

LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE AU ROYAUME-UNI

La présente note est basée :

- d'une part sur des documents écrits: "*Civil Service Management Code - CSMC*", et les statistiques 1997 publiées par l' "*Office of Public Service*"¹;
- d'autre part sur des entretiens, principalement avec le secrétaire général du syndicat représentant les hauts fonctionnaires britanniques² (*FDA*, Mr Jonathan BAUME) ainsi qu'avec le directeur du service gouvernemental en charge de la haute fonction publique (*Senior Civil Service Group*, Mr Brian FOX) .

I - INTRODUCTION

Au 1er avril 1997, la fonction publique britannique comprenait environ 440 000 personnes^{3,4} (équivalent temps plein) dont 3 700 hauts fonctionnaires.

Il convient de noter l'évolution du chiffre global dans le passé : à partir d'une relative stabilité (500 000) au début des années 70, on assiste d'abord à une croissance rapide (570 000 en 1977), puis à une première décroissance permettant de retrouver le niveau de 500 000 personnes tout au long de la période 1984/94, enfin une nouvelle décroissance depuis cette date.⁵

Pour la haute fonction publique, les chiffres dont nous disposons sont limités à la période la plus récente et témoignent également d'une diminution sensible (4 330 hauts fonctionnaires en 1994).

L'ensemble des fonctionnaires se répartit schématiquement en 4 catégories qui n'ont cependant pas d'existence officielle⁶, excepté celle du "*Senior Civil Service*":

- (I) - "*Senior Civil Service*": 3 700 (0,8 %)
- (II) - Encadrement supérieur : 19 700 (4,5 %)
- (III) - Encadrement intermédiaire : 178 300 (40,7 %)
- (IV) - Agents administratifs : 237 600 (54 %)

¹ Documents disponibles sur Internet : <http://www.open.gov.uk>

² The Association of First Division Civil Servants, plus brièvement FDA : First Division Association.

³ Plus environ 36 000 agents affectés à des tâches industrielles (*industrial-staff*), essentiellement au sein du ministère de la Défense.

⁴ Ce chiffre ne saurait être comparé avec les effectifs de la fonction publique d'Etat française, puisqu'il ne comprend ni les 1,2 millions d'enseignants que compte le Royaume-Uni, ni les 200 000 militaires, ni les 200 000 policiers, toutes catégories qui ne font pas partie de la fonction publique de l'Etat ("*Civil Service*").

⁵ Quant au *industrial staff*, il a pour sa part subi depuis 1970 une diminution d'effectifs régulière et inéluctable, partant de 209 000 personnes pour aboutir à 36 000.

⁶ Cette nomenclature I, II, III et IV, introduite par les auteurs de la note, correspond à peu près aux catégories A+, A, B et C de la fonction publique française. Elle n'a cependant pas de réalité dans l'administration britannique qui ne distingue spécifiquement - depuis 1996 - que la haute fonction publique (*Senior Civil Service*).

La fonction publique britannique est en fait classée en fonction de “ niveaux de responsabilité ” :

1er avril 1997		EQUIVALENT TEMPS PLEIN PERSONNEL NON INDUSTRIEL		
CATEGORIE	NIVEAU DE RESPONSABILITE	HOMMES	FEMMES	TOTAL
	Total personnel non industriel	223 420	215 900	439 320
I	Senior Civil Service level	3 160	540	3 700
II	Level 6	4 000	800	4 800
	Level 7	12 060	2 880	14 940
III	Senior Executive Officer Level	18 190	4 480	22 670
	Higher Executive Officer Level	33 980	13 780	47 760
	Executive Officer Level	58 700	49 130	107 830
IV	Administrative Officer Level	68 120	98 960	167 080
	Administrative Assistant Level	25 210	45 330	70 540

Elle apparaît ainsi relativement hiérarchisée, même si c’est au travers de la cotation des emplois et non, comme en France, au travers de corps et de grades.

La fonction publique a été profondément remaniée sous l’impulsion de Mrs Thatcher puis de Mr Major, la réforme entreprise en 1982 étant maintenant pratiquement achevée.

Pourtant on s’attend encore à de nouvelles réformes ; selon les termes mêmes de la FDA :

“ La fonction publique a été considérablement transformée durant les 18 années de gouvernement conservateur. Tout ce que l’on entend des ministres depuis Mai 1997 laisse supposer que l’impact du gouvernement travailliste sur la fonction publique sera tout aussi radical. ”

II - LA REFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les buts de la réforme étaient de :

- mieux contrôler la dépense publique ;
- créer, à tous les niveaux de l’administration, une culture de professionnalisme et de responsabilité ;
- déléguer plus largement les fonctions de gestion financière et de gestion du personnel, en donnant notamment plus de responsabilités aux jeunes cadres ;
- améliorer la formation et l’information du personnel d’encadrement ;
- tirer des enseignements du secteur privé ;
- rendre l’administration plus attentive aux notions de coût/efficacité.

La réforme a été conduite en plusieurs étapes dont les principales sont les suivantes :

1. "The Financial Management Initiative" (1982) qui avait notamment pour objectifs :

- d'introduire plus de réalisme, notamment financier, dans la gestion publique ;
- de mieux organiser les structures administratives autour des missions à remplir ;
- de déléguer plus largement, en direction des jeunes notamment ;
- de donner aux administrations et aux agents des objectifs clairs et les juger sur les résultats.

2. "The Next Steps Initiative", lancée en 1988 dans le but d'améliorer le management au sein de l'administration gouvernementale et d'offrir un meilleur service avec les ressources disponibles.

Sa caractéristique principale est la création d'Agences d'exécution "**Executive Agencies**".

Cela répondait au constat que la plupart des fonctionnaires avaient pour mission de rendre des services au public plutôt que de participer à la définition des politiques. Les structures administratives héritées par les conservateurs étaient souvent trop lourdes (une vingtaine de gros ministères) et plus tournées vers le pouvoir politique que vers le service à l'utilisateur.

Le gouvernement a donc décidé de créer des "Executive Agencies (EA)" organisées en structures opérationnelles indépendantes :

- les EA sont dirigées par un directeur général "Chief Executive (CE)" qui dispose d'importantes marges de manoeuvre pour l'organisation et le fonctionnement de son agence ;
- une grande autonomie, sur les plans tant financier que managérial et organisationnel, est donnée aux CE.
- les CE répondent de leur action directement devant les ministres et le Parlement.

Dès lors les ministères proprement dits se sont recentrés sur les missions stratégiques. Ils assurent la tutelle des agences en leur assignant des objectifs assortis de critères précis permettant de vérifier s'ils sont ou non atteints et dans quelles conditions. En revanche, ils s'interdisent d'intervenir dans le fonctionnement et l'organisation des agences.

Les objectifs sont publiés et chaque agence publie un rapport annuel et des comptes montrant en particulier les résultats vis à vis des critères d'objectif.

Au 1er avril 1997, il y avait 110 agences ; en outre, certains services (essentiellement Douanes et Impôts) fonctionnent selon les modalités "Next Steps", **ceci représente en tout 77% des effectifs**, soit 364 000 personnes.⁷

⁷ 263 000 personnes en se limitant aux seules agences stricto sensu.

Plusieurs critiques ont cependant été émises à l'encontre de ce nouveau système :

- tendance à l'éclatement d'un service public jusqu'alors unifié avec le risque de traiter différemment les citoyens suivant les agences auxquelles ils ont à faire ;
- séparation trop importante entre les "concepteurs" de politiques (ministères) et les "applicateurs" (agences) ;
- dilution des responsabilités résultant de cette séparation ;
- enfin, constat de l'échec relatif de la nomination de non-fonctionnaires à la tête de ces agences alors que les promoteurs du système espéraient pouvoir y nommer en plus grand nombre des personnes ayant l'expérience du secteur privé.⁸

3. La "**Charte du Citoyen**" (1991) avait pour objet de remédier à ces critiques en :

- détaillant les services (nature, qualité) que les citoyens sont en droit d'attendre de l'administration et des agences ;
- prévoyant la possibilité de dédommagements au cas où les services ne seraient pas rendus conformément aux standards énoncés dans la Charte⁹ ;

La logique de la Charte repose en fait sur la dualité Service public/fournisseur et usagers/client. Les critiques se concentrèrent sur le fait que cette logique est difficile à mettre en œuvre dans des services publics en situation de monopole et que les fonctionnaires ont plus vocation à servir les citoyens qu'à leur "vendre" des services.

4. Le recentrage sur les "idéaux" de Northcote-Trevelyan.

Le rapport Northcote-Trevelyan avait fixé, dès 1854, un certain nombre d' "idéaux" pour le service public britannique. Ces idéaux se regroupaient autour des idées suivantes :

- impartialité politique, loyauté et honnêteté des fonctionnaires ;
- recrutement des fonctionnaires sur les seuls critères de compétence, en éliminant toute forme de népotisme et d'influence politique ;
- possibilité d'offrir aux fonctionnaires une carrière publique complète, en permettant aux plus compétents d'atteindre les niveaux les plus élevés ;
- garantie du respect de ces principes assurée par le gouvernement et le Parlement.

C'est en particulier au nom de ces principes qu'a été créé en 1995 le "Senior Civil Service" qui regroupe désormais les hauts fonctionnaires au sein d'une catégorie spécifique dotée de règles propres. Le principe était de créer une sorte de cadre unifié chargé de maintenir l'unité de l'administration dans le respect des principes de Northcote-Trevelyan.

⁸ Il y aurait toutefois environ 30% de responsables d'agences venant de l'extérieur de l'administration.

⁹ La Charte est ainsi affichée dans les administrations et les agences.

III - DISPOSITIONS GENERALES A LA FONCTION PUBLIQUE

Le recrutement.

Depuis la réforme et excepté le cas de la haute fonction publique - voir ci-dessous - chaque ministère (ou agence) est directement responsable du recrutement de ses agents sous réserve du respect de dispositions générales édictées par le ministre de la fonction publique (*Minister for the Civil Service*).

Sauf exception¹⁰, le recrutement doit se faire après une sorte de concours ("*competition*") ouvert, impartial et sur la base des mérites de chacun sans distinction de sexe, de race ou autre¹¹ : "*selection on merit on the basis of fair and open competition*". Cela signifie que les postes doivent faire l'objet d'une publicité suffisante¹², par exemple dans la presse nationale, et que le recrutement doit se faire de manière impartiale pour éviter le favoritisme, les relations familiales ou professionnelles ou encore les influences politiques¹³.

Une Commission nationale est à cet égard chargée de vérifier que les recrutements sont effectivement réalisés par les différents départements dans le strict respect de ces principes. Elle doit publier un rapport annuel et fonctionne comme instance d'appel en cas de contestation sur les conditions de recrutement.

Une fois engagé, le fonctionnaire se retrouve en position contractuelle vis-à-vis de l'administration qui l'a recruté. Cette dernière lui remet une lettre de nomination ("*letter of appointment*") qui constitue l'équivalent d'un contrat de travail. Cette lettre de nomination précisera son emploi, sa rémunération, ses horaires, ses conditions d'avancement, ses droits à congé, ses droits à pension¹⁴, ses avantages sociaux particuliers, etc. Le recrutement ne devient définitif qu'après une période probatoire qui ne peut pas excéder 2 ans.

A noter que la rémunération est en théorie librement fixée par le ministère ou l'agence qui recrute même si elle doit rester dans des limites fixées par le ministre de la fonction publique¹⁵.

En plus de leur rémunération, les fonctionnaires bénéficient de primes, d'un niveau cependant peu élevé ; ils peuvent aussi bénéficier d'avantages sociaux comme un prêt à taux zéro pour l'acquisition de leur logement (dans la limite d'un an de salaire).

¹⁰ Par exemple, recrutement pour des durées inférieures à 12 mois, spécialistes pointus, etc. Les nominations de membres de cabinet échappent également à cette règle, mais la nomination devient caduque avec le départ du ministre.

¹¹ Des dispositions spécifiques pour le recrutement des handicapés sont cependant prévues.

¹² Qui doit préciser la nature et les contraintes du (ou des) poste(s), les qualifications requises, la rémunération, etc.

¹³ Comme en France, on classe à la fin les candidats par ordre de mérite et on les nomme dans l'ordre du classement en fonction du nombre de postes à pourvoir.

¹⁴ En outre le fonctionnaire pourra bénéficier d'un régime complémentaire à choisir entre le régime de la fonction publique ou tout autre régime de retraite, avec possibilité de changement en cours de carrière.

¹⁵ D'une certaine manière, cette procédure de recrutement rappelle celle retenue en France pour recruter en 1996 les directeurs des agences régionales d'hospitalisation.

Sécurité de l'emploi et ajustement des effectifs

En théorie, il n'y a pas de sécurité de l'emploi puisque tout fonctionnaire, quel que soit son niveau, peut être révoqué *ad nutum*. (prérogative constitutionnelle de la Couronne CSMC - section 11.1.1) ; mais cela reste très théorique.

En pratique, le CSMC prévoit le départ d'un fonctionnaire en cas de :

- démission.
- départ normal à la retraite ou départ anticipé (à partir de 50 ans sous certaines conditions) ; ce départ anticipé peut être volontaire ou d'office.
- incapacité physique à poursuivre son travail.
- absences répétées ou inactivité totale à son travail.
- faute grave (ex : malversations financières).

A noter que toute décision de licenciement pour un de ces motifs est susceptible d'appel auprès du "Civil Service Appeal Board" qui comprend des représentants des syndicats.

Plus précisément, le principe du "licenciement économique", par suite de la suppression d'un poste ou d'un emploi donné dans un ministère (ou agence) n'est pas explicitement évoqué.

En revanche, il est explicitement dit qu'on doit faire appel à des procédures de retraites anticipées par exemple en cas de blocage des promotions, plus précisément en direction des hauts fonctionnaires.

"Departments and agencies may retire staff early on grounds of structure. This denotes severe management problems, for example caused by serious promotion blockages or other situations causing serious managerial or organisational difficulties which impair the efficient working of the department. Compulsory early retirement or severance on grounds of structure applies principally to members of the Senior Civil Service" (CSMC - section 11.6.4)

On peut dès lors penser que la régulation des effectifs de la fonction publique joue plus sur des départs à la retraite anticipés que sur des licenciements au sens strict.

Déontologie

Le gouvernement britannique n'a pas souhaité opposer de barrières étanches au passage du public dans le privé, même s'il fixe des règles déontologiques.

"It is in the public interest that people with experience of public administration should be able to move into business or other bodies, and that such movement should not be frustrated by unjustified public concern over a particular appointment. It is equally important that when a former Crown servant takes up an outside appointment there should be no cause for any suspicion of impropriety" (CSMC - section 4.3).

Les règles déontologiques sont analogues à celles fixées pour les fonctionnaires français, si ce n'est que le délai d'incompatibilité n'est pas de 5 ans, mais de 2 ans.

IV - LE "SENIOR CIVIL SERVICE"

1- Principes généraux

Comme on l'a indiqué, la réforme de la fonction publique britannique a mis en évidence la nécessité de disposer d'un encadrement supérieur de haute qualité, motivé et garant des principes d'impartialité, d'honnêteté et de loyauté de la fonction publique. Le Gouvernement britannique attend notamment de ses hauts fonctionnaires qu'ils :

- soient capables, en vrais professionnels, d'appréhender des problèmes de plus en plus complexes, nécessitant souvent des approches transversales ;
- aient le sens du service public et de l'intérêt général ;
- se sentent investis de la défense des intérêts du Royaume-Uni, notamment sur la scène internationale ;
- aient une vision globale des choses et soient capables d'anticiper l'avenir ;
- permettent aux différents services ministériels et agences de bien communiquer entre eux ;
- aient le souci permanent de se remettre en question et d'accroître leurs connaissances et leur savoir-faire.
- aient une capacité d'impulsion et de mobilisation des services ;
- soient capables de bien conseiller le Gouvernement sur les mesures à prendre et les réformes à entreprendre ;
- soient les garants de la neutralité, de l'impartialité et de l'honnêteté du service public ;

C'est la raison pour laquelle les membres du *Senior Civil Service* constituent une catégorie à part du reste de la fonction publique. Sans disposer d'un statut *stricto sensu*, les membres du SCS sont cependant régis par des règles spécifiques et dérogatoires de celles qui s'appliquent à la fonction publique en général.

Relèvent de la haute fonction publique les fonctionnaires dont le niveau hiérarchique et la rémunération dépassent un niveau donné :

“ La Haute Fonction Publique regroupe les agents placés aux niveaux les plus élevés dans les ministères et les agences. Les ministères et les agences peuvent déterminer quels postes appartiennent à la Haute Fonction Publique - sous réserve que ceux-ci aient une cotation ("JESP Score"¹⁶) supérieure à 7- et quels responsables seront affectés à ces postes. ”

Le “ *Senior Civil Service Group* ”, cellule placée au sein de l’ “ *Office of Public Service* ”, lui-même rattaché au “ *Cabinet Office* ” (services du Premier ministre), est en charge d'assurer l'homogénéité de la politique de gestion de la haute fonction publique (voir ci-dessous).

¹⁶ Nous n'avons pas connaissance des modalités de cette cotation.

Les postes les plus élevés constituent un groupe spécial; il s'agit des "Permanent secretaries", nommés par le Premier ministre, des Directeurs de ministères ou d'agences, ainsi que certains de leurs collaborateurs directs, qui sont nommés avec l'approbation du Premier ministre¹⁷. Les affectations à ces postes de très hauts fonctionnaires suivent des règles spéciales : une *check-list* établies par les services du Premier ministre en définit les modalités, et elles sont supervisées par un comité spécial, placé auprès du Directeur de la fonction publique. Les mouvements concernant les membres de ce groupe - ainsi que leur maintien au-delà de l'âge normal de la retraite - doivent faire l'objet d'une consultation, voire d'une approbation, des services du Premier ministre.

2- Accession au Senior Civil Service

On accède au *Senior Civil Service* par nomination sur un emploi qui en relève, chaque ministère ou agence déterminant ses emplois classés en SCS¹⁸.

En pratique les 3 700 membres du SCS proviennent :

- pour 58% de la promotion interne directe de la " catégorie II " (voir introduction)
- pour 8 % de recrutements à l'extérieur de l'administration¹⁹.
- pour 34 % du "*Fast stream development program*". Ce programme recrute - essentiellement à la sortie de l'université - mais aussi en interne - des candidats ayant vocation à intégrer le niveau SCS ; ceux-ci reçoivent ensuite pendant une période probatoire - normalement 2 ans, pouvant être étendue à 4 ans - une formation complémentaire censée leur permettre une promotion rapide. En cas d'insuccès, ils peuvent être soit révoqués, soit reclassés à un niveau inférieur.

Ce dernier type de recrutement s'apparente au recrutement des hauts fonctionnaires français issus de l'X ou de l'ENA, en ce sens que les diplômés anglais recrutés par cette voie :

- possèdent préalablement soit une formation technique, soit une formation juridique ou administrative ;
- sont recrutés²⁰ après un concours de haut niveau (type "Grand Oral");
- suivent une formation complémentaire après leur recrutement ;
- reçoivent ensuite une affectation en fonction de leurs aptitudes, de leurs talents et de leurs goûts, tels qu'ils ont pu se manifester pendant la période probatoire.

¹⁷ Il s'agit de postes ayant généralement un "JESP Score" au moins égal à 18, et placés dans les 3 plages de rémunérations les plus élevées.

¹⁸ Sous la supervision de la Commission de suivi du SCS qui veille à l'harmonisation d'un ministère (ou d'une agence) à l'autre.

¹⁹ Même si les rémunérations des hauts fonctionnaires britanniques sont supérieures à celles de leurs homologues français, il subsiste une différence de rémunération significative avec le secteur privé, ce qui limite les passages du privé vers le public...

²⁰ Bien qu'il fasse l'objet d'une supervision nationale, le recrutement est assuré par chaque ministère ou agence.

3- Rémunérations

Le système de rémunération des membres du SCS fait l'objet de règles nationales afin d'en assurer l'unité et la cohésion ; cela permet également de faciliter les passages d'une administration à l'autre, les mouvements interministériels de hauts fonctionnaires étant encouragés pour faciliter les relations et la communication entre les administrations et les agences.

Les rémunérations des hauts fonctionnaires sont fixées en fonction du niveau ("JESP Score") des postes auxquels ils sont affectés. Est ainsi définie une grille de 9 plages de rémunérations qui sont d'ailleurs très larges (environ $\pm 20\%$ par rapport à la moyenne pour chaque plage) et se recouvrent donc largement.

Pour 1998, les plages de rémunérations annuelles vont ainsi de 39 050 £ à 61 340 £ pour la première plage jusqu'à 82 200 £ à 116 420 £ pour le 9^{ème} plage (voir annexe 1).

Les hauts fonctionnaires touchent également des primes individuelles, dont le taux ne peut dépasser, pour 1998, 10 % du traitement annuel et doit obéir à une répartition statistique précise entre l'ensemble des membres du SCS (voir annexe 1).

La fixation des augmentations de salaires, du montant et des règles d'attribution des primes est dissociée des négociations de la fonction publique en général ; elle obéit à des principes stricts qui limitent considérablement les modulations de rémunération, implicitement considérées comme des instruments de pression.

La FDA nous a d'ailleurs assuré qu'il n'y avait pas à proprement parler de négociation, mais que le gouvernement prenait en compte les évidences justifiant les revalorisations des rémunérations des hauts fonctionnaires... Mais sans doute y a-t-il une action efficace de lobbying : on constate en effet que sur les dernières années, le nombre de fonctionnaires ayant des salaires élevés s'est sensiblement accru. De 1995 à 1996 et 1997, le nombre de fonctionnaires percevant plus de 50 000 £ est passé de 1 730 à 2 300 puis à 2 960 et le nombre de ceux percevant plus de 60 000 £ est passé de 480 à 690 puis à 760.

Peut-être cela est-il lié à la diminution, tout aussi sensible, des effectifs ?

Si, en moyenne, les fonctionnaires britanniques dans leur ensemble sont rémunérés pratiquement au même niveau que leurs homologues français (salaire médian d'environ 15 000 £), les membres du *Senior Civil Service* sont au contraire beaucoup mieux traités que les hauts fonctionnaires français, ce qui ne les empêche évidemment pas de se déclarer insatisfaits.

4- La gestion des carrières

Les membres du SCS font l'objet d'un suivi spécial, supervisé au niveau national par un service directement rattaché au Premier ministre, le *Senior Civil Service Group (SCSG)*, déjà cité.

Cela permet notamment de stimuler l' "interministérialité" des carrières, qui est officiellement encouragée :

"The Cabinet Office (OPS) assists departments and agencies to develop expertise and promote cohesion across the Senior Civil Service, through a common broad management framework and by encouraging mobility between departments and agencies. Much of this is achieved through provision of central programmes, support and co-operation rather than by applying central rules or requirements." (CSMC - section 5.1.3)

Le directeur du *Senior Civil Service Group* est généralement lui-même un haut fonctionnaire ayant eu des responsabilités opérationnelles de premier plan.

Pour **Brian Fox**, actuel directeur de ce service, il n'y a pas de réelles différences entre la gestion des cadres supérieurs de l'administration et ceux d'un grand groupe privé : la logique est la même, c'est avant tout celle de la gestion de cadres supérieurs d'une grande organisation.

A cet égard, le directeur du SCSG se considère avant tout comme un DRH au niveau "corporate". Il nous a d'ailleurs indiqué qu'il rencontrait très régulièrement les DRH des grands groupes privés afin d'échanger leurs expériences.

De la même manière, il suit personnellement les carrières d'environ 600 membres du SCS considérés comme à haut potentiel, et tenant ou ayant vocation à tenir les 150 (environ) postes les plus sensibles de la fonction publique.

Au total, le suivi des carrières des membres du SCS s'apparente plus à la gestion de celles de cadres dirigeants d'un grand groupe privé qu'à la gestion de fonctionnaires.

Le directeur du SCSG est d'ailleurs souvent confronté aux mêmes problèmes que ses "collègues" du secteur privé : comment pousser les jeunes à plus de responsabilités, écarter (en douceur) les plus anciens et les moins dynamiques, recaser intelligemment les personnes trop spécialisées, etc.

Les hauts fonctionnaires ont une plus grande sécurité de l'emploi que le reste des fonctionnaires²¹, ce qui peut paraître paradoxal dans la logique française. D'une part, ils bénéficient d'un contrat de travail à durée indéterminée²², d'autre part toute révocation²³ serait considérée, dans la tradition britannique, comme une intrusion ou une pression du pouvoir politique sur l'administration. Ce serait contraire aux principes de neutralité et de non politisation

²¹ Même s'il est rarissime, aux dires de nos interlocuteurs, qu'un fonctionnaire, quel que soit son rang, fasse l'objet d'un licenciement : on préfère en général une mutation ou une mise à la retraite anticipée.

²² Signé au nom de la Couronne, par le directeur de l'agence ou le "Permanent Secretary" du ministère.

²³ Le principe français de la révocation discrétionnaire des hauts fonctionnaires dirigeants par décision du pouvoir politique (directeurs d'administration centrale, préfets, etc.) semble totalement étranger à la culture et aux pratiques britanniques.

de cette dernière, les fonctionnaires devant servir avec la même fidélité tout gouvernement, quelle que soit sa couleur politique.

Dès lors, si un ministre souhaite se séparer d'un membre du SCS, il devra, en pratique, soit lui trouver une autre affectation plus gratifiante, soit l'inciter²⁴ à prendre une retraite anticipée (si l'âge de l'intéressé le permet²⁵), et en négocier les conditions.

5- Les retraites

L'âge normal de la retraite pour les hauts fonctionnaires est de 60 ans²⁶, mais **en pratique près de un membre du SCS sur deux part avant l'âge légal.**²⁷ La mise en retraite anticipée constitue en effet, avec l'essaimage, le moyen privilégié pour la respiration de la haute fonction publique. Il est d'ailleurs expressément prévu des compensations financières qui peuvent prendre la forme de suppléments de retraite et d'indemnités de départ.

Les conditions de départ à la retraite peuvent donc être négociées ; en outre, il n'est pas rare qu'un haut fonctionnaire ayant pris une retraite anticipée continue de travailler pour l'Etat pour des missions particulières ou sous forme de "consulting".

Il n'y a en effet pas de restriction pour l'Etat à faire appel aux services d'un haut fonctionnaire retraité, pourvu que le total de sa pension et des revenus qu'il peut tirer de ses activités de consultant ne dépasse pas le traitement qu'il aurait perçu en restant en activité.

A cet égard, nos interlocuteurs de la FDA se sont plaint du niveau des retraites dans la fonction publique qui aujourd'hui dépasseraient à peine 50 % du dernier revenu d'activité.

Au Royaume-Uni, le système de retraite de la fonction publique est spécifique puisque la pension fait partie intégrante de la condition de fonctionnaire : en particulier, les fonctionnaires ne paient pas de cotisation de retraite.

Les représentants de la FDA nous ont également signalé que le régime des retraites de la fonction publique allait connaître des difficultés importantes compte tenu de l'évolution défavorable du rapport retraités/actifs.

²⁴ Il semble que dans la pratique, on ne puisse pas, sauf de manière exceptionnelle, le contraindre à partir en retraite anticipée.

²⁵ On peut percevoir une pension à partir de 53,5 ans.

²⁶ Les ministères et les agences déterminent librement l'âge normal de la retraite pour leur personnel, sauf pour les hauts fonctionnaires pour qui cet âge est fixé au niveau national, mais il est expressément prévu qu'un haut fonctionnaire peut être maintenu au delà de 60 ans, si c'est dans l'intérêt public et si ses capacités le justifient.

²⁷ C'est du moins ce qui s'est produit au cours des dernières années, sans doute du fait que, dans le cadre de la réforme, il convenait de se séparer d'un nombre important de personnes... Des conditions particulièrement favorables ont alors été consenties aux intéressés.

6- Divers

Règles déontologiques :

Pour les postes de responsabilité²⁸, le pantouflage est subordonné à une autorisation du Premier ministre prise après avis d'une commission de déontologie ("*Advisory Committee on Business Appointments*") nommée elle-même par le Premier ministre et composée de personnes ayant une bonne expérience des relations entre l'administration et le secteur privé.

Il existe des règles qui interdisent de se faire recruter directement par une entreprise avec laquelle on était en relation dans ses fonctions administratives. Mais en pratique ces règles sont peu contraignantes : réglementairement toute interdiction cesse après un délai de 2 ans, mais nos interlocuteurs nous ont indiqué qu'en pratique il suffisait d'un délai de 6 mois pour que cela ne choque personne ! A l'inverse le délai français de 5 ans leur a paru totalement caricatural.

Activités politiques :

Pour les fonctionnaires quels qu'ils soient, l'exercice d'activités politiques est beaucoup plus limité au Royaume Uni qu'en France ; la règle est, au minimum, un régime d'autorisation préalable.

Les contraintes sont plus strictes pour les hauts fonctionnaires ("*politically restricted category*") (CSMC - section 4.4.9). En particulier, ils doivent démissionner avant de se présenter à une élection.

En revanche, à la différence du système français, rien n'interdit à un haut fonctionnaire d'être réembauché par la suite. C'est d'ailleurs assez fréquent, semble-t-il, si l'intéressé était apprécié et recherché...

Institutions européennes :

Un fonctionnaire britannique qui part en poste à Bruxelles garde le droit de revenir dans son administration d'origine pendant 20 ans. Mais, en pratique, ce qui limite le retour, ce sont plutôt les conditions financières généralement plus intéressantes à Bruxelles qu'à Londres. Il y a actuellement environ 600 fonctionnaires anglais en poste à Bruxelles.

Toutefois, les Anglais ont une politique volontariste pour placer des fonctionnaires à la Commission ; en particulier, ils les aident à préparer les concours en organisant à leur intention une formation *ad hoc*.

F. DAMBRINE,

H. LAINE.

²⁸ Les membres de cabinet sont soumis à la règle depuis le 1er avril 1996.

SENIOR CIVIL SERVICE PAY FRAMEWORK 1997/98

Pay Band	JESP Score	Pay Range (£) 1 April - 30 November 1997		Pay Range (£) From 1 December 1997	
		Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
1	7-10	38,760	60,890	39,050	61,340
2	8-11	42,740	68,540	43,050	69,050
3	9-12	47,120	77,110	47,470	77,680
4	11-16	52,020	86,700	52,400	87,340
5	12-17	57,020	91,800	57,440	92,480
6	14-19	62,420	97,210	62,880	97,920
7	17-20	68,340	102,290	68,840	103,670
8	18-21	74,660	109,040	75,210	109,840
9	20-22	81,600	115,570	82,200	116,420
Permanent Secretaries		91,800	157,590	92,480	158,750

Rules and Principles

The following rules and principles apply to pay awards for 1997/98 :

1. Individual pay awards must lie within the range 0 to 10%.
2. The distribution of pay awards across the Senior Civil Service as a whole, which should be determined primarily on the basis of performance, should be as follows:

Tranche	Distribution	Award
1	Around 5%	7.25-10%
2	Next 15-20%	5.25-7.24%
3	Next 60-70%	2.75-5.24%
4	Next 5-15%	0-2.74%

The top award of 10% should only be given to a minority out of those assessed as box 1 whose performance has been truly exceptional. The proportion of staff in tranches 1 and 2 together must not exceed 25%.

(Source : Civil Service Management Code - April 1997)