

# Fonction publique et loyauté à l'État

## Continuité, neutralité, professionnalisation.

La construction d'un État souverain ne repose pas sur des symboles ni sur des choix constitutionnels seuls. Elle dépend de la capacité d'un appareil administratif à assurer la continuité de l'action publique, indépendamment des alternances politiques et des changements de régime. La fonction publique constitue l'ossature de cette continuité. Sans elle, la souveraineté demeure théorique : aucune décision collective ne peut être appliquée de manière durable, cohérente et prévisible si personne n'est là pour l'exécuter au-delà d'un mandat électoral. Un traité commercial prend dix ans à négocier et s'applique sur vingt. Une politique d'infrastructure engage des budgets sur trois décennies. Une réforme du droit de la famille produit ses effets sur des générations entières. Les gouvernements passent, les majorités se défont, les priorités électorales changent. Ce qui permet à l'État de fonctionner malgré ces cycles, c'est l'administration. La continuité administrative est la mémoire institutionnelle de l'État : elle encode les décisions passées, les procédures établies, les engagements juridiques contractés, les relations interministérielles et les capacités techniques accumulées au fil des années. Cette mémoire ne s'improvise pas. Il faut des décennies pour la constituer et quelques mois à peine pour la détruire.



La neutralité de cette administration est tout aussi importante que sa continuité. La loyauté attendue des fonctionnaires ne s'adresse pas à un gouvernement, à un chef ou à une majorité circonstancielle. Elle s'adresse à l'État comme institution permanente, à son droit et à ses règles. Cette distinction est centrale dans toutes les démocraties stables. Elle permet de dissocier le pouvoir politique, légitime mais transitoire, de l'administration, qui doit demeurer constante quelle que soit la couleur du gouvernement en place. La neutralité administrative est une condition fonctionnelle de l'efficacité étatique, pas une opinion morale ni une posture philosophique. Elle protège également le citoyen ordinaire. Quand l'administration est instrumentalisée à des fins partisans, les services publics se transforment en récompenses distribuées aux alliés politiques et en sanctions infligées aux opposants : les marchés publics vont aux proches du pouvoir, les délais administratifs s'allongent pour ceux qui contestent. Ces mécanismes fonctionnent dans toutes les démocraties où la fonction publique n'est pas protégée contre l'ingérence politique, de la Hongrie d'Orbán aux régimes latino-américains des années 1970 et 1980 qui ont fini par gouverner pour leur propre survie plutôt que pour leurs citoyens.

Les expériences de reconstruction étatique illustrent ce principe avec précision. Les États qui ont réussi leur transition vers l'indépendance sont ceux qui ont préservé une fonction publique professionnelle. Après la dissolution de l'URSS en 1991, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont conservé des administrations structurées autour du mérite et du droit, en réformant rapidement de l'intérieur les cadres juridiques hérités. L'Estonie a intégré l'Union européenne et l'OTAN dès 2004, en moins de treize ans après son indépendance. Cette rapidité était impossible sans une administration capable d'absorber et d'appliquer des milliers de pages de réglementation communautaire tout en gérant simultanément la transition économique et la construction d'un droit administratif national. À l'inverse, la Russie post-soviétique a démantelé les structures existantes sans les remplacer par un corps de fonctionnaires compétents et neutres. Le résultat a été une décennie de capture de l'État par des intérêts privés : des secteurs entiers de l'économie ont été pillés lors des privatisations de 1992 à 1996, les services publics se sont effondrés, et l'espérance de vie masculine a chuté de plusieurs années entre 1991 et 1994, en partie à cause de la désorganisation des systèmes de santé et de protection sociale. La reconstruction autoritaire qui a suivi est le produit direct de cette désinstitutionnalisation. Ses effets persistent : une économie incapable de diversifier sa base productive, structurellement dépendante des recettes pétrolières, parce que les instruments administratifs d'une politique industrielle cohérente n'ont jamais été reconstitués. Quand un État détruit son administration sans avoir de quoi la remplacer, d'autres acteurs comblent le vide. Ils ne le font pas par civisme.

La professionnalisation du corps administratif est la troisième condition, indissociable des deux premières. Elle repose sur des règles claires : recrutement fondé sur la compétence, formation continue, responsabilité juridique et protections institutionnelles contre l'ingérence politique. Ces protections garantissent que les fonctionnaires pourront appliquer les décisions légalement prises sans craindre d'être révoqués pour des raisons politiques, et qu'ils pourront refuser les ordres illégaux sans risquer leur carrière. La continuité du personnel permet aussi la continuité de l'expertise : un fonctionnaire qui gère les mêmes dossiers pendant dix ans possède une connaissance du terrain et des contraintes réelles qu'aucun cabinet politique recruté après une élection ne peut reconstituer rapidement. Cette organisation est un prolongement direct de la démocratie. La volonté populaire exprimée par les élus ne produit d'effets réels que si un appareil capable de la traduire en politiques concrètes et durables existe et fonctionne. Un État dont l'administration change de fond en comble à chaque élection est vulnérable aux pressions extérieures et incapable de planifier au-delà d'un horizon de quatre ans.

Ces trois conditions, continuité, neutralité et professionnalisation, sont solidement documentées par la science politique comparée. Max Weber avait cerné la réalité dès 1919, dans *Le savant et le politique*, en soulignant que l'administration bureaucratique repose sur la domination par le savoir spécialisé. Dans *The Origins of Political Order and Political Order and Political Decay*, Francis Fukuyama a montré que les États dotés de fonctions publiques stables et politiquement neutres obtiennent systématiquement de meilleurs résultats en matière de gouvernance. L'objection classique est que ce sont les États riches qui peuvent se payer une bonne administration, et que c'est la richesse qui explique les deux. Les données comparatives réfutent cette lecture : des pays à revenus intermédiaires dotés de fonctions publiques solides, comme la Corée du Sud ou le Botswana, ont surpassé des pays plus riches en ressources naturelles mais à faible capacité administrative. La qualité de la fonction publique précède et conditionne le développement économique, elle n'en est pas seulement le produit.

On objectera aussi qu'une fonction publique forte peut résister aux réformes légitimement voulues par les élus. L'histoire offre des exemples d'administrations qui ont paralysé des réformes sociales nécessaires ou servi des intérêts corporatifs déguisés en expertise neutre. La réponse à ces dérives passe par des mécanismes de responsabilisation robustes : contrôle parlementaire, audits indépendants, recours administratifs et transparence budgétaire. Ces outils permettent de corriger les abus sans détruire la continuité institutionnelle. Un fonctionnaire protégé contre les pressions politiques est d'ailleurs plus facile à contraindre par le droit : il n'a pas à choisir entre la légalité et la loyauté partisane. Dans un contexte québécois, on soulèvera également que des fonctionnaires formés dans le cadre fédéral pourraient résister à un changement de souveraineté par attachement à leurs institutions d'origine. L'expérience comparée réfute cette crainte. Les fonctionnaires des États qui ont accédé à l'indépendance, des pays baltes à la Tchéquie en passant par la Slovaquie, ont suivi le changement institutionnel parce que leur rôle est d'exécuter le droit en vigueur, pas de choisir l'État auquel ce droit appartient. La loyauté d'un fonctionnaire s'adresse aux procédures et à la loi. Quand la loi change de cadre, le fonctionnaire applique le nouveau cadre.

Dans une perspective d'indépendance du Québec, la question de la loyauté de la fonction publique est une question de souveraineté réelle et concrète. Un État québécois souverain devra assumer des compétences actuellement fédérales : diplomatie, défense, gestion complète des frontières, droit pénal, immigration dans son intégralité, régimes fiscaux propres, programmes sociaux intégralement administrés. Des dizaines de milliers de fonctionnaires fédéraux travaillent au Québec et accomplissent des tâches qui relèveraient d'un État québécois souverain. Déterminer qui rejoindra la fonction publique québécoise, à quelles conditions et sous quelle structure juridique, est un chantier qui ne se résout pas dans les mois suivant une déclaration d'indépendance.

Il se prépare des années à l'avance, selon une séquence délibérée. D'abord, une réflexion institutionnelle sur les compétences à acquérir et les structures à créer, menée avant le référendum, pas après. Ensuite, des programmes de formation ciblés pour les fonctionnaires québécois appelés à exercer des responsabilités nouvelles dans des domaines actuellement fédéraux. Enfin, un cadre de droit administratif propre, conçu pour accueillir les nouvelles structures dès le premier jour de la souveraineté. La Révolution tranquille a démontré que le Québec est capable de construire rapidement un appareil administratif compétent lorsqu'il en prend la décision : la Régie des rentes, le ministère de l'Éducation, la Régie de l'assurance maladie, Hydro-Québec comme bras industriel de l'État. Mais la Révolution tranquille s'est déroulée à l'intérieur d'un cadre fédéral stable qui absorbait les risques. Une indépendance suppose une rupture simultanée avec ce cadre. Le défi est donc d'une autre nature : il exige de construire la capacité administrative avant de perdre le filet de sécurité fédéral, et non après.

La continuité, la neutralité et la professionnalisation de la fonction publique ne sont pas des idéaux abstraits. Ce sont les fondements concrets sans lesquels aucun État ne peut gouverner durablement au service de ses citoyens. La souveraineté formelle et la capacité effective de gouverner sont deux acquis distincts. Le premier peut survenir en un jour. Le second prend des années à bâtir, et ce travail doit avoir commencé bien avant que la décision soit prise.

Louis-Martin Carrière