

# HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET NOUVELLE DONNE CONSTITUTIONNELLE

---

Mahrez AIT BELKACEM (\*)

Le rééquilibrage opéré par la Constitution de 1989 entre les pouvoirs institutionnels, et en particulier l'exécutif et le législatif, nous pousse plus que jamais à nous interroger sur la configuration que doit adopter l'Administration d'un Etat qui se veut désormais pluraliste.

Ces interrogations nous devons les poser loin de tout esprit revendicatif, étroitement corporatif mais plutôt dans l'esprit d'approfondir le rôle spécifique que doit tenir l'Administration face à l'instabilité du pouvoir politique soumis par essence, à la règle de l'alternance.

En liminaire, est-il utile peut-être de préciser la notion d'Administration publique.

D'abord un constat : la notion n'a pas de définition constitutionnelle (pas plus dans la précédente que l'actuelle Constitution, on ne trouve cette notion évoquée).

Et c'est normal, la Constitution décrit les pouvoirs institutionnels, leurs règles de fonctionnement interne et leurs rapports les uns aux autres.

On peut donc affirmer que l'Administration n'est pas un pouvoir institutionnel et elle ne saurait prétendre le devenir, il lui manque l'élément essentiel : la légitimité populaire ("le peuple est la source de tout pouvoir") : elle ne saurait être que le prolongement instrumental de l'Etat (1) organisé en pouvoirs légitimes.

---

(\*) Président de l'Association des diplômés de l'ENA d'Alger

1) La Formule est de M.GHEZALI réflexion manuscrite versée au dossier d'élaboration du statut général de la Fonction Publique.

Mais si la Constitution ne cite pas expressément la notion, elle n'en pose pas moins certains principes fondamentaux qui doivent régir le fonctionnement des institutions qui le composent et dont l'examen nous permettra de mieux circonscrire cette notion (l'article 8 de la Constitution décrit la finalité des institutions que se donne le peuple; tandis que l'article 9 définit les pratiques que doivent s'interdire ces institutions).

L'Etat, personne morale de droit public, est toutefois matérialisé aux yeux des citoyens par les institutions qu'il se donne et les hommes qui les font fonctionner.

C'est donc à la définition des institutions publiques et de fonction publique que nous renvoie la recherche de la définition de l'Administration.

1/ Les institutions publiques dont parle la Constitution ne sont pas synonymes de l'Administration, loin s'en faut : c'est en effet un truisme, d'affirmer que l'essence existentielle de l'Assemblée Nationale par exemple, ne réside pas dans les bureaux et organes instrumentaux de cette noble institution mais plutôt dans la fonction législative et les députés qui l'exercent. De même que c'est le corps de la magistrature (assise en particulier) qui symbolise le pouvoir judiciaire plus que toute l'administration judiciaire (dont la composante humaine est pourtant autrement plus importante numériquement que les magistrats).

Mais à l'exception des institutions élues et des institutions consacrées par la Constitution (les assemblées élues, Conseil Constitutionnel, Cours et Tribunaux, Hauts Conseils divers, Cours des comptes (2)), il existe dans l'univers public algérien, une mul

---

2) Pour la Cour des Comptes, il convient de remarquer que la récente loi portant organisation de la Cour des Comptes, dénature la portée de cette institution en ôtant à ses membres la qualité de magistrat et en la subordonnant totalement au gouvernement, la réduisant à un organe d'exécution du pouvoir de contrôle dévolu à l'exécutif, alors même que la constitution en son article 160 l'institue comme organe de contrôle autonome du pouvoir exécutif sauf à établir un rapport annuel qu'elle adresse au président de la république, lequel à notre sens intervient dans ce cas, comme garant de la Constitution (article 67, 2ème alinéa).

titude d'institutions composées quasi exclusivement (Ministères (3) de même exclusivement ("espace intermédiaire", administration de Wilaya, E.P.A) d'agents publics nommés par l'autorité politique.

2/ Ce n'est donc pas un hasard si le statut des agents publics représentatifs d'un pouvoir institutionnel, statut des députés, des élus locaux, des magistrats, de membres du conseil constitutionnel, des membres de la Cour des Comptes (4) se distingue du statut des personnels dits de la fonction publique.

Et c'est dans les rapports qu'entretiennent ces personnels avec l'autorité politique que se situe le noeud de la question.

Nous avons vu que l'administration ne saurait se poser comme un pouvoir distinct de l'exécutif, comme le serait la justice par exemple, sous peine de réclamer le pouvoir bureaucratique illégitime par essence. En effet, dans un système démocratique, c'est l'homme politique qui est le mieux qualifié pour juger des besoins d'une société, il appartient au fonctionnaire d'exécuter sans jugement personnel les instructions de l'agent élu, le facteur décisif est le fait que le fonctionnaire est nommé alors que l'homme politique est élu"(5).

---

3) Il convient de signaler les expériences du Gouvernement Hamrouche de substituer à certains ministères une représentation catégorielle plus légitime (?) qu'un ministre : Haut Conseil à la Culture, Haut Conseil à l'Information, Conseil des Moudjahidine etc...

4) Le statut de ces derniers confirme la conclusion évoquée supra quant à la nature des rapports qu'ils entretiennent avec l'Exécutif; confère le décret n°91-73 du 9 Mars 1991 portant statut des personnels de la Cour des Comptes.

5) La E.N. Suleiman " Les hauts fonctionnaires et la politique " Edition du Seuil, Paris 1976.

La Fonction Publique à ce titre n'est "qu'un ensemble de compétences légales exercées dans l'intérêt général" (6). Ses membres sont à l'entière disposition du personnel politique légitimement au pouvoir et à ce titre ils sont soumis à un devoir de loyauté vis-à-vis de lui.

Seulement, ce devoir de loyauté vis à vis du pouvoir, s'exerce dans le cadre des lois et règlements voilà un créneau de mobilisation suffisant pour motiver sinon la consécration de l'administration comme pouvoir autonome du moins comme contre pouvoir.

En effet, en l'absence d'une société civile contraignante, la politique est (7) en roue libre,, or l'Etat se construit dans l'espace qui sépare la société du pouvoir il est le produit de la lutte entre la société et le pouvoir qu'elle secrète.

Si l'Administration se présente comme un ensemble d'agents jaloux du respect de la loi et des règlement dans leur action quotidienne qu'est la gestion du service public dans l'intérêt général, elle pourrait remplir ce rôle de contre pouvoir qui empêcherait toute volonté du pouvoir en place de capter à des fins politiques le service public(9).

C'est un véritable droit à la désobéissance qui devrait être reconnu au fonctionnaire lorsque l'ordre qu'il reçoit est de nature à contredire les lois et règlements. Ce droit a d'ailleurs été évoqué

6) L'avant projet de loi portant statut général de la Fonction publique, Juin 1990 page VII.

7) In Lahouari Addi " L'impasse du populisme, l'Algérie, collectivités politiques et l'Etat en construction " ENAL Alger 1990.

8) Idem

9) Tout récemment, on a vu dans un ministère, le titulaire démissionnaire de ce département, signer des faveurs antdatées (nominations), attribuer des logements détournés de leur affectation première, distribuer des véhicules venus d'on ne sait où et multiplier les missions à l'étranger indues au profit de quelques cadres (?) du sérail, sans que cela ne provoquat un émoi particulier au sein de ce ministère

implicitement par la Cour des Comptes lorsqu'elle a refusé d'exonérer de sa responsabilité un gestionnaire, auteur d'un agissement délictueux et qui arguait du fait qu'il agissait sur ordre de son ministre pour se justifier. Le refus de la Cour des Comptes se basait sur l'application de la théorie dite "baïonnettes intelligentes" selon laquelle l'agent soumis au pouvoir hiérarchique doit s'interroger sur la légalité d'un ordre qui lui est donné et s'interdire de l'exécuter s'il le juge non fondé légalement sous peine d'engager sa responsabilité et d'encourir l'imputabilité de son exécution (10).

Ce droit, il serait utopique de l'exiger dans la situation actuelle des garanties (?) offertes aux cadres de l'Administration publique. On ne peut pas s'en remettre au seul comportement individuel (nécessairement suicidaire) du cadre face à sa hiérarchie pour garantir la régularité des ordres reçus. Peut-on imaginer en effet, refuser un ordre de son supérieur sous prétexte de son caractère infondé, sans mettre en péril sa carrière ?

Parmi les garanties que nous avons suggérées alors que nous avons été sollicités en tant qu'association militant pour la consolidation de l'Etat de droit dans le service public, à la commission d'élaboration de l'avant-projet de statut général de la fonction publique, figure l'idée de créer un Haut Conseil à l'Ethique dont les missions devraient être de sauvegarder les principes de neutralité, d'égalité de la fonction publique, en émettant un avis sur toutes questions, faits, actes ou décisions commis par ou à l'encontre de fonctionnaires en violation de ces principes.

Ce Haut Conseil à l'Ethique devait être présidé par un magistrat (pour assurer l'indépendance) et les avis qui devaient être publiés au journal officiel, ne devaient pas s'opposer à la décision des ministres  
étaient critiqués  
réparation au

Ce Haut Conseil à l'Ethique devait être présidé par un magistrat (pour assurer l'indépendance) et les avis qui devaient être publiés au journal officiel, ne devaient pas s'opposer à la décision des ministres ou autres agents d'autorité dont les décisions étaient critiquées. Ses avis ne devaient donc pas ouvrir droit à réparation au profit des fonctionnaires concernés. Le seul béné

---

10) Il est regrettable que le recours à cette théorie répondait à des préoccupations politiques de l'époque plutôt qu'à la recherche d'une grande légalité de l'action administrative.

fi ce escompté de la jurisprudence de ce Conseil était que la publicité donnée à ses consultations était de nature à faire réfléchir les auteurs éventuels de décisions politiquement impartiales, qui s'exposaient ainsi à la réprobation publique, en outre, les fonctionnaires bénéficiaires d'un avis favorable y gagneraient en réputation rétablie.

Malheureusement notre Association n'a pas pu convaincre la commission qui en a rejeté la création mais en a maintenu la pertinence puisque le Conseil Supérieur de la Fonction Publique, "est saisi (entre autres) en matière de détermination des règles d'éthique destinées à créer une morale, des valeurs et une véritable culture de service public..." (avant-projet de statut général de la Fonction Publique p.49).

Nous ne voulons pas proposer en effet qu'un recours juridictionnel soit reconnu aux fonctionnaires contre les décisions des autorités politiques basées sur un motif politique, nous estimons avec Max Weber que le pouvoir politique doit demeurer l'initiateur en tout état de cause et qu'il n'y a pas lieu de favoriser un foyer de résistance à ce pouvoir (11).

Par contre, nous ne pouvons admettre avec M.Léon Blum qu'un ministre ne doive jamais "hésiter à changer ses directeurs dès qu'apparaîtra un dissentiment d'idées, ou même une divergence tenace de caractère" (12).

Il vaut encore mieux dans ce cas opter pour le système des dépouilles (spoils system) qui consiste pour le parti qui gagne les élections à s'installer avec son administration en remplacement

---

11) Max weber Bureaucracy cité par Suleiman op cit.

12) In Léon Blum la réforme gouvernementale, Paris, Grasset, 1936.

de l'administration du parti défait (13). Il a eu moins le mérite de définir les règles du jeu de manière claire pour les postulants aux emplois publics.

Si par contre, on opte pour l'administration de carrière, pérenne, il convient d'admettre le principe de mettre à l'abri, les fonctionnaires susceptibles d'en souffrir, de l'arbitraire politique du pouvoir.

Il n'est en effet pas sain pour la gestion d'un pays que jusqu'aux sous-directeurs (voire aux chefs de bureau) on «se tienne l'estomac» à l'annonce d'un remaniement ministériel.

Il est grand temps que l'on se penche sur les critères d'accès à la haute Fonction Publique.

En effet, l'absence des règles (14) favorise un réseau informel de clientélisme qui rend suspecte toute carrière administrative brillante.

Nous ne pouvons qu'approuver M. Lahlou Aziz lorsqu'il affirme que "pour la haute Fonction Publique (...) le plus compétent est d'abord celui qui ne fait pas de vagues, qui ne joue pas publiquement les mouches du coche, et qui sait naviguer ..." (15).

---

13) Ce qu'on ne sait pas suffisamment c'est que le spoil system visait dans sa philosophie à lutter contre l'esprit de caste par le renouvellement périodique du personnel d'administration. Or l'abus de ce système initialement limité aux emplois politiques avait envahi toute l'administration au point que les emplois fédéraux aux Etat Unis, étaient devenus l'enjeu principal des luttes politiques. Ce qui a nécessité la création d'une commission fédérale chargée de veiller à la neutralité politique du Civil Service (CF. La Fonction Publique aux U.S.A Martine Lamarque, la Documentation Française, Paris 1980).

14) En fait certaines règles apparaissent d'ores et déjà, cf. à ce sujet l'article pour un statut de la haute fonction publique "M.Ait Belkacem In revue de l'E.N.A. N-1. 1991

15) Le commis de l'Etat ou le revers de la médaille A.Lahlou In revue administration et société 1991. Rabat).

Et c'est bien vrai que face à une carrière brillante, on s'interroge d'abord sur l'origine géographique, les alliances et les amitiés du cadre, avant de se questionner sur son profil et ses compétences professionnelles et scientifiques.

C'est ainsi que la première garantie que peut se donner un cadre, c'est son professionnalisme et ses compétences techniques.

La meilleure garantie de n'être pas relevé par un ministre qui arrive, outre le fait d'avoir été recruté selon des règles transparentes, et d'être incontournable par son degré de maîtrise de la profession. Il est toujours moins pénible d'être remplacé par un cadre compétent que par un individu dont les seules qualités sont d'être bien né et d'avoir les appuis qu'il faut là où il faut.

Or cette compétence et ce professionnalisme, les cadres ne pourront les acquérir que si on leur laisse le temps nécessaire à la capitalisation de leur expérience (16), après une formation idoine de qualité bien entendu.

Il est vrai que la nature des rapports entre le ministre et les fonctionnaires est déterminée en grande partie par la possession de l'information.

Le meilleur moyen de relativiser ce pouvoir des fonctionnaires, consiste pour les ministres à les " faire bouger " et ils ne s'en privent pas (j'ai personnellement changé de fonction à chaque arrivée d'un nouveau ministre).

Mais ces pratiques, si elles arrangent les affaires des ministres n'en sont pas moins nocives pour l'Administration qui s'y perd en efficacité et performances acquises.

S'il est normal pour un ministre de s'entourer du maximum de garanties, de voir sa politique appliquée par les fonctionnaires choisis par ses prédécesseurs (qui peuvent avoir été des oppo

---

16) Il régnait un *turn over* démentiel au sein de l'encadrement de l'administration publique : on peut changer de poste annuellement.

sants à sa politique), il est moins normal de bouleverser les structures de l'administration à chaque nouveau gouvernement.

C'est la raison pour laquelle, on reconnaît à un ministre le droit de s'entourer d'une équipe de proches collaborateurs investis de sa confiance et dont la tâche majeure est de faire passer sa politique dans le programme d'activité de structure de l'administration soumise à son autorité ; c'est le Cabinet, qui en principe ne survit pas au ministre qui l'a constitué (17).

Autant nous disons qu'aucun frein ne devrait être dressé pour la désignation des membres du cabinet (pas de critères objectifs d'accès, pas de procédures particulières de nomination sinon quant au nombre) autant nous militons pour que des garanties statutaires soient reconnues aux titulaires de fonctions supérieures de l'Administration publique (les plus soumis à l'arbitraire du pouvoir discrétionnaire de nomination). Ces garanties ne doivent pas être conçues comme des avantages reconnus à des catégories de travailleurs, mais comme une disposition non pas sociale mais politique de nature à mettre des agents de l'Etat à l'abri des pressions que le pouvoir pourrait exercer sur eux afin de garantir la neutralité et l'indépendance de l'administration.

## **C o n c l u s i o n :**

Nous concluons, avec cette réflexion tirée du rapport de la Commission " Efficacité de l'Etat X Plan (18) ", pour certains hauts

17) Encore que, conséquence de l'ancien régime, de nombreuses carrières de cabinet ont pu être chambrées dans l'administration algérienne.

Se référer à ce sujet, à l'article de E.Taib, le cabinet ministériel, bulletin du centre de documentation et de recherches administratives E.N.A N. 4.1990).

18) François de Clocets, In commission "Efficacité de l'Etat" du X<sup>ème</sup> plan, le pari de la responsabilité, Payot, Paris 1989.

postes du secteur public et parapublic, nominations et démissions sont trop marquées par la faveur du pouvoir majoritaire. Ce clientélisme nuit gravement au crédit de l'Etat gestionnaire.

Plutôt que de justifier au coup par coup les mesures individuelles, il convient de mettre au net la liste des postes qui relèvent de l'Exécutif de ceux qui n'en dépendent pas et de prévoir les règles de désignation et un statut qui ne serve pas seulement de paravent à l'arbitraire du gouvernement.

Le statut de la Fonction publique n'est pas un avantage dont les effets se monnaient avec les fonctionnaires mais une règle constitutive de la République.

## **Débat**

### **Question:**

La défense et la stabilité des institutions de l'Etat devraient être aujourd'hui du ressort soit des décideurs politiques à la manière dont on pourrait organiser les carrières, soit du ressort d'un comité d'éthique.

La pérennité des institutions de l'Etat doit-elle être du seul ressort des managers de l'administration ou alors n'est-elle pas à ce niveau là l'occasion d'interpeller le pouvoir politique sur sa capacité, sa volonté de faire du service public et de l'administration publique, non pas le prétexte à l'exercice du pouvoir en soi, mais beaucoup plus l'occasion de renforcer et d'approfondir le processus démocratique à la construction de l'Etat de droit.

### **Réponse:**

Concernant la stabilité des institutions de l'Etat, il s'agit de prémunir ceux qui ont un pouvoir de faire fonctionner le service public des aléas de l'alternance politique et des détournements politiques. Concernant la proposition de la commission d'éthique ou de la contribution de l'Etat à la pérennité des institutions,

l'intervenant s'inquiétait de ce que cette proposition excluait ou ne prenait pas en compte la capacité virtuelle des cadres à assurer cette neutralité. C'est un problème de culture, il faut générer la culture du service public. On a des propositions concrètes par exemple que les associations de fonctionnaires soient membres de cette commission, mais en aucun cas nous voulons que le haut conseil à l'éthique devienne un moyen de bloquer le pouvoir discrétionnaire, le pouvoir de gestion des ministres, si on choisit le système de l'administration pérenne, sinon il vaut mieux choisir le *spoilsystem*.

#### Commentaire sur la Haute Fonction Publique en Tunisie.

La haute fonction publique tunisienne se caractérise par son instabilité. Les hauts fonctionnaires en raison des risques d'instabilité et d'éviction bénéficient au moment de leur nomination de primes très importantes puisqu'on peut passer du simple au triple suivant le niveau de la fonction obtenue. D'après les expériences vécues et les luttes de pouvoir au sein de la fonction publique on assiste à un soutien massif de la part des syndicats aux agents n'ayant pas un emploi fonctionnel et qui constituent la base de tous les syndicats.

Et quand on voit les mouvements de grève qui touchent les services publics, c'est au niveau de ces personnels que les revendications sont importantes, alors que dans la haute fonction publique, il y a un acharnement au travail, en raison de son instabilité il y a une docilité qui n'est pas négative due aux risques d'être déchargé de son emploi fonctionnel. Toutefois, depuis deux ou trois ans les hauts fonctionnaires bénéficient d'une garantie. En effet, le fonctionnaire déchargé de son emploi fonctionnel garde la totalité de ses indemnités pendant une année. L'élément théorique qui détermine cette option, c'est que le parti au pouvoir a

un programme à exécuter, le ministre a une orientation, le fonctionnaire doit exécuter tout ce programme. Autrement, nous aboutissons à une situation de second ou quatrième pouvoir de l'administration. Mon constat, c'est que la fonction publique travaille avec les hauts fonctionnaires. Etant donné le nombre de garanties qui existent dans le statut de la fonction publique, les vrais bénéficiaires de ce statut sont les agents n'occupant pas un emploi fonctionnel.

En ce qui concerne les ressources humaines, la loi portant statut général de la fonction publique reconnaît le droit à la formation continue. Il y a des décrets qui fixent les modalités d'exercice de ce droit, mais son application ne correspond nullement au désir de rénovation du service public. Et on a pas encore pensé dans l'administration publique en Tunisie, à adopter les modes de gestion moderne du marketing et les techniques modernes de gestion.

### **Commentaire sur la fonction publique et la haute fonction publique en France.**

En France, le débat a historiquement évolué à partir de la période où le général De Gaulle est président de République. La haute administration (les partis politiques étant très en recul) avait un pouvoir assez autonome durant la période où il n'y avait pas d'alternance politique. La situation a changé à partir du moment où l'alternance politique au début de la décennie 1980 est survenue, et où les nouveaux gouvernants se sont méfiés de l'ancienne administration. Et nous avons vu apparaître le début d'un développement de *spoil system* qui a effectivement commencé à changer l'ensemble des directeurs d'administration, puis des sous directeurs et dans la nouvelle alternance ou demi alternance de la cohabitation on est arrivé jusqu'aux chefs de bureau. Nous avons plusieurs réflexions à ce sujet qui ne sont pas tranchées et

**qui consistent à distinguer non pas deux catégories d'emplois de la haute fonction publique, mais trois en réalité, deux existantes et une potentielle.**

– Il y a les emplois qui vont jusqu'aux sous-directeurs et qui effectivement sont considérés comme devant restés stables au moment des changements de majorité.

– Les emplois des directeurs, des postes à la discrétion du gouvernement, qui sont de l'ordre de 300 à 400 et dont on considère qu'il est normal que le gouvernement nouveau prenne une décision quelle qu'elle soit.

– Troisième catégorie c'est le gouverneur de la banque de France qui est inamovible pendant la durée de son mandat.

Une discussion est en cours en France pour examiner si quelques postes de ce type de hauts fonctionnaires qui exercent une sorte de magistrature morale, intellectuelle ou financière, ne seraient pas intéressants à être placés dans cette situation de manière à ce qu'il y ait une certaine continuité de ce jugement dans les transitions entre deux gouvernements, parce que cette formule permettrait de poser le problème de la mobilité ou de la stabilité en des termes plus clairs.

Concernant le thème de la responsabilité et du rôle du fonctionnaire. En France, nous cherchons à la fois à former les fonctionnaires à une conception de la responsabilité qui n'est plus simplement la conformité de leur comportement aux normes et aux décisions de leurs supérieurs, mais la conformité de leur comportement aux besoins et aux attentes des usagers des services; c'est à dire des citoyens. Nous cherchons à inculquer cette idée dans les nouvelles formations du fonctionnaire qui commencent à être mises en place

dans le cadre des accords entre les syndicats de fonctionnaires et le ministre de la fonction publique depuis deux ans. Le contenu de ces formations devrait moins porter sur l'intériorisation d'une nouvelle conviction des fonctionnaires vis à vis de leur responsabilité, que sur la conviction que cette responsabilité doit être mesurée par rapport à la connaissance qu'ils ont du comportement du citoyen.

La responsabilité des fonctionnaires sera sérieuse vis à vis des citoyens le jour où il y aura l'organisation d'une connaissance et d'une transparence systématiques des effets de l'action des administrations.