs éléments la quitter.

B – *Le débat sur l'ouverture de la haute fonction publique a été relancé énergiquement, en 1982, par Sir John Hoskyns, ancien directeur de la cellule politique de Mme Thatcher. Il s'agit de permettre aux responsables politiques de s'assurer le concours de collaborateurs compétents, ayant toute leur confiance et recrutés hors de la fonction publique de carrière.*

Ce débat a revêtu une grande ampleur. Néanmoins, les ministres en exercice et le personnel politique y ont peu participé, à la différence des universitaires, journalistes, anciens fonctionnaires. Il serait resté purement théorique si certaines nominations, comme celle de Peter Levene, ne l'avaient ancré dans la pratique.

1 / Concernant tous les secteurs d'activités, l'ouverture porterait sur l'ensemble des échelons supérieurs des administrations centrales, soit 200 à 400 postes, selon, les hypothèses auxquels s'ajoutent déjà des postes de conseillers politiques, situés hors hiérarchie. Aucun projet de réforme ne précise quel serait le rôle exact du Premier ministre dans l'attribution de ces postes.

2 / Une ouverture à une aussi grande échelle suppose que tout parti politique au pouvoir trouvera sans peine les collaborateurs qu'il souhaite et que la rémunération de ces nouveaux agents sera suffisante pour ne pas rebuter les candidats de valeur issus de l'industrie, du commerce, des institutions financières. Elle implique également qu'une mobilité des hauts fonctionnaires de carrière ait été rendue possible, mobilité inconnue jusqu'ici du *Civil Service* (23).

Or, si tous ces facteurs sont, la plupart du temps, pris en compte par ceux qui préconisent des réformes, rares sont ceux qui proposent des solutions concrètes (24). Les écueils, les obstacles sont identifiés, mais les moyens d'en venir à bout ne donnent pas lieu à de longs développements. C'est à ce niveau que le bât blesse.

(23) V. William Plowden, *What prospects for the Civil Service ?*, *Royal Society of Arts Journal*, juillet 1985, n° 5348, p. 533, 534.

(24) *Ibid.*, et Geoffrey K. Fry, rapport précité.

3 / Les circonstances qui ont entouré la nomination de Peter Levene illustrent les tensions auxquelles l'ouverture de la haute fonction publique peut soumettre le système institutionnel fondé sur le principe de carrière et de recrutement par concours ou tout au moins de mise en concurrence des candidats, par annonce des postes à pourvoir, par exemple.

Lorsque le Gouvernement a entrepris de nommer Peter Levene à la direction des marchés d'armement au ministère de la défense, la *Civil Service Commission* a reproché au ministre concerné de n'avoir pas cherché et présenté d'autre candidat à ce poste que son ancien conseiller politique. Presque tous ses membres ont menacé de démissionner. Dans son rapport annuel, la commission revient sur la question longuement et lance au Gouvernement l'avertissement suivant : « ... Les nominations au grade n° 3 et au-dessus ont été rares historiquement, mais plus récemment de telles nominations ont eu tendance à se multiplier qui visaient à importer des compétences spécialisées ou l'expérience de management du secteur privé qu'on ne trouve pas déjà dans le *Civil Service*. Il est essentiel que les principes de compétition ouverte et de sélection fondée sur le mérite régissent de telles nominations. Les membres de notre commission seront particulièrement vigilants à cet égard » (25).

Pendant la question se pose de savoir s'il s'agit d'une mise en garde ou d'un baroud d'honneur. Il appartiendra à tout Premier ministre d'en décider, soit en utilisant le cadre réglementaire actuel, soit en le modifiant par simple *Order in Council*. Il convient toutefois de remarquer que l'intérêt personnel de tout Premier ministre lui commandera peut-être de limiter de telles nominations, de même que les quatre derniers chefs de Gouvernement ont tous étroitement contrôlé le nombre de conseillers politiques qu'ils allouaient aux secrétaires d'Etat et pour le même motif : éviter de renforcer le pouvoir des membres du cabinet, afin de n'avoir pas à composer avec d'autres centres de pouvoirs rivaux du n° 10, Downing Street. Il leur appartiendra de trouver un équilibre entre les besoins des services et cet aspect politique de la prééminence de fait du Premier ministre. Pour cette raison aussi, tout porte à croire que, si l'ouverture se poursuit, elle se fera très prudemment et très progressivement.

Par contre, l'intervention du Premier ministre dans les nominations des secrétaires permanents et des secrétaires adjoints est de nature à renforcer son ascendant sur l'ensemble de Whitehall. En

(25) *Civil Service Commission, Annual Report, 1984, p. 7.* Peter Levene perçoit une rémunération deux fois supérieure à celle de son prédécesseur.

effet, entre les secrétaires permanents, d'une part, le secrétariat privé du Premier ministre et le *Cabinet Office*, d'autre part, se sont créés des réseaux qui convergent directement ou indirectement vers le chef du Gouvernement. Les secrétaires permanents peuvent dans certains cas aider le Premier ministre à encadrer un secrétaire d'Etat qui ne partage pas entièrement sa politique. Le *Civil Service* a été politisé et s'est lui-même politisé. Cette révolution est irréversible dans le contexte actuel. L'ouverture de la haute fonction publique est à peine amorcée. Elle pose de nombreux problèmes dont certains constituent des freins puissants. En ce sens, si l'idée d'ouvrir largement la haute fonction publique fait recette, son avenir n'est cependant pas assuré.

### Bibliographie

#### I. — En français :

- F. F. Ridley, L'administration dans le débat politique en Grande-Bretagne, *Annuaire européen d'administration publique*, Ed. du CNRS, 1982, p. 139-176.
- C. Charlot, Le pouvoir des hauts fonctionnaires en Grande-Bretagne, *Revue française de Civilisation britannique*, 1984.
- Y. Fortin, Hauts fonctionnaires et superstructures des administrations centrales en Grande-Bretagne, *RDP*, septembre 1979, p. 1084 à 1121.
- Y. Fortin, Un aspect de l'évolution des superstructures du Gouvernement central en Grande-Bretagne (1970-1980) : conseillers particuliers des ministres, conseillers politiques personnels et « cellule politique » du Premier ministre, *Revue internationale des Sciences administratives*, n° 4, 1981.
- Y. Fortin, Mme Thatcher et l'administration centrale : amorce d'une révolution culturelle ?, in *Le thatcherisme : doctrine et action*, Notes et Etudes documentaires, La Documentation Française, 1984.
- Y. Fortin, Mme Thatcher et la politisation des échelons supérieurs de l'administration centrale en Grande-Bretagne 1979-1984, mythe ou réalité ?, *Revue internationale des Sciences administratives*, n° 4, 1984.

#### II. — En anglais (bibliographie récente) :

- Geoffrey K. Fry, *The Changing Civil Service*, Londres, Allen & Unwin, 1985.
- Geoffrey K. Fry, « The career Civil Service under challenge », rapport dactylographié, présenté au colloque du Public Administration Committee à York, 4 septembre 1985.
- Anthony Sampson, *The new anatomy of Britain*, Londres, Hodder & Stoughton, 1982.

- William Plowden, *What Prospects for the Civil Service ?*, *Royal Society of Arts Journal*, juillet 1985, vol. LXXXIII, n° 5348, p. 526-539.
- Douglas Wass, *Loyalty, Neutrality and Commitment in a Career Civil Service*, rapport dactylographié, présenté au colloque du CEAP de l'Institut international des Sciences administratives, Louvain, 4-9 septembre 1985.
- Gillian Peele, « *Lessons from the era of experimentation 1964-1985* », communication présentée au Colloque du groupe d'étude de l'Association internationale de Science politique sur la structure et l'organisation de l'administration, Madrid, 12-14 décembre 1985.
- Barry J. O'Toole, « *The decision by the Association of First Division Civil Servants to affiliate to the TUC : A case study for the administrative culture in Britain* », rapport dactylographié, mai 1984.
- BBC R4, « *The Vanishing Mandarins* », présentateur Hugo Young, 13 février 1985.
- J. S. Cassels, *Review of Personnel Work in the Civil Service*, MPO, HMSO, juillet 1983.
- Civil Service Management Development in the 1980s*, MPO.
- Statement on the Recommendations of the Security Commission*, mai 1982, Cmnd. 8540.
- FDA News*, mai 1985, « *New rules on subversives* ».
- FDA News*, juin 1985, « *Current promotion practice in the higher Civil Service* ».
- Civil Service Commission, *Annual Report*, 1984.

RÉSUMÉ. — *Sir Robert Armstrong, directeur de la fonction publique, a écrit : « Le Civil Service britannique est un Civil Service de carrière apolitique et discipliné. » Ce faisant, il reconnaissait que des événements récents tels que l'affaire Ponting ou la nomination de M. Peter Levene avaient fait l'objet de controverses publiques.*

*Mme Thatcher est accusée d'avoir politisé les échelons supérieurs du Civil Service de carrière tandis que les syndicats du Civil Service prennent part de plus en plus à la politique. Le Premier ministre et certains ministres du cabinet ont également nommé une poignée de managers confirmés recrutés dans le secteur privé à des positions clés de Whitehall. Pendant ce temps, des administrateurs de haut niveau tout comme des spécialistes hautement qualifiés quittent la fonction publique, parfois en milieu de carrière.*

*Pour toutes ces raisons, il se pourrait que la période 1979-1985 constitue une période cruciale pour l'avenir du Civil Service de carrière apolitique et discipliné.*