

## Reforming Public Administration

### Le Service Civil Britannique

Iulian Savenco

*Danubius University, Faculty of Administrative Sciences, iuliansavenco@univ-danubius.ro*

**Abstract:** The British Civil Service supports the Government in developing and implementing its policies, and in delivering public services. The British Civil Service is in constant evolution tending towards a body of professional public servants ready to fulfill the purpose for which it was created.

**Keywords:** British Civil Service; professional public servant; liability

#### Le Concept de “Civil Service”

Le modèle traditionnel de fonction publique auquel le système anglais est attaché c’est l’un du civil service qui concerne seulement les fonctionnaires de l’état. Les collectivités locales et les systèmes de santé (National Health Service<sup>1</sup>) ne font pas partie du civil service car il est considéré que ces catégories de personnel n’occupent pas une fonction publique contrairement à la France où ces catégories de personnel sont les fonctionnaires publiques (Auby, Auby, Didier & Taillefait, 2005, p. 17). Du point de vue constitutionnel, la relation entre le Gouvernement et le Civil Service est une question étroitement liée à la responsabilité des ministres devant l’électorat- par le parlement- et la mesure dans laquelle cette responsabilité est affectée par le rôle du civil servants (Barnett, 2004, p. 281).

La classique définition du civil service a été donnée par la Commission Régale Tomlin entre 1929-1931 qui soutenait que le civil service était formé par des servants de la Couronne, autres que les titulaires des bureaux politiques et juridiques employés dans une capacité civile et auxquels rémunération était payée entièrement et directement par les fonds votés par le parlement. Une définition contemporaine, considère que le civil service représente ce corps là d’homme et de femme qui travaille directement pour les ministres (Fry, 2000, p. 20).

#### La Notion de “Civil Servant”

Contrairement aux autres états européens, la conception britannique du fonctionnaire publique (civil servants) est un peu différente, il y a faite seulement la spécification que celui-ci “*n’est qu’un servant de la Couronne*” fait que montre l’origine coutumière du civil servant. L’apparition de cette difficulté

---

<sup>1</sup> Les employés du National Health Service ne sont pas “des servants de la Couronne”, donc implicitement ils ne sont pas ni des civil servants même si la responsabilité pour le Service de Santé (Health Service) revient au Secrétaire de l’État (Secretary of State).

de définir le civil servant est une conséquence du manque du statut des fonctionnaires publiques en Grande-Bretagne qui aurais pu éclairer leurs situations, contrairement aux autres états qui font partie de l'Union Européenne comme la France et la Roumanie.

La définition donnée par la Commission Régale pour le Civil Service (1929-1931), reprise ultérieurement par la Commission Prestley (1953-1955) et la Commission Fulton (1968), a été considérée trop restrictive, excluant le personnel militaire, judiciaire, postale en se limitant seulement au personnel "central gouvernement nommé par la Couronne (des ministères, services déconcentrés, certaines agences affiliées) qui travaille dans un service civil, sans rôle politique et qui figure en ce qui concerne la rémunération sur la Liste Civile (Debbasch & Colin, 2005, pp. 555-556).

### **Les Origines et L'évolution du "Civil Service"**

Selon la conception de Darwin, quand on veut décrire un procès évolutif que dure de 150 d'années, on doit commencer avec les origines de l'espèce. Au cas de la fonction publique du Royaume Uni de la Grande -Bretagne, on peut affirmer qu'il a acquis cette forme moderne comme conséquence du rapport Northcote-Trevelyan<sup>1</sup>, rapport que a été représenté au parlement le 23 Novembre 1853 et publié en 1854.

Avant le 1854, les fonctions publiques de la Grande-Bretagne étaient occupées par des personnes sans aucune compétence ou qualification nécessaire pour l'exercice adéquat de la fonction publique. Ces personnes étaient nommées en échange de l'appui politique ou des intérêts personnels. Le rapport Northcote-Trevelyan en faisant référence aux fonctions publiques, dit que celles-ci sont occupées par des individus pas ambitieux, indolents ou incapables. Ces fonctions sont désirées par des personnes auxquelles habilités ne garantissent pas qu'ils réussiront en autres professions où ils doivent se confronter avec une compétition spécifique, de ceux auxquelles indolence tempéramentale ou infirmité physique les fait pas recommandables pour exercer des autres travaux. Tout ceux-ci sont employés dans des fonctions publiques dans l'administration britannique, ils obtenant une vie honorable avec peut de travaille et sans risque, leurs succès dans la fonction publique étant dépendant de l'évitement des comportements inadéquates et le respect de la routine quotidienne. Généralement, les employés sont jeunes et ils n'ont pas eu l'opportunité d'éprouver leurs habilités dans le secteur privé, et leur nomination est le résultat du "patronage" (le chef du département accordera le poste à son fils ou à une autre personne ayant des intérêts personnelles ou politiques)<sup>2</sup>.

Le rapport Northcote-Trevelyan est considéré comme un repère dans le procès de reformation de la fonction publique britannique. Le rapport a établi une série de recommandations parmi lesquelles on mentionne:

- le recrutement dans la fonction publique devait se faire entièrement en prenant en considération le mérite par un examen transparent, compétitif;

---

<sup>1</sup> La dénomination de ce rapport provient de ses deux initiateurs, Stafford Northcote et Charles Trevelyan. Les documents ultérieurs de ce rapport présentent le premier d'entre eux comme politicien occupant des différentes fonctions publiques (*Chancellor of the Exchequer* entre les années 1874 - 1880 et *Foreign Secretary* entre 1885 - 1886), et le second initiateur du rapport comme un „officiel”, le chef de la Trésorerie (*Head of the Treasury*), mais à ce moment –là, ces titulaires étaient peu évidentes qu'après l'apparition du rapport Northcote-Trevelyan.

<sup>2</sup> <http://www.civilservice.gov.uk/about/do/evolution/1.asp>; Voir le *Report on the organisation of the permanent civil service* (Northcote-Trevelyan Report) - [www.civilservant.org.uk/northcotetrevelyan.pdf](http://www.civilservant.org.uk/northcotetrevelyan.pdf).

- les candidates devaient avoir une bonne éducation “généraliste” et devaient être recrutés par un système unifié de la fonction publique et non pour un certain département, fait qui permettait le transfert entre les départements;
- les nouveaux fonctionnaires devaient être placés dans une structure hiérarchique de classes et grades;
- la promotion avait été faite par la prise en considération du mérite et non par des raisons préférentielles, du patronage ou des avantages de nature pécuniaire.

Initialement, la réaction vers le rapport Northcote-Trevelyan a été hostile, la reine elle-même s’est déclarée „effrayée” par le fait qu’au gouvernement du pays il y suivait à venir „des bureaucrates professionnels.” Ultérieurement, en 1855, la commission indépendante Civil Service Commissioners a été fondée et elle a appliqué les principales recommandations du rapport Northcote-Trevelyan, et la compétition est devenue la principale modalité d’accéder à la fonction publique.<sup>1</sup>

Un autre pas important dans l’évolution du civil service a été la formation d’un comité qui avait comme but principal l’émission des recommandations pour la réforme du civil service. Ce comité a resté connu dans l’histoire sur la dénomination de „comité Fulton” du nom de ce qui l’avait dirigé. L’analyse du comité Fulton a montré que dans le cadre du Civil Service il y avait eu de la rigidité et de l’inefficacité fait qui a conduit à la rédaction en 1968 d’un rapport concernant le civil service dans lequel on peut retrouver les recommandations suivantes:

- la création d’un Département du Civil Service qui suivait à diriger le Civil service;
- le chef de ce département suivait être le chef du Civil Service;
- l’élimination de toutes classes et leur remplacement avec une structure unitaire de grades pour tous;
- la création du Civil Service College.

La conséquence de ces recommandations a été la fondation du Département Civil Service en Novembre 1968, en Juin 1970 le Civil Service Collège est créé et il est commencé l’introduction graduelle du système unifié de grades.

Toutes ces transformations ont été suivies dans les années ’90 par la réforme “Next Steps” à la suite de laquelle une grande partie du travail exécutif du Gouvernement a été transférée aux agences concentrées sur le segment opérationnel, les bien connues “agences exécutives”.

Un autre aspect intéressant est représenté par l’évolution différente des effectifs de fonctionnaires publics en France et en Grande-Bretagne. Pourtant il y a des pays avec une population approximativement égale<sup>2</sup>, l’évolution du nombre des fonctionnaires publics a été très différente.

Ainsi, en France au début du XX siècle, le nombre (Debbasch & Colin, 2005, p. 540) des fonctionnaires était approximativement 600.000, en 1914 ils étaient presque 468.500, puis il va commencer une tendance ascendante, leur nombre étant 681.700 en 1936, 1.365.000 en 1964, 1.514.032 en 1967, vers la fin du siècle atteignant à 4.500.000 en 1984 et s’approchant vers 5 millions au début du XXI siècle (4.89 millions en 2003). Nos jours<sup>3</sup>, en France il y a approximativement 5.3 millions des fonctionnaires publics ce qui signifie que 1 parmi 5 personnes employées est fonctionnaire public.

<sup>1</sup> <http://www.civilservice.gov.uk/about/history/1870-1900/index.aspx>.

<sup>2</sup> France – 62,5 millions des habitants, Grande-Bretagne - 59,7 millions des habitants.

<sup>3</sup> Voir <http://www.fonction-publique.gouv.fr>.

En Grande-Bretagne, initialement la fonction publique (civil service) était peu développée, en 1832 il y avait 21.000 des fonctionnaires, la grande partie étant représentée par des collecteurs d'impôts et des douaniers. Ultérieurement, leur nombre<sup>1</sup> s'est augmenté à 221.000 en 1918, 347.000 en 1939, atteignant le plus grand nombre de civil servants de l'histoire de la Grande-Bretagne en 1944-1.160.000. Après l'atteinte de cette pointe, le civil service est entré dans une tendance descendante, ainsi qu'en 1977 il y avait 746.000<sup>2</sup> des fonctionnaires, 495.000 en 1997, 536.000 à la moitié de l'année 2005, et couramment<sup>3</sup> leur nombre est de 497.000.

La doctrine (Ziller, 1993, p. 349) affirme que dans ce cas on parle de la réflexion de deux conceptions opposées: d'état en France et libérale en Grande-Bretagne. On observe que cette différence entre les deux états est due à la définition restrictive du civil service, ce qui fait que le nombre des fonctionnaires britanniques soit inférieur au cet-là des français. Ainsi, le civil service, comprenait seulement des agences des services de l'administration de l'état et excluait ceux-là des collectivités publiques locales au contraire à la fonction publique en France. En réalité, le nombre des agents des collectivités publiques en Grande-Bretagne était plus grand qu'en France. Par exemple, les effectifs globaux du secteur public britannique, en y comprenant même les fonctionnaires de l'éducation et de la santé, étaient plus de 6.6 millions en 1979, dépassant le nombre des fonctionnaires publiques français.

### **Les Reformes Récentes**

En Grande-Bretagne il n'y a pas une Constitution écrite dans le sens classique, mais une série d'actes avec une valeur constitutionnelle, seulement des "prérogatives régales" comprennent le pouvoir d'établir des réglementations concernant la fonction publique.

Aussi, la Grande-Bretagne n'a pas adopté un statut général des fonctionnaires publiques, la fonction publique restant un exercice des "prérogatives régales" et où s'utilise le principe d'actualisation des réglementations pas à pas, une nouvelle loi n'étant pas nécessaire, mais une réglementation de l'exécutif, intervenant les ordres du Conseil. Tellement, il s'explique pourquoi le statut des fonctionnaires britanniques est constitué par des actes réglementaires (ordres du Conseil et des décisions des ministres) et par des coutumes (Iorgovan, 2005, p. 564).

On doit même mentionner que le *Constitutional Reform and Governance Bill*<sup>4</sup> 2008-09 to 2009-10 qui, le 8 Avril 2010, à la suite de la réception du *Royal Assent*<sup>5</sup>, est devenu *Constitutional Reform and Governance Act 2010*<sup>6</sup>. Cet acte dans la première partie, le premier chapitre pose les fondements statutaires du management civil service qui sont réglementés comme le suivant: les procédures de sélection pour la nommée en civil service, les principes du recrutement, la fondation du Civil Service Commission etc. Même cette apparition législative n'équivaut pas avec un statut du fonctionnaire publique dans sa forme classique, autrement dit, la Grande-Bretagne ne bénéficie pas d'un statut dans le sens français du mot. Par cet acte sont posés les fondements de Civil Service Commission, ce fait étant considéré comme un moment historique, s'assurant l'impartialité du Civil Service et

---

<sup>1</sup> <http://www.civilservice.gov.uk/about/facts/statistics/index.aspx#>.

<sup>2</sup> 746.000 c'est le plus grand nombre dans les dernières 35 années.

<sup>3</sup> Référence à l'année 2009.

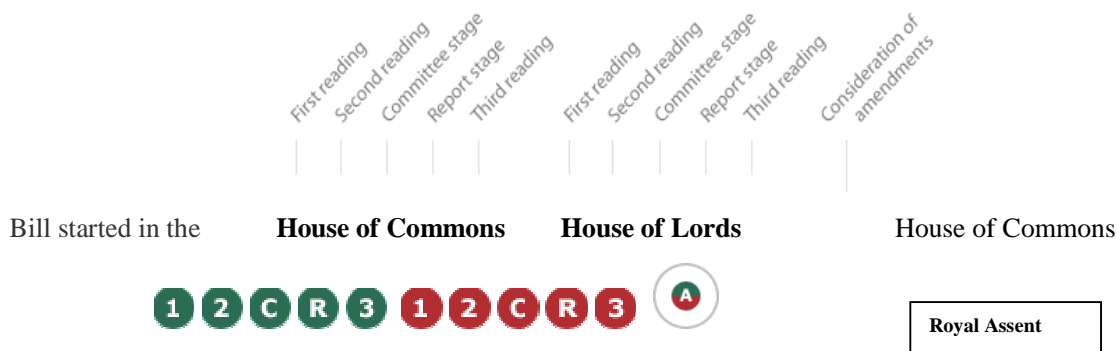
<sup>4</sup> Bill-une proposition pour une nouvelle loi ou pour changer une loi en vigueur, présentée pour la débat devant le Parlement. Elle peut commencer dans la Chambre des Communes ou des Lords et doit être approuvées de la même façon par les deux Chambres avant de devenir loi.

<sup>5</sup> Avis régale.

<sup>6</sup> <http://services.parliament.uk/bills/?group=house>.

l'indépendance de Civil Service Commission<sup>1</sup>. Ces dernières modifications ne font que nous montrer que le système britannique de la fonction publique est „vivant”, dans un continu mouvement, en s'adaptant aux réalités administratives du présent.

Progress of the Constitutional Reform and Governance Bill<sup>2</sup>



**Bibliographie**

Auby, Jean-Marie; Auby, Jean-Bernard; Didier, Jean-Pierre & Taillefait, Antony (2005). *Droit de la fonction publique. État, collectivités locales, hôpitaux*, 5<sup>e</sup> édition. Paris: Dalloz.

Barnett, Hilaire (2004). *Constitutional & Administrative Law*. Fifth Edition. London: Cavendish Publishing Limited.

Debbasch, Charles & Colin, Frédéric (2005). *Administration publique*, 6<sup>e</sup> édition. Paris: Éditions Economica.

Fry, Geoffrey K. (2000). *The British Civil Service System* in Civil Service Systems in Western Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Iorgovan, Antonie (2005). *Tratat de drept administrativ*. vol. I și II. ediția a IV-a. Bucharest: All Beck.

Ziller, Jacques (1993). *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*. Paris: Editions Montchrestien.

<http://www.civilservice.gov.uk>.

<http://www.civilservant.org.uk>.

<http://www.civilservicecommissioners.org>.

<http://www.fonction-publique.gouv.fr>.

<http://services.parliament.uk>.

<sup>1</sup> <http://www.civilservicecommissioners.org/News/news,0b774deb49c.html>.

<sup>2</sup>“ Le chemin” suivi par *Constitutional Reform and Governance Bill* jusqu'à elle est devenu *Constitutional Reform and Governance Act 2010*. Du moment qu'elle est devenue un Acte du Parlement (loi), elle s'applique sur l'entier territoire de la Grande-Bretagne.