

Les « liaisons dangereuses » entre la politique et l'administration: le cas italien et les modèles européens¹

Gianfranco D'Alessio
(Université Rome Trois)

Préambule

Nous nous proposons d'examiner ici les rapports qui existent, dans le domaine des administrations publiques, entre les détenteurs du pouvoir de dicter la ligne de conduite politique et administrative et les agents chargés de la mise en oeuvre des directives politiques et de la prise de décisions de nature administrative et de gestion: nous considérerons essentiellement la situation de l'Italie, en la comparant avec celle d'autres systèmes européens².

Nous traiterons ensuite de la façon dont se définissent les équilibres entre les organes du gouvernement et les responsables de l'activité administrative, en insistant particulièrement sur l'incidence des décisions d'origine et de nature politique sur l'organisation des systèmes de sélection, sur le rôle institutionnel, sur les fonctions et sur les responsabilités des cadres administratifs.

Organes politiques et dirigeants « de confiance »

Les systèmes administratifs des pays européens – qui se caractérisent par des traditions culturelles, des systèmes institutionnels, des modèles d'organisation et des méthodes d'action différents – présentent tous un élément commun: partout on constate des formes de connexion (pour le moins à caractère structurel et parfois aussi de type fonctionnel) entre le pouvoir politique et les dirigeants.

¹ * Intervento alla tavola rotonda sul tema « *Quelle indépendance par rapport au pouvoir politique* », nell'ambito degli *8emes Rencontres internationales de la gestion publique* su « *Quels dirigeants publics pour demain?* » (Parigi, Institut de la gestion publique et du développement économique – OCSE, 25-26 marzo 2009)

² Nous utiliserons à cette fin les résultats de plusieurs enquêtes menées ces dernières années en Italie: en particulier, la recherche de l'Université Rome Trois sur l'« *Évolution des systèmes constitutionnels et administratifs européens* » (dirigée par Maria De Benedetto) et la recherche de l'Université de Pérouse sur les « *Organes politiques et les fonctionnaires professionnels en Europe* » (dirigée par Francesco Merloni).

De manière générale, la figure du haut fonctionnaire lié, dans une certaine mesure, aux responsables politiques des administrations par un rapport de confiance tend à s'imposer et à se renforcer.

Cette tendance touche également des systèmes – tels que celui du Royaume-Uni – fondés historiquement sur la responsabilité ministérielle (*accountability*), à laquelle correspond (ou devrait correspondre) l'absolue neutralité des cadres administratifs: l'administration britannique voit la présence, aux côtés des traditionnels *civil servants*, dotés d'une forte autonomie vis-à-vis de la politique et d'une importante stabilité dans leurs fonctions, de personnes occupant des postes à responsabilité dans les structures publiques, sur la base de décisions prises par l'autorité de gouvernement en fonction de critères associant la référence au mérite et au professionnalisme à celle, souvent prédominante, de la confiance politique (c'est le cas des *policy advisors* auprès du Premier ministre). Le même phénomène touche de différentes manières presque toutes les autres organisations, notamment celles qui opèrent traditionnellement une distinction formelle entre responsabilité politique et responsabilité de direction: les cas les plus notoires sont ceux de la France ou de l'Allemagne (nous pensons à ce que l'on appelle les *politische Beamten*), mais cela vaut également pour des réalités comme celles de l'Autriche, de la Belgique, de la Pologne et de la Hongrie.

On relève partout une tension entre deux exigences qui se résout par un compromis plus ou moins heureux : respecter le critère fondé sur la méritocratie, en préservant l'objectivité dans la sélection des personnes qui exercent des pouvoirs publics, et assurer la mise en oeuvre des orientations politiques à travers la garantie d'une absence de dissonance entre la politique et la haute bureaucratie. Cet élément met en question la valeur générale et absolue de la thèse de ceux qui jugent indispensable une séparation claire et nette entre manifestation du pouvoir politique et exercice de tâches de nature administrative.

Naturellement, la question de la «proximité» entre le décideur politique et la personne occupant des fonctions d'administration prend des connotations différentes lorsque la «confiance» concerne un nombre limité de très hauts dirigeants (*figure apicali*) – qui assurent un rôle de rapprochement entre les deux dimensions – ou bien lorsqu'elle touche l'ensemble du corps de direction ou du moins une partie importante de celui-ci (outre les problèmes survenus en Italie après 2002 et désormais résolus par la Cour constitutionnelle, on peut citer le cas emblématique de l'Espagne): le second cas peut se

prêter à une extension injustifiable de l'influence politique sur l'administration, susceptible de conditionner la possibilité pour les dirigeants d'agir dans le respect des principes fondamentaux de l'honnêteté et de l'impartialité.

Choix organisationnels et position des cadres

Au lieu de porter notre réflexion sur l'alternative théorique entre un régime de nette séparation ou de complète superposition/confusion entre la politique et l'administration, il est préférable d'examiner quelques aspects essentiels du régime juridique des relations entre les organes de gouvernement et les cadres, à travers l'expérience des différentes organisations administratives.

À cet égard, la nature des textes qui régissent l'organisation administrative est capitale. On remarquera la différence entre des réalités (comme l'Autriche et la Hongrie) dans lesquelles l'articulation des appareils ministériels est établie par la loi, et d'autres (par exemple l'Espagne) dans lesquelles celle-ci peut être déterminée par un acte du Premier ministre, et peut être modifiée à chaque législature ou à chaque changement de gouvernement: il est clair qu'à une plus grande «souplesse» du schéma d'organisation, correspond un degré de stabilité moindre des cadres à la tête de services administratifs.

Si on observe le cas italien, il convient de considérer le nouveau système des actes d'organisation issu de lois de réforme des années 1990, et à présent défini dans le décret n°165/2001³: ce système distingue les sources réglementaires de la «macro-organisation» (lois, règlements et actes administratifs de droit public) de celles de la «micro-organisation» (actes de gestion de droit privé) et implique les mêmes cadres dans les décisions d'organisation.

Mais il faut également rappeler plusieurs innovations par rapport aux modèles structurels traditionnels, comme l'institution, il y a dix ans, des «agences» qui se sont vu confier (sur le modèle de ce qui avait été réalisé au Royaume-Uni) des fonctions opérationnelles autrefois assumées par les appareils ministériels.

Vue sous l'angle qui nous intéresse ici, cette innovation peut aboutir à des conséquences potentiellement divergentes : d'un côté il en résulte un écart plus important entre la direction politique d'un secteur administratif et les personnes chargées des tâches d'exécution; mais il peut aussi se créer un court-circuit entre le responsable «politique»

³ Il s'agit de l'acte ayant force de loi contenant les « Règles générales applicables en matière d'emploi des salariés dans les administrations publiques », qui régit également le statut des cadres de la fonction publique.

ministériel et le responsable «technique» des agences, en raison du caractère éminemment fiduciaire (et temporaire) des nominations se rapportant à la direction de ces dernières.

Critères et pouvoirs d'attribution des responsabilités aux cadres

Aux fins de notre réflexion sur les relations entre la politique et l'administration, les principes qui régissent le choix des personnes à qui l'on attribue des fonctions de direction de services administratifs et les modalités d'attribution y afférentes revêtent une importance particulière: en effet, c'est précisément autour des systèmes d'attribution des fonctions que s'est concentrée l'attention de tous ceux qui ont proposé de mesurer le degré d'autonomie (ou de sujétion) de la haute fonction publique par rapport à la politique.

L'importance de cet aspect «structurel» est d'autant plus grande qu'une nette distinction entre les compétences des organes politiques et celles des cadres administratifs s'affirme, avec une responsabilisation accrue (voire exclusive) de ces derniers vis-à-vis du déroulement et des résultats de l'activité des services qui leur sont confiés.

Les règles en vigueur en la matière dans les différents pays font apparaître qu'en général la nomination des cadres de rang plus élevé dans les administrations de l'État (mais normalement aussi dans les administrations déconcentrées) reste généralement une prérogative de l'autorité de gouvernement: même, parfois (on pense en particulier à l'Espagne), la nomination par le gouvernement est aussi prévue pour des fonctions de niveau inférieur, tandis que l'attribution éventuelle de postes de direction par actes de supérieurs hiérarchiques reste marginale (comme c'est le cas en Italie).

Le problème réside dans les mécanismes d'identification des destinataires des fonctions. Ces mécanismes ne répondent pas toujours à des critères de transparence et ne garantissent pas toujours suffisamment que le choix, s'il ne tombe pas nécessairement sur les meilleurs, se porte au moins sur des individus sélectionnés exclusivement d'après leurs aptitudes et leur professionnalisme, et non sur la base de critères de fidélité politique voire selon des logiques qui s'apparenteraient à du favoritisme.

On signalera les situations positives (Belgique, Pologne) dans lesquelles, afin d'identifier les personnes les plus aptes à se voir confier des fonctions déterminées, on

adopte des formes d'évaluation comparative de différentes candidatures, et les systèmes dont les procédures d'attribution de fonctions de direction – et de façon analogue de destitution des fonctions – prévoient la présence, avec un rôle déterminant, d'organismes se caractérisant par leur «indépendance en tant que tiers» et leur autonomie par rapport au détenteur du pouvoir politique, ou sans lien avec le responsable de l'administration précisément concernée (l'exemple britannique de la *Civil Service Commission* et, de nouveau, l'exemple belge reposant sur des experts évaluateurs externes, ainsi que sur une commission de sélection appropriée, en offrent une parfaite illustration).

Ailleurs, en revanche, la garantie d'une référence à des paramètres qualitatifs dans le choix des cadres réside, plus que dans des règles formelles de procédure, dans une pratique traditionnelle qui veut que les cadres de la fonction publique soient choisis pour la plupart parmi les diplômés de prestigieux établissements de formation (les cas les plus célèbres sont ceux des *grandes écoles* françaises et, sous des formes différentes, des plus importantes universités anglaises).

Il faut en outre prendre en considération les dispositifs réglementaires qui prévoient une articulation verticale du corps de direction: c'est le cas pour la distinction par «catégories» opérée dans la haute fonction publique de l'État italien, mais aussi, en des termes différents, pour d'autres organisations (de l'Allemagne au Royaume-Uni). Cette partition interne à la haute fonction publique devrait précisément prendre une importance particulière au niveau de l'attribution des fonctions, en tant qu'expression de la possibilité de confier les services les plus influents et à haute responsabilité à des personnes dotées d'une expérience professionnelle plus solide et confirmée.

On constate toutefois depuis ces dernières années une tendance (particulièrement évidente en Italie) à élargir les mailles du système, en attachant de moins en moins d'importance, aux fins d'attribution des fonctions, à l'appartenance des cadres à l'une ou à l'autre «catégorie», du fait d'une augmentation du nombre de fonctions de niveau élevé pouvant aussi être confiées à des cadres de «seconde catégorie». Cet élément peut être compris, lui aussi, de deux manières différentes: d'un côté, il peut être considéré comme une contribution au «rajeunissement» de la bureaucratie, en ce qu'il vise à rendre accessibles des postes de prestige et à haute responsabilité à des cadres plus jeunes, dynamiques et motivés (on pourrait parler d'une application, même *sui generis*, du modèle anglais du *fast stream*); mais de l'autre côté se profile le danger que l'affectation de cadres «de base» à des postes clés de haut rang ne serve à favoriser des éléments qui sont en syntonie politique et/ou personnelle avec les personnes ayant un pouvoir de nomination,

en excluant ou en mettant à l'écart des personnes expertes et compétentes, mais moins «fiables» politiquement.

L'externalisation des fonctions de direction

Une autre donnée est la question de savoir s'il est admissible ou non de confier des fonctions de direction à des éléments ne faisant pas partie des cadres de la fonction publique et, là où une telle possibilité serait prévue, comment définir les critères et les limites qui devraient être respectés par ceux qui détiennent le pouvoir de les nommer. Même si dans la plupart des organisations les règles constitutionnelles et les lois privilégient les cadres issus de l'intérieur de l'administration, le recours à des compétences identifiées à l'extérieur de celle-ci est répandu (surtout pour l'occupation de postes de *staff*), même s'il intervient selon des modalités diverses et avec plus ou moins d'incidence sur l'organisation de l'équipe de direction : de toute évidence, le *tour extérieur* français, qui suppose l'intégration permanente, dans le corps des cadres, de personnes s'étant forgé une expérience hors du secteur public, n'a aucun rapport avec des fonctions confiées à des personnes extérieures sur la base d'un contrat de droit privé à durée déterminée (comme c'est le cas, entre autres, en Italie où il a été fait un usage excessif et abusif de cette possibilité, ce qui a conduit récemment le législateur à introduire des restrictions).

Même l'attribution de responsabilités de direction à des personnes dotées de compétences et d'aptitudes professionnelles acquises hors de la fonction publique (ou du moins, à l'extérieur du secteur administratif concerné) peut prendre, selon les cas, des sens différents, pour ne pas dire opposés. Du côté positif, on retiendra de cette pratique (sous l'angle de la gestion publique) sa capacité à «revitaliser» le système administratif, grâce à l'apport d'énergies extérieures. Mais, à l'opposé, subsiste le danger de voir augmenter le taux de «politisation» de la haute fonction publique, en raison de la plus grande liberté de choix qu'offre l'identification, en dehors du corps des fonctionnaires, de ressources destinées à prendre la direction des services administratifs: l'expérience montre combien est fondée la crainte que l'autorité de gouvernement tende à tirer profit d'une telle opportunité, non pas tellement pour palier des carences internes en compétences professionnelles, ni même pour introduire des facteurs d'innovation culturelle et de gestion dans les structures publiques, mais pour s'entourer de cadres consentants et alignés politiquement.

Même dans un pareil cas, la donnée dimensionnelle revêt une grande importance: l'incidence du recours à l'externalisation change considérablement si celle-ci permet de couvrir un nombre limité de postes de la haute fonction publique ou si, au contraire, elle atteint des pourcentages plus élevés pour arriver à presque un tiers du total des fonctions (comme cela a été possible dans les administrations italiennes après 2002).

La durée des missions dans la haute fonction publique

La question de la durée dans le temps des missions des cadres a particulièrement animé les débats de ces dernières années, en Italie: d'après certains, l'introduction de fonctions assorties d'une échéance porterait atteinte à l'autonomie des cadres et empêcherait l'exercice impartial de l'action administrative; d'autres, au contraire, considèrent que les missions à durée déterminée constituent un outil précieux pour éviter la «cristallisation» du pouvoir bureaucratique et empêcher des formes de gestion «technocratique» des administrations.

Il conviendrait de sortir de cette opposition entre refus total et affirmation généralisée du caractère temporaire des fonctions : on pourrait par exemple adopter des solutions différenciées, en fonction des types de postes, en distinguant les fonctions liées à la mise en œuvre d'orientations politiques et administratives déterminées (qui peuvent davantage justifier la fixation d'une durée déterminée des fonctions) des fonctions relatives à des activités de *routine* (pour lesquelles un système de fonctions sans échéance préfixée conviendrait mieux, indépendamment du contrôle effectué périodiquement sur la manière dont celles-ci sont remplies).

En outre, même le jugement de valeur sur le régime à caractère temporaire des fonctions des cadres peut changer selon un paramètre quantitatif, qui peut prendre un sens qualitatif. Il suffit de penser à la récente évolution de la législation italienne qui, en l'espace de quelques années, est passée d'une durée minimale de deux ans et d'une durée maximale de cinq ou sept ans, selon les types de fonctions (1998), à une réduction de la durée maximale à trois ou cinq ans et à la suppression de la durée minimale, ceci ouvrant la voie à des fonctions d'une durée tellement réduite qu'elle rendait difficile la mise en œuvre d'un travail sérieux de direction et, par conséquent, l'évaluation de l'activité et des résultats des cadres concernés (2002); avant de revenir à une durée minimale de trois ans et à une durée maximale de cinq ans (2005).

La destitution des fonctions de direction

Le pouvoir de destitution des fonctions (ou le non-renouvellement de celles-ci au moment de leur échéance, dans les systèmes qui adoptent un régime à durée déterminée) est le pendant du pouvoir de nomination. Sans aborder en général le thème du *spoils system* – un thème à vrai dire souvent évoqué hors de propos dans les organisations administratives européennes –, on rappellera que dans tous les principaux pays (de la France à l'Allemagne, de l'Espagne à l'Autriche, l'exception que constitue le Royaume-Uni trouvant son explication dans la tradition particulière de cette organisation et pouvant difficilement être prise comme point de référence pour évaluer d'autres situations nationales), il existe des outils qui permettent au pouvoir politique d'éloigner des postes de direction les plus délicats ou à très hautes responsabilités, des individus importuns ou bien considérés comme peu aptes à continuer d'occuper leurs fonctions.

Par rapport à cela, l'introduction de garanties procédurales à l'occasion de la révocation des cadres (l'Italie prévoit le droit au débat contradictoire dans le cadre de l'évaluation des prestations des dirigeants, ainsi que l'intervention d'un comité de surveillance dans les procédures de sanction dans les cas où la responsabilité des dirigeants est mise en cause) et de dispositifs qui compensent ou du moins atténuent les effets de la perte de son poste par un cadre: il peut s'agir de formes d'indemnisation pécuniaire (à l'instar de ce qui se produit dans le secteur privé) ou bien de la conservation d'une partie importante de la rémunération perçue, lorsqu'il est impossible de proposer immédiatement au cadre une fonction d'importance équivalente ou encore de l'engagement à faciliter une «reentrée en jeu» lors de l'attribution de fonctions successives (ce qui se passe pour certaines figures de la haute fonction publique en Allemagne, en Belgique et en Hongrie).

Systèmes politiques et cadres administratifs

Pour passer à quelques brèves considérations d'ordre politologique, on peut s'arrêter brièvement sur les particularités des règles qui commandent les rapports des cadres administratifs avec l'activité politique dans les différents systèmes européens. À cet égard, les options et les solutions s'avèrent fortement diversifiées, selon que l'on considère les différentes réalités nationales ou que l'on se place dans une perspective diachronique : on

évolue ainsi de situations d'osmose entre la sphère administrative et la sphère politique (sans considérer rétrospectivement l'Italie du XIXe siècle, on peut se souvenir du cas de la France, où de nombreux représentants politiques importants proviennent des rangs de l'administration) à d'autres situations, dans lesquelles l'engagement des cadres dans la vie politique est admis et pratiqué (comme en Autriche et en Belgique, où ce sujet fait l'objet, de façon significative, d'une réglementation spéciale), jusqu'à des hypothèses où une interdiction absolue de faire de la politique est en vigueur, pour les fonctionnaires de l'administration, sur la base de dispositions réglementaires ou en raison d'une pratique consacrée (comme au Royaume-Uni ou en Pologne). Cette possibilité peut aussi être exclue pour certaines catégories de salariés de la fonction publique ou bien soumise à de rigoureuses limitations (comme en Italie ou en Hongrie).

Actuellement, on débat beaucoup, et pas seulement en Italie, de l'incidence qu'ont les changements qui interviennent et les équilibres qui se réalisent dans les systèmes politiques et dans les formes de gouvernement sur les rapports entre politique et administration et sur la position de la haute fonction publique. L'idée selon laquelle, un renforcement de la position des organes politiques par rapport au corps bureaucratique correspond, au sein des administrations, à une plus grande stabilité des gouvernements – que ce soit à l'échelle nationale ou à l'échelle locale – tend à s'affirmer : un renforcement qui semble du reste soutenu et confirmé par l'introduction de règles normatives visant à faciliter et à apporter une couverture formelle aux interventions de la politique vis-à-vis de la haute fonction publique. Dans ce contexte, on constate une accentuation du problème dans les organisations qui passent d'un système électoral (fondamentalement) proportionnel à un système (fondamentalement) majoritaire, avec la constitution d'un modèle politique de type bipartite ou bipolaire et de formes d'alternance au gouvernement dont découlent également des modifications de l'appareil de direction des administrations. Mais des situations marquées par le changement, à plusieurs occasions, avec la succession de gouvernements de coalition ou bien d'exécutifs monopartites des modes et des critères d'attribution des postes de hauts fonctionnaires (le cas de l'Autriche où l'on est passé, au fur et à mesure, ces dernières décennies, de la logique de «partage» à celle d'«accaparement») revêtent aussi un grand intérêt.

La situation des pays d'Europe de l'Est, issus de l'expérience du «socialisme réel», que l'on peut qualifier sur le plan institutionnel comme une forme d'étatisme autoritaire à parti unique, présente quant à elle, comme on le comprend aisément, des caractères tout à fait singuliers (parmi ces pays, on a pu observer les cas de la Pologne et de la Hongrie) : depuis le début des années 1990, ces réalités ont vu s'enclencher un processus

d'émancipation difficile et tourmenté de la haute fonction publique, par rapport à leur subordination totale à la direction politique (aux appareils de gouvernement et, davantage, aux appareils de parti). On ne peut donc pas s'étonner du fait que c'est précisément dans ces organisations que l'on enregistre aujourd'hui un effort visant à introduire des formes d'autonomie de la fonction administrative (avec la constitution de corps collégiaux destinés à éviter l'ingérence politique dans les affaires administratives), en assurant la neutralité et l'impartialité de l'activité de gestion des cadres (avec la possibilité de refuser l'exécution d'ordres erronés ou illégaux), et en leur assurant stabilité et sécurité de l'emploi, ainsi qu'une certaine évolution professionnelle (à travers la création d'écoles de formation). Cependant, dans les faits, la transition vers le nouveau modèle marqué par une nette distinction entre politique et administration n'est pas sans rencontrer des obstacles et des difficultés en matière d'application.

Notamment, au cours des années qui ont suivi le changement de régime, l'épuration manquée des cadres administratifs liés à l'ancien système a généré un rapport de «manque de confiance» entre ceux-ci et la nouvelle classe politique, laquelle s'est parfois révélée encore faible et dépourvue d'une claire identité (en raison d'un morcellement important des partis et d'une forte instabilité du gouvernement), tandis qu'une société civile attentive à la fonctionnalité des appareils publics et à la qualité des services que ceux-ci assurent, fait défaut, une société civile qui revendiquerait pour que soit primé le professionnalisme des fonctionnaires: tout cela se traduit par une tendance à retourner à certaines formes d'ingérence politique dans l'activité administrative et de contrôle des fonctionnaires.

Pour récapituler, les organisations dont l'histoire a été marquée par une faiblesse importante et une sujétion des cadres supérieurs de la fonction publique au pouvoir politique (parmi elles, l'Italie), ont tendance à assurer un espace d'autonomie à leur administration vis-à-vis de la politique en intervenant essentiellement sur le plan législatif et en s'appuyant sur des outils et des mécanismes juridiques et formels : le débat politique et culturel et les choix réglementaires qui s'ensuivent tournent autour d'aspects qui concernent la transparence de l'accès à la haute fonction publique, la stabilité du rapport des cadres avec l'administration, la réglementation des fonctions, la définition des mécanismes de rémunération, l'introduction de procédés de contrôle des responsabilités de direction.

Au-delà des dissemblances entre leurs modèles institutionnels, la situation apparaît très différente dans les pays qui ont en commun une tradition de haute fonction publique jouissant d'une autorité et d'un prestige largement reconnus: dans ces pays, la protection

du statut social des cadres et de l'opportunité pour ces derniers de jouer un rôle effectif dans l'orientation de l'action des organismes administratifs dans lesquels ils exercent n'est pas uniquement fondée sur des dispositifs réglementaires; elle se base surtout sur certaines caractéristiques ou pour être plus précis, sur certains éléments de force acquis au fil des années par cette même haute fonction publique. La conscience d'une partie des cadres de leur propre rôle institutionnel, leur esprit de corps, leur qualification professionnelle effective, leur formation culturelle spécifique, les règles de déontologie propres à leur catégorie, ainsi que le prestige dont ils jouissent à l'intérieur du système public et dans la société civile revêtent, par conséquent, une importance déterminante.

Politique et administration : les règles et la réalité (dans le cas italien)

Il est difficile, à la lumière de ce qui a été dit précédemment, de penser que le thème des relations entre politique et administration puisse être abordé en prenant pour seules références les dispositions de loi et en considérant celles-ci uniquement sous un angle juridique, en rejetant ou en sous-évaluant l'apport d'autres disciplines (de l'économie aux sciences de l'organisation, de la sociologie à la politologie, de l'histoire des institutions jusqu'à l'anthropologie et à la psychologie).

En particulier, la compréhension des rapports complexes et problématiques entre les organes du gouvernement et les cadres administratifs apparaît quasiment impossible si on se limite à considérer les dispositions législatives sans s'occuper de l'évaluation de leur taux d'efficacité et de leurs résultats.

Au cours des deux dernières décennies, en Italie, on a recherché à plusieurs reprises la solution aux éléments critiques de la condition des cadres et de leurs relations avec l'autorité politique à travers l'introduction de réformes législatives⁴. Au-delà du jugement sur les choix adoptés avec ces dispositifs, il s'avère clairement que les projets de réforme qu'ils contiennent se sont heurtés l'un après l'autre à une réalité qui les a rejetés, contournés ou freinés, ou bien qui les a dénaturés, altérés voire «instrumentalisés».

Quant aux formes de recours opportuniste à certains dispositifs qui ont été introduits par les actes législatifs cités, on peut rappeler que la mise en place du «ruolo unico», structure de gestion interministérielle, des dirigeants durant la première application a

⁴ À partir des dispositions des années 1992-1993 («loi Amato» n° 421/1992 et décret n° 29/1993 sur la «privatisation de l'emploi public»), en passant par la « loi Bassanini » n° 59/1997 et ses décrets de mise en application des années 1997-1998, par le décret déjà indiqué n° 165 de 2001 et par la «loi Frattini» n° 145 de 2002, jusqu'à l'approbation de la récente «loi Brunetta» n° 15/2009.

permis une vaste opération de *spoils system*; que la possibilité d'attribuer des fonctions de direction à des personnes extérieures à l'administration, dotées de compétences et d'une expérience particulières, a été de plus en plus largement utilisée pour des promotions subreptices *pro tempore* de ressources internes dénuées de qualification en matière de direction ou pour la nomination à la tête de services d'éléments extérieurs dépourvus des aptitudes professionnelles spécifiquement requises, mais «proches» du pouvoir politique; ou encore, que la durée provisoire des fonctions de dirigeant s'est traduite, dans de nombreux cas, par un succédané commode de destitution de ces mêmes fonctions (il apparaît évidemment plus simple pour les responsables des administrations envisageant de se libérer d'un dirigeant qu'ils jugent peu valable ou qui ne leur plaît pas, d'attendre l'échéance de son mandat au lieu de lancer une procédure complexe et à l'issue incertaine de révocation, suite à l'évaluation négative de ses actions).

D'autres indications législatives, comme il a été dit précédemment, ont été ignorées, déformées ou jamais mises en oeuvre (ou bien ont été formellement observées mais en réalité contournées ou interprétées dans un sens réducteur): on peut penser aux dispositions interdisant aux proches collaborateurs des ministres (*staff*) de s'immiscer dans les activités administratives du ressort des cadres (une interdiction qui est fréquemment et impunément transgressée); ou bien, à celles qui imposent au responsable chargé de l'orientation politique et administrative de définir, à l'aide de ses directives générales, des objectifs, des priorités, des plans et des programmes à mener à travers la gestion administrative (comme la Cour des Comptes l'a souligné à plusieurs reprises, les directives promulguées ont très rarement été en mesure de guider efficacement, sans la contenir, l'action des dirigeants); ou encore à celles qui identifient les hypothèses de responsabilité des dirigeants, en définissent les procédures de vérification et établissent les sanctions y afférentes (les cas d'application de ce dispositif sont, jusqu'à présent, extrêmement rares et peu importants); et surtout, à celles fondamentales, à l'intérieur du système des règles sur la haute fonction publique, en matière d'évaluation des prestations (ici, on va de situations limites, dans lesquelles les organes correspondants n'ont même pas été institués, à d'autres situations dans lesquelles les critères et les paramètres de jugement appropriés n'ont pas été adoptés ou dans lesquelles ont été réalisées des formes de contrôle absolument insatisfaisantes en termes d'effets concrets, aussi bien du point de vue «des primes » que de celui des «sanctions»).

Assurément, ces échecs – ou semi-succès – et d'autres concernant les réformes introduites aux cours de ces dernières années dans le secteur dont il est question ici, doivent dans une certaine mesure être imputés à des contradictions et à des défauts dans

les textes réglementaires eux mêmes : la prise de conscience de cet état de fait explique, du moins partiellement, la tendance du législateur à remanier ces textes à diverses reprises. Mais comme il apparaît clairement à la lumière des exemples proposés, il a fallu tenir compte également, voire principalement, des circonstances et des motivations à caractère «méta-normatif» et, de façon plus générale, à caractère méta-juridique.

Le véritable problème réside dans l'écart – parfois très important – entre les règles et la pratique, la situation de fait qui se réalise, et à laquelle on est confronté quotidiennement à l'intérieur des appareils administratifs publics.

Politiques et cadres : un rapport compliqué et déséquilibré

La question fondamentale qu'il convient de régler (et pour laquelle il est difficile d'indiquer des solutions capables de produire rapidement des résultats) est la façon d'être, de penser et de se comporter des protagonistes de la situation: d'une part les personnes qui exercent la direction politique des administrations, d'autre part les cadres supérieurs de la fonction publique.

Les détenteurs du pouvoir politique, qu'ils le reconnaissent ou non, sont inévitablement induits à considérer que l'administration est un instrument qui leur appartient et doit, par conséquent, toujours et de toutes les façons, se plier à leur volonté : la situation, certes, n'est pas identique dans toutes les administrations (centrales et locales, compactes et désagrégées, avec des organes de direction qui sont l'expression directe ou bien seulement indirecte de la représentation politique, etc.), mais la tendance de la politique à entrer, munie de tous les outils à sa disposition, dans la sphère de la gestion administrative semble généralisée et, d'une certaine manière, irrésistible. Cette tendance trouve clairement l'un de ses fondements légitimes dans la logique du «circuit démocratique» et dans le respect du principe de responsabilité politique: ce qui amène, entre autres, à ne pas partager l'idée d'une séparation totale entre la politique et l'administration, et à considérer comme raisonnable (comme nous l'avons vu, notamment à la lumière de la réalité de différentes organisations européennes) la présence d'un quota de cadres «de confiance» du pouvoir politique: un quota qui, du reste, doit être soigneusement défini – de manière préventive, au moment de la détermination des règles portant sur l'organisation – aussi bien du point de vue des dimensions que des caractéristiques des fonctions attribuées aux personnes choisies sur

des critères politiques (postes proches des ministres, positions charnière entre le sommet politique et la structure administrative, missions spéciales).

Mais le conditionnement que la politique exerce sur l'administration (et par conséquent sur les personnes chargées de gérer cette dernière) n'est plus physiologique mais devient pathologique lorsque l'on prétend disposer librement et sans discernement des ressources de la haute fonction publique, dans son ensemble ou en grande partie, en procédant à des nominations, des changements d'affectation et des destitutions qui, selon une idée très répandue dans le monde politique, devraient se faire *ad nutum* ; et lorsque dans un système tel que le système italien, qui se caractérise par l'affirmation du principe de distinction fonctionnelle entre la politique et l'administration, on essaie de contourner cette distinction ou bien, loin d'en saisir la valeur d'articulation utile et opportune des tâches et des rôles institutionnels, on l'utilise essentiellement comme une occasion et un prétexte de «se décharger» sur les cadres de la responsabilité de décisions controversées ou déplaisantes, sans d'ailleurs leur reconnaître une véritable autonomie de jugement.

Les cadres, s'ils déplorent formellement quant à eux les «incursions» de la politique et demandent la garantie de leur espace de liberté d'action dans la sphère de l'activité administrative et de la gestion des ressources, hésitent en réalité à revendiquer, avec la continuité et la détermination nécessaires, des pouvoirs décisionnels effectifs, dans la mesure où ils ont tendance à refuser (ou à éviter) la prise totale des responsabilités correspondantes.

Ce comportement ne peut bien évidemment pas être attribué de la même manière et dans une mesure analogue à tous les cadres: à cet effet, il est indispensable d'opérer une distinction entre la haute fonction publique d'État et celle des administrations régionales et locales, entre les hautes instances administratives au sens strict et les différentes directions techniques ou spécifiques à un secteur (éducation, santé, etc.), entre les cadres de structures de *front office* et ceux de structures de *back office*, et entre les cadres seniors et les plus jeunes (lesquels ont une formation culturelle différente et sont traditionnellement plus motivés et disponibles face au changement).

Mais, en règle générale, on peut discerner chez une bonne partie des cadres supérieurs de la fonction publique – nous parlons de l'Italie, mais il se peut que ce raisonnement vaille pour d'autres contextes nationaux – l'absence d'un esprit de corps, d'un «sens de soi», d'une véritable conscience du rôle qui doit être le leur, en même temps dialectique et collaboratif, face à l'interlocuteur politique: ce qui suscite chez nombre d'entre eux un sentiment de frustration et les incite à adopter un comportement essentiellement défensif ou simplement récriminateur. Ces cadres exagèrent l'importance de leur propre fonction

de gardiens rigides et formels de la légalité, à laquelle se rattache la demande permanente, inquiète et souvent exaspérée de protections réglementaires, d'une barrière de règles les mettant à l'abri des incursions réelles ou potentielles de la politique.

La justification des réformes législatives visant à mettre en valeur l'identité «de gestionnaire» des cadres risque de cette manière d'être rendue vaine. En réalité, exception faite des niveaux les plus élevés de la fonction publique, de nombreuses personnes se distinguent par leur tendance à se comporter, plus que comme de véritables cadres, comme des fonctionnaires affectés à des activités essentiellement d'exécution: et on peut douter que, même à l'avenir, ils sachent et veuillent vraiment assumer un rôle de direction à proprement à parler.

La tendance d'une proportion considérable de cadres supérieurs de la fonction publique à rechercher avec peine des «carapaces» légales, en renonçant à donner une empreinte dynamique et une impulsion à l'accomplissement de leurs fonctions doit être considérée comme un symptôme de faiblesse intrinsèque (en ce sens, le comportement négatif à l'encontre des formes de mobilité et de renouvellement des fonctions est emblématique). On peut effectivement se demander pourquoi, dans les administrations des pays caractérisés par des structures de direction particulièrement puissantes, visibles et respectées, les problèmes de défense formelle d'un statut réglementaire déterminé et d'une position spécifique ne sont pas du tout mis en avant. Et pourquoi là où, même au sein d'une organisation caractérisée par une haute fonction publique «faible» comme en Italie, on est en présence de «corps» de direction de grande tradition, solides et faisant autorité (comme les préfets ou les diplomates), la mobilité entre des services et des sièges différents n'est pas perçue comme une anomalie, une punition ou une menace pour l'autonomie des personnes concernées : ici – comme dans le secteur du *management* privé – le changement périodique des fonctions (sans garantie de durée) est au contraire, considéré comme un élément absolument physiologique et, même, comme un facteur de croissance professionnelle.

En revanche dans le sentiment commun de la fonction publique «ordinaire», l'opinion favorable au principe de l'inamovibilité continue de prévaloir. Le fait de rester *ad libitum* dans le même service (un juriste italien a parlé de «conception de propriété du poste») est considéré comme une condition vitale pour empêcher la mise en danger du principe de la distinction entre politique et administration: en d'autres termes, pour éviter toute agression de la part des responsables politiques, les cadres de la fonction publique devraient rester absolument immobiles, comme face à des bêtes féroces ou des serpents venimeux!

Comme nous l'avons déjà remarqué, la tendance récurrente (et irrésistible) de la politique à faire irruption dans les territoires de l'administration constitue une réalité incontestable: mais dans la réticence de nombreux cadres à accepter une logique alliant la stabilité du rapport de travail à la variabilité dans le temps des fonctions attribuées, il peut-être possible de voir aussi une sorte d'*orror vacui* face à la perspective de sortir de sa propre niche à l'intérieur de la structure administrative et de devoir renoncer à une activité de *routine* dépourvue de risques et d'inconnues.

Il en résulte le refus de se remettre en question et la réticence à se confronter à de nouvelles situations et à de nouveaux problèmes (une réticence qui dissimule peut-être la crainte de certains de n'être capables de faire que ce qu'ils ont toujours fait) : ceci n'étant pas exactement ce que l'on demanderait à un *manager* ou, du moins, à un haut fonctionnaire à vocation généraliste.

Du profil de *manager*, certains cadres administratifs donnent l'impression de n'avoir acquis que la revendication d'un meilleur traitement économique ; dans leur manière de penser, ils sont en revanche au fond restés de vieux bureaucrates: ils empêchent notamment de faire place à une nouvelle génération de cadres, davantage capables de diriger les administrations à travers les indispensables parcours de transformation culturelle et d'innovation en matière d'organisation et de technologie, en les rendant en mesure de répondre de manière efficace et productive aux nouvelles exigences de la collectivité.

Exigences et hypothèses de révision de la réglementation (par rapport au cas italien)

On a jusqu'ici identifié les limites d'une analyse des rapports entre politique et administration qui prétendrait s'arrêter à l'observation ou, tout au plus, à l'interprétation et à l'application formelle des dispositions en vigueur, par rapport auxquelles des aspects liés à la réalité factuelle et à la façon de se comporter des personnes concernées donnent l'impression de revêtir une importance considérable: ce n'est pas pour cela que l'on doit renoncer à un raisonnement visant à vérifier si la législation présente des profils critiques, des limites et des lacunes, et à envisager, si nécessaire, des hypothèses visant à la modifier ou à la compléter.

En effet, s'il est exact qu'il faut se méfier de l'illusion selon laquelle une intervention sur la discipline normative, même si elle était solide et déterminée, pourrait avoir un

caractère exhaustif et résolutif, il faut cependant éviter aussi que l'ensemble des dispositions de loi constitue un facteur de confusion ou s'érige en obstacle (ou du moins en alibi) par rapport à la réalisation d'un meilleur équilibre fonctionnel et structurel entre les titulaires de la fonction d'orientation politique et les responsables de la direction «professionnelle» des administrations.

Par conséquent, il peut être opportun de faire référence aux perspectives de réformes de la loi sur la haute fonction publique et ses relations avec le pouvoir politique, qui se sont développées ces derniers temps en Italie: comme on le sait, le cas italien présente des caractères particuliers, mais peut, à différents égards, être mis en relation avec d'autres systèmes administratifs, et donc fournir des éléments utiles de comparaison.

En premier lieu, il faut rappeler que récemment, une partie de la doctrine juridique italienne s'est remise à proposer une révision drastique du cadre régissant la haute fonction publique, comme le démontrent les lois qui se sont succédé ces dernières années, avec le rétablissement d'un régime entièrement ou partiellement de droit public, en remplacement du régime contractuel de droit privé qui caractérise le système italien depuis 1993. Ces propositions suscitent une profonde perplexité, tant parce ce que l'on peut y voir un soupçon de nostalgie pour un passé qui était tout sauf heureux, que parce que les hypothèses de réforme qui en découlent semblent plutôt confuses quant à leur portée effective et à leurs possibles contenus, et plus encore, quant aux intentions qui les inspirent et aux objectifs qu'on envisage d'atteindre grâce à elles: il suffit de réfléchir sur le fait que, tandis que certaines personnes militent en faveur du retour à la sphère du droit public dans le but de définir un contexte juridique et réglementaire voué à mieux garantir la position des cadres, d'autres voient au contraire dans cette démarche la création des prémisses nécessaires afin de consolider et rendre plus incisif le contrôle politique sur l'administration.

Mais s'il est vrai que l'idée d'un retour au droit public s'avère peu convaincante, il est tout aussi exact que le modèle de droit privé adopté en Italie mérite d'être repensé dans plusieurs de ses éléments porteurs et d'être épuré de ses incertitudes, ses ambiguïtés et ses contradictions.

Il conviendrait en premier lieu d'éliminer les formes résiduelles de confusion ou de superposition des fonctions entre les politiques et les cadres, et de reconnaître à ces derniers une plus grande autonomie dans l'utilisation des ressources financières (avec l'octroi d'un *budget* qu'ils gèreraient et dont ils devraient répondre).

Il faudrait ensuite identifier avec clarté le périmètre de la «confiance» s'agissant des positions de la haute fonction publique qui assurent la jonction entre politique et

administration. Quant à l'attribution de ces fonctions, un vaste pouvoir de détermination devrait être reconnu aux organes de gouvernement; tandis qu'on devrait au contraire introduire de plus grandes garanties quant à l'affectation des cadres aux fonctions de type hiérarchique (*line*).

Sur ce point, il deviendrait indispensable de configurer l'attribution des fonctions de direction comme une procédure prévoyant des formes adaptées de publicité préventive, des évaluations comparatives et l'association d'individus indépendants dans le mécanisme de sélection des candidats, une détermination claire des tâches et des objectifs confiés aux cadres; il serait par ailleurs opportun de poser de rigoureuses limites, quantitatives et qualitatives, à la possibilité (dont, comme il a été dit, on a trop abusé jusqu'à aujourd'hui) de confier des fonctions à des personnes autres que des cadres supérieurs de la fonction publique.

Par ailleurs, tout en conservant, sur le principe, le caractère temporaire des fonctions, il conviendrait d'établir une durée appropriée (sans exclure l'hypothèse de fonctions à durée indéterminée pour des personnes déchargées de tâches directes d'exécution des orientations politiques) et d'interdire en général les destitutions dénuées de motivation fondée. Il faudrait imaginer des règles qui empêcheraient les révocations et les non-reconduites dans les fonctions, en l'absence de (ou en contradiction avec) l'évaluation des résultats obtenus par le cadre (conformément à ce qu'a récemment demandé la Cour Constitutionnelle dans plusieurs de ses décisions); de même que l'on devrait créer les conditions pour que l'octroi de la prime de résultat soit effectivement lié aux conclusions de cette même évaluation.

Il pourrait encore être envisagé d'introduire des mécanismes qui confèreraient une plus grande unité à la structure de la haute fonction publique (actuellement fragmentée entre les différentes administrations), afin de faciliter la mobilité horizontale; il conviendrait de même d'adopter des formes d'accès à la qualification de cadre supérieur de la fonction publique, qui se caractériseraient par une plus grande homogénéité et une plus grande transparence, en confiant à une seule personne, indépendante des administrations concernées, toutes les procédures de recrutement et en privilégiant des systèmes de concours ouverts, favorisant l'entrée dans la haute fonction publique de jeunes recrues préparées et qualifiées.

Ceci peut constituer un catalogue sommaire des innovations en matière de haute fonction publique (et de rapport entre dirigeants et pouvoir politique), proposées par des représentants qualifiés de la culture juridique et administrative italienne. Récemment, certaines de ces orientations ont été prises en compte dans la loi de délégation n°

15/2009 (concernant l'optimisation de la productivité de l'emploi public, l'efficacité et la transparence des administrations publiques), même si ce texte législatif comporte de nombreuses limites, lacunes et contradictions par rapport à un projet organique et achevé de réforme de la haute fonction publique: du reste, au-delà d'une analyse préliminaire du texte de loi⁵, une évaluation ponctuelle de ce nouveau dispositif ne pourra être effectuée qu'après approbation définitive des décrets d'application y relatifs.

⁵ G. D'Alessio, *La legge "Brunetta": il disegno della dirigenza* en «Astrid Rassegna», n° 88 (12 mars 2009), sur www.astrid.eu