

UNIVERSITÉ RUDN, MOSCOU, RUSSIE
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES SOCIALES

**Étude sur les procédures de recrutement du personnel dans
l'Administration publique en Russie**

Travail de recherche

Catégorie : Politique et administration

Présenté par : Alexey-Afanacevitch DEMIN et Alberto SAEZ

Résumé

La présente étude fut réalisée après que des éléments probants recueillis dans le cadre de vérifications antérieures aient mis au jour des préoccupations selon lesquelles le favoritisme personnel aurait cours dans un certain nombre de ministères et d'organismes de l'Administration Publique en Russie. Après avoir examiné les données obtenues, il résulte que les situations donnant lieu à des perceptions de favoritisme personnel ne sont pas toutes simples, ce qui suggère que la définition et des messages clairs concernant les comportements acceptables seraient utiles aux gestionnaires d'embauche au sein de l'administration publique.

Mots-clés : administration publique ; procédures de recrutement ; népotisme ; favoritisme ; recrutement au mérite.

Abstract

The objectives of this study were to identify general practices that public organizations in Russia use, to recruit and select employees. To obtain such data, the authors examined a number of organisms of the Public administration in Russia. The data obtained showed problems of favouritism and nepotism. After examining and comparing the data obtained, it appeared that in the Russia's public administration the nepotism describes a variety of practices related to favouritism.

Keywords: Public administration; Procedures of recruitment; Nepotism; Spoils system; Merit recruitment.

Introduction

Le phénomène appelé favoritisme a donné lieu à des pratiques inopérantes soulevant des doutes quant à la compétence des personnes recrutées et promues. Les préoccupations relatives aux répercussions négatives du favoritisme ont été étudiées par certains auteurs (Voclenky, 1991 ; Chetverikov, 1977 ; Grishkovets 1997 ; Belsky, 1994 ; Bezobrazov, 1975 et Ligachev, 1991). À cette époque, le favoritisme personnel lors du recrutement était considéré aussi incompatible avec le mérite que l'était le favoritisme politique. Pendant cette période, l'idée la plus rependue était celle qui considérait les bureaucrates comme un obstacle dans la vie des employés actifs. Kovler (1997) affirmait que la bureaucratie était la fin de la démocratie.

Le principe du mérite a été élaboré dans le but d'améliorer la qualité de l'Administration publique (Atamantchuk, 1992 ; Bakhrakh, 1998). Le mérite, qui n'était pas mentionné explicitement dans la Loi ni pendant la Perestroïka (1989-1991), ni lors des réformes entreprises par B. N. Eltsin (1991), a par la suite été interprété par la Loi Fédérale N° 119-FZ de 1995 (Starilov, 1996 et 2001) comme correspondant à l'embauche de la personne la « plus qualifiée ». Le mérite ainsi défini pouvait dès lors être évalué par rapport à une norme de compétence établie au préalable. Le concept de « mérite individuel » pouvait dès lors être évalué par rapport à une norme de compétence établie au préalable. La définition de l'une des valeurs clés liées aux résultats, à savoir l'impartialité, a été élargie de manière à englober l'absence de favoritisme ou du népotisme, qu'il soit de nature politique ou bureaucratique (personnel).

Valeurs liées aux résultats

- a) Compétence - Qualités qui garantissent que les fonctionnaires sont qualifiés pour exercer leurs fonctions dans la fonction publique.
- b) Représentativité - La composition de la fonction publique correspond à celle du marché du travail.
- c) Impartialité - Les employées et employés sont nommés et promus objectivement, sans favoritisme politique ou bureaucratique.

Valeurs liées aux processus

- a) Justice - Des pratiques justes favorisent la prise de décisions objectives, sans favoritisme politique ou bureaucratique et témoignent d'un juste traitement des fonctionnaires et des candidats et candidates.
- b) Égalité d'accès - Des pratiques équitables favorisent l'égalité d'accès aux possibilités d'emploi, sont sans obstacles systémiques et englobent tous les groupes.
- c) Transparence - Des pratiques transparentes favorisent la franchise dans les communications avec les fonctionnaires et les candidats et candidates lors du recrutement et sélection du personnel.

Principes de gestion et de prestation des services

a) Souplesse - Les méthodes de ressourcement sont adaptées aux besoins particuliers du ministère.

b) Capacité financière et efficience - Les méthodes de ressourcement utilisées permettent de rentabiliser les dépenses ; leur exécution est simple, rapide et efficace.

Dans le cas spécifique de la Russie, bien que le potentiel d'innovation est considérable, ses performances à cet égard demeurent décevantes, le manque d'efficacité et la corruption de l'administration publique imposent un lourd fardeau aux entreprises et limitent la capacité des autorités à mettre en œuvre, dans quelque domaine que ce soit, des politiques nécessitant une importante mobilisation des capacités administratives et réglementaires de l'État (Zelentsov, 1997).

Conscient que la réforme de l'administration publique serait bénéfique pour les citoyens (Adushkin, 1986 ; Boytsova & Boytsova, 1992), les entreprises et les responsables politiques, cette étude propose :

-d'améliorer l'environnement institutionnel général dans lequel opère la fonction publique, par le renforcement de l'état de droit, l'adoption d'une loi sur la liberté d'information et par l'accroissement du contrôle parlementaire sur l'exécutif (Kyrashvily, 1988) ;

-de renforcer les prérogatives des citoyens, en adoptant des standards clairs et accessibles pour les services publics et en créant des voies de recours administratifs efficaces (Tumanov, 1984 ; Mamamveev, 1987 ; Krylova N.A., 1967 ; Krylova N.S., 1981) ;

-de combattre la corruption en renforçant à la fois l'application des lois et les mesures coercitives et en adoptant une législation qui protège les personnes dénonçant les actes de corruption (Kyrashvily, 1988) ;

-de réduire l'emprise de l'État et l'ingérence de la bureaucratie dans les affaires économiques (Paramov, 1983).

La présente étude visait cinq objectifs généraux :

[A] formuler et valider une définition du favoritisme personnel ;

[B] établir l'incidence du favoritisme personnel ;

[C] définir les comportements appropriés et inappropriés ;

[D] évaluer les risques associés au favoritisme personnel ;

[E] déterminer les côtés positifs et les côtés négatifs du favoritisme.

Méthodologie

Quatre activités distinctes ont contribué à mener la présente étude.

- 1) Une table ronde a été organisée par le Forum des politiques publiques, dans le but d'obtenir l'avis de spécialistes sur la question.
- 2) Des groupes de discussion ont été organisés un peu partout à Moscou, afin d'obtenir une meilleure compréhension des perceptions des fonctionnaires. L'exercice a permis aux participants et participantes de définir les grands enjeux entourant la question du favoritisme personnel.
- 3) Bon nombre de ces enjeux ont été validés par un sondage en ligne mené auprès de plus de 2 000 fonctionnaires et administré par Ad hoc recherche [*Adkhok Issledovanie*]. Le sondage a également permis de quantifier les perceptions des fonctionnaires.
- 4) Pour aller au-delà des perceptions, nous avons pris connaissance d'un certain nombre de dossiers de recrutement afin de déterminer s'ils contenaient des données observables suggérant qu'il y avait eu favoritisme personnel.

Résultats

Après des consultations internes, l'équipe de l'étude a rédigé une définition de travail du favoritisme personnel. La définition a depuis reçu l'aval des participants et participantes à l'étude et de tout un éventail de conseillers et conseillères.

Définition validée du favoritisme personnel

Pour ce qui est du processus de recrutement à la fonction publique fédérale, le favoritisme personnel vise une mesure ou une attitude inappropriée de la part d'un ou d'une fonctionnaire qui, en utilisant ses connaissances, ses pouvoirs ou son influence, accorde un avantage indu ou un traitement préférentiel à : 1) une employée ou un employé actuel ou à 2) une candidate ou un candidat, en vue d'un emploi à la fonction publique, afin d'en tirer un gain personnel contraire au bien de l'organisation.

La définition comporte quatre éléments principaux :

- 1) la personne qui commet l'action (c.-à-d., le ou la fonctionnaire qui agit de façon inappropriée) ;
- 2) la mesure ou la conduite inappropriée comme la manipulation ou le détournement inacceptable du processus de recrutement en faisant fi des valeurs à la fonction publique) ;
- 3) les résultats qu'entraîne la mesure ou la conduite inappropriée (c.-à-d., accorder un avantage indu) ;
- 4) le motif sous-jacent (c.-à-d., le gain personnel contraire au bien de l'organisation).

Dans l'ensemble, les participants et participantes aux groupes de discussion ont validé notre définition. Selon ces personnes, le fait qu'elle se limite au recrutement,

au lieu d'englober d'autres domaines (comme la formation, la rémunération ou l'approvisionnement), constitue l'un de ses points forts, tout comme le fait qu'elle vise à la fois la promotion interne et le recrutement externe.

La définition désignait initialement le « gain personnel ou réciproque » comme le principal motif de favoritisme personnel. Or, les participants et participantes avaient quelques réserves à ce sujet : ils et elles estimaient que, par définition, la personne qui fait l'objet d'une mesure de promotion en tire nécessairement un « gain ».

La notion de « gain personnel », prise isolément, n'était pas considérée comme l'élément déterminant du favoritisme personnel. Les participants et participantes ont plutôt fait référence à la notion de « bien de l'organisation ». Ces personnes estimaient qu'un ou une gestionnaire qui agirait « pour le bien de l'organisation » ne serait normalement pas considéré comme ayant embauché ou promu des personnes sur la foi du favoritisme personnel, quand bien même les valeurs de promotion ne seraient pas respectées à la lettre. Certes, ce type de mesures de promotion pourrait être taxé de mauvaise gestion, mais il ne pourrait pas être considéré comme du favoritisme personnel.

Par contre, la violation des valeurs lors de la promotion pour des considérations personnelles ou subjectives (gain personnel) était perçue comme l'essence même du favoritisme personnel. Le gain personnel, par opposition au bien de l'organisation, a été confirmé comme élément clé de la définition.

Ce dernier concept est ressorti de la réflexion suivante : même si les participants et participantes se disaient en mesure de déceler les comportements clairement inappropriés, comme le népotisme, il demeurerait un grand nombre de zones grises à propos desquelles on pouvait difficilement porter un jugement sans équivoque. De telles zones grises pourraient inclure entre autres la situation où la personne la plus qualifiée serait un ami ou une amie, voire un parent, du gestionnaire d'embauche ; ou encore la situation où le gestionnaire d'embauche engagerait quelqu'un qu'il connaît dans le but d'atténuer les risques associés à l'embauche d'une personne dont on ignore la compétence.

Comme l'illustre la figure n° 1, les notions de « traitement préférentiel » et d'« avantage indu » étaient perçues comme les éléments centraux de la définition, même si la majorité des personnes interrogées (59%) s'entendaient pour dire que les quatre éléments étaient indispensables. Dans la conclusion de la partie du questionnaire qui portait sur la définition, on demandait aux personnes interrogées si d'autres éléments devraient y être ajoutés. La grande majorité d'entre elles (86%) ont dit que non.

Élément de la définition	Pourcentage de répondants et répondantes en accord
La notion de traitement préférentiel accordé à un candidat ou à une candidate ou à un employé ou à une employée	90 %.
La notion d'avantage indu accordé à un candidat ou à une candidate ou à un employé ou à une employée	89 %.
La notion que des personnes prenant part à la décision en retirant un gain personnel	77 %.
La notion que les motifs des personnes prenant part à la décision en matière de promotion sont contraires au bien de l'organisation	75 %.

Le fait que la définition ait été validée par les participants et participantes aux groupes de discussion, les répondants et répondantes au sondage et les dirigeants et dirigeantes de notre comité consultatif témoigne de sa pertinence et de son utilité.

Cet exercice a par ailleurs mené à deux conclusions. Premièrement, certains faits montrent que les fonctionnaires ont une très bonne idée de ce qui est bien et de ce qui est mal en matière d'embauche. En effet, les participants et participantes aux groupes de discussion de même que les répondants et répondantes au sondage ont affirmé pouvoir distinguer les comportements appropriés d'avec ceux qui ne le sont pas. De plus, les personnes interrogées avaient une idée d'une définition du favoritisme personnel (En russe : « *Systema blata* »). L'existence de zones grises donne à croire que la définition, combinée à des messages simples quant à ce qui constitue un comportement acceptable, serait utile aux gestionnaires d'embauche de l'ensemble de la fonction publique.

La compréhension des motifs contribuera grandement à établir les circonstances qui conduisent vers la perception de favoritisme personnel. Cela devrait appuyer les ministères, qui doivent surveiller leurs propres activités de promotion, qui évalue les activités de promotion par rapport à l'ensemble des valeurs de promotion, dont l'impartialité.

Discussion

Dans l'ensemble, les fonctionnaires interrogés lors de notre sondage sur le favoritisme personnel mené par Ad Hoc Recherche [*Adkhok isslédovanie*] estiment avoir été traités avec justice lors de processus de recrutement ou de promotion. Ainsi, 72% des répondants et répondantes jugent avoir été traités avec justice et 28% pensent le contraire.

En outre, 71% des répondants et répondantes à notre sondage considèrent que les gens ont une occasion égale d'obtenir de l'information sur les possibilités d'emploi. De même, 64% estiment que la plupart du temps les gens sont embauchés en raison de leur capacité à effectuer le travail.

Malgré ces constatations généralement positives, les répondants et répondantes à notre sondage ont aussi la perception qu'on se livre au favoritisme personnel en ce qui touche la promotion.

Les résultats suggèrent que le favoritisme personnel existe.

Ainsi, 16% des répondants et répondantes à notre sondage croient qu'il y a souvent ou toujours du favoritisme personnel dans leur unité de travail. Et un autre groupe de 29% croient qu'il y en a parfois. Lorsque interrogées sur la perception qu'elles avaient de son ampleur dans leur ministère, les personnes donnaient des réponses plus élevées : 28% croient qu'il y a souvent ou toujours du favoritisme personnel, 45% croient qu'il y en a parfois.

Les répondants et répondantes avaient plus de mal à évaluer l'incidence du favoritisme personnel à l'extérieur de leur unité de travail ou de leur ministère.

Lorsque interrogées sur la perception qu'elles avaient de son ampleur à l'échelle de la fonction publique, 39% des personnes ont été incapables de se prononcer.

Il est préoccupant de noter que seulement 55% des répondants et répondantes croient que le favoritisme personnel se produit rarement ou jamais dans leur unité de travail, ce qui suggère que beaucoup en ont fait l'expérience ou en ont pris connaissance au cours de leur carrière.

Les résultats du sondage vont dans le même sens que ceux des groupes de discussion, la plupart des participantes et participants affirmant avoir observé des cas de favoritisme personnel dans leur milieu de travail ou en avoir eu connaissance. Même si on réussissait rarement à faire le décompte précis du nombre de cas de favoritisme, les participants et participantes connaissaient l'existence du phénomène, un certain nombre croyant même qu'il était fréquent.

Le Sondage sur les nominations a également révélé ces perceptions de favoritisme personnel. Lors de la plus récente édition du sondage environ le tiers des 800 personnes récemment nommées qui ont répondu ont dit être d'accord ou fortement d'accord avec l'affirmation selon laquelle le processus de promotion de leur ministère était exempt de favoritisme personnel. Un autre tiers était en désaccord ou fortement en désaccord, tandis que le tiers restant n'était ni en accord, ni en désaccord ou ne savait pas.

Les comportements qui contribuent à alimenter la perception au sujet du favoritisme personnel ont été définis. Les participants et participantes aux groupes de discussion et à la table ronde, tout comme les répondants et répondantes au sondage, étaient à même de faire la distinction entre un comportement approprié et un comportement inapproprié, tout en reconnaissant l'existence de zones grises où une telle distinction n'est pas toujours facile à faire. Les comportements inappropriés ont été divisés en catégories selon la perception qu'ils et elles avaient de leur gravité.

L'embauche d'amis et amies ou de parents est vue comme le comportement le plus problématique. L'embauche de membres de la famille ou d'amis et amies proches a été considérée comme l'un des comportements les plus discutables (voir Figure n°1). La plupart des participants et participantes aux groupes de discussion s'entendaient pour dire que, si ce comportement n'était pas toujours synonyme de favoritisme personnel, l'image projetée était très négative. Par conséquent, telle que le souligne Krylova (1982), il ne serait considéré acceptable que dans les circonstances les plus exceptionnelles, lorsque le membre de la famille est la seule personne qualifiée ou la plus qualifiée.

On a présenté aux répondants et répondantes au sondage 14 situations, leur demandant, pour chacune d'elles, de déterminer si, à leur avis, elle contenait des signes de favoritisme personnel (voir le tableau n° 1). Les deux situations les plus susceptibles d'être vues comme du favoritisme personnel portaient sur l'embauche d'amis et amies, d'une part, et de parents, d'autre part. Respectivement, 86% et 84% des répondants et répondantes ont répondu que cette façon de faire constituait du favoritisme personnel.

Conclusion

Sans avoir déterminé l'incidence réelle du phénomène, nous avons tout de même constaté, grâce à la présente étude, que l'incidence perçue du favoritisme personnel est une cause de préoccupation. Pourtant, même si les vérifications et les enquêtes tenues au cours des deux dernières années ont révélé un faible nombre de cas de favoritisme personnel, l'incidence réelle confirmée à ce jour est faible si l'on tient compte les milliers d'employés recrutés chaque année dans l'administration publique dans l'ensemble de la Russie. Quoi qu'il en soit, on demeure convaincue que le favoritisme personnel est toujours inacceptable. Les données de notre sondage permettront de mesurer si les politiques de réforme ont réussi à changer les perceptions. Ce pourrait alors être l'occasion de tenir un nouveau sondage auprès des fonctionnaires et d'évaluer si, selon les perceptions, le favoritisme personnel a augmenté, diminué ou est demeuré stable. Bien que ces perceptions puissent ne pas correspondre précisément à la réalité de chaque ministère, les gestionnaires d'embauche et les spécialistes des ressources humaines devraient être en mesure de reconnaître les activités qui éveillent et alimentent les soupçons de favoritisme personnel, et d'agir en conséquence. Pour ce faire, il faudrait peut-être améliorer la communication avec le personnel et accroître la transparence.

La perception du favoritisme personnel dans la fonction publique fédérale russe ne peut manquer d'inquiéter. Une fonction publique saine est incompatible avec la perception que se produit du favoritisme personnel. Semblables perceptions peuvent susciter la méfiance et éveiller les soupçons, en plus de constituer un frein pour les citoyens de talent qui souhaiteraient entrer au service de la fonction publique. Or, il est important de rappeler que, bien que nous ayons recueilli, grâce aux vérifications et aux enquêtes, la preuve de l'existence d'un petit nombre de cas de favoritisme personnel, ceux-ci sont très peu nombreux comparativement aux milliers de recrutements qui ont lieu chaque année.

Références bibliographiques

- ADUSHKIN Y.-S., *La production disciplinée dans l'URSS*, 1986, UNI, Sarvatov.
- ATAMANTCHUK G.-V., *Situation fondamentale de l'évolution dans l'Administration publique de la Fédération Russe*, Éditeur Yunie, Moscou, 1992, p. 5-16.
- BAKHRAKH D.-N., *L'Administration publique, son organisation et son personnel : Anatomie de l'Administration publique*, Éditeur Ekaterinburg, 1998, p. 113.
- BELSKY K.-S., *Les réformes de l'Administration publique en Russie*, in *Gouvernement et Droit publique*, Moscou, 1994, Vol. 4, p. 24-32.
- BEZOBRAZOV V.-P., *Circonstances de l'apparition de l'Administration publique dans les pays d'Europe de l'Ouest*, 1975, Éditeur Progress, Moscou.
- BOYTSOVA V.-V. & BOYTSOVA, L.-V., *La Neutralité politique dans l'Administration publique de l'Angleterre*, in *Gouvernement et Droit publique*, Moscou, 1992, Vol. 9. p. 117-124.
- CHETVERIKOV S.-B., *L'Appareil du Gouvernement dans les pays capitalistes*, Éditeur Nauka, Moscou, 1977, p. 29-30.
- GRISHKOVETS A.-A., *Le droit à l'avancement dans l'Administration publique*, Éditeur MGYA, Moscou, 1997, p. 7.
- KOVLER A.-Y., *La démocratie en crise ? La démocratie vers la fin du XXI siècle*, Éditeur M, Moscou, 1997, p. 95.
- KRYLOVA Y.-S., *L'Appareil gouvernemental dans la France contemporaine*, Éditeur Nauka, Moscou, 1982, p. 181.
- KRYLOVA N.-S., *Le gouvernement anglais*, Éditeur Nauka, Moscou, 1981, p. 301.
- KRYLOVA N.-A., *La situation juridique des employés dans le gouvernement des pays capitalistes : Traité scientifique*, UDN Lumumba, Moscou, 1967, p. 97.
- KYRASHVILY B.-P., *La lutte avec les bureaucrates*, Éditeur Znanie, Moscou, 1988, p. 64.
- LIGACHEV E., *L'énigme de Gorbatchev*, Éditeur Veteran, Moscou, 1991, p. 15-16.
- MAMVEEV V.-M., *L'Administration démocratique des Etats-Unis d'Amérique : Relations internationales*, Éditeur M, Moscou, 1987, p. 190.
- PARAMONOV Y.-V., *Apprendre à diriger : Sens et expérience du vieil administrateur*, Éditeur Ekonomika, Moscou, 1983, Vol. 4. p. 168.

STARILOV Y.-N., *L'Administration publique en Russie : Analyse théorique et juridique*, UNI, Voronej, 1996, p. 456.

STARILOV Y.-N., *Le Droit administratif*, 1996, Éditeur BEK, Moscou.

STARILOV Y.-N., *Le Droit administratif*, Vol. 1, kn. 1, in UNI, Voronege, 2001, Vol 2, kn 2, Éditeur VGU, Voronej.

TUMANOV V.-A., *L'Administration publique dans les pays capitalistes*, Éditeur Nauka, Moscou, 1984, p. 291.

VOSLENSKY M., *Nomenklatura : La classe gouvernementale dans URSS*, Éditeur MP Oktiabr, Sovietskaya Rossia, Moscou, 1991, p. 501.

ZELENTSOV A.-B., *Justice administrative : Traité scientifique*, 1997, RUDN, Moscou.

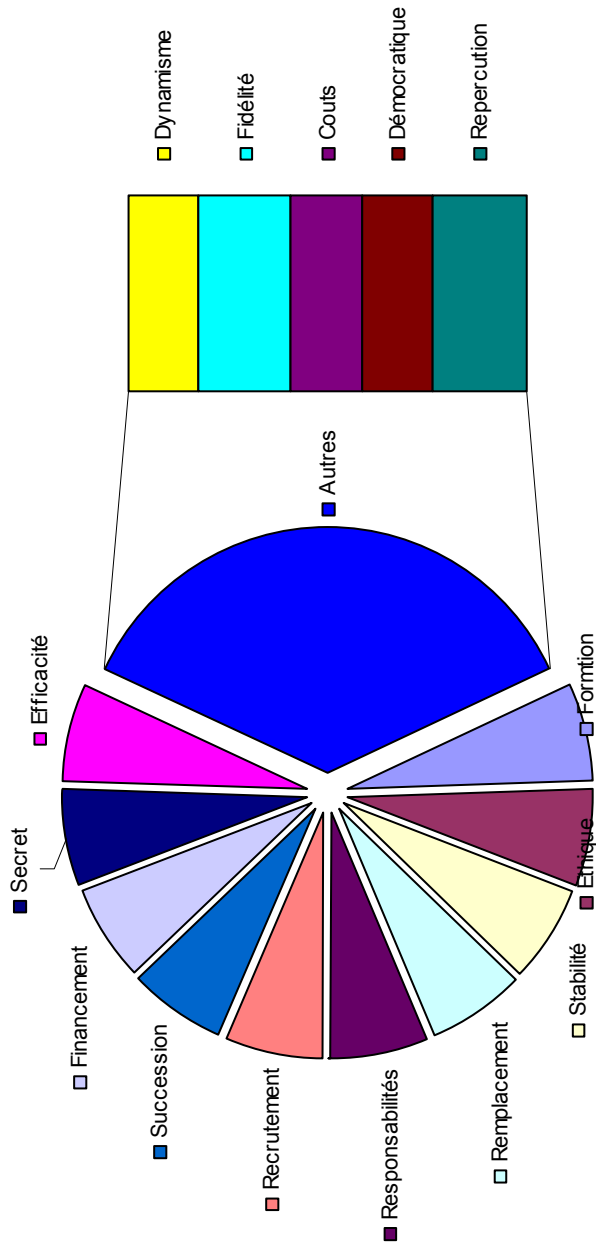
Tableau 1. L'Administration publique en Russie. Tableau comparatif entre le recrutement au mérite et le népotisme

Critères analysés	Népotisme et favoritisme	Recrutement au mérite
	Nepotism (UK) Spoils system (USA)	Merit system (UK & USA)
Dynamisme dans l'administration publique	Rapide, moins de formalités administratives	Moins rapide, plus de formalités administratives
Degré de fidélité dans la prise de décisions	Approche institutionnelle	Approche personnelle
Degré de formation des employés	Pas déterminant	Formation adéquate
Exigences de formation	Formation minimale	Formation adaptée aux exigences
Principes éthiques	La loyauté comme un principe directeur	La neutralité comme principe essentiel
Coûts salariaux	Faibles	Coûts élevés
Caractère démocratique	A portée de tous les secteurs de la société	A portée de gens instruits uniquement
Répercussions sur le Pouvoir Administratif	Cercles fermés de l'administration	Pouvoir bureaucratique d'une caste de spécialistes
Degré de stabilité	Moins important	Plus important
Remplacements de personnels manquants	Par nomination	Par sélection
Attribution de responsabilités	Responsabilité du chef de service	Responsabilité du service public par le biais d'un cadre juridique
Recrutement et sélection du personnel	Du ressort du chef de service	Comité officiel pour la sélection du personnel
Succession des cadres supérieurs	Procédure inexistante	Respect d'une procédure formalisée
Mode de financement	Attribution des fonds publics	Financement par le budget de l'Etat
Secret professionnel	Gardé par des équipes instables	Gardé par des équipes stables
Efficacité	- Pour les équipes : Haute efficacité, grâce à une plus grande liberté de mouvement. - Pour le gouvernement : Moindre, elle est au niveau du degré de qualification du personnel.	Haute efficacité, répond bien aux besoins des objectifs du gouvernement, elle est au niveau de la qualification des cadres.

Figure 1. Comparaison entre les côtés positifs et les côtés négatifs du népotisme lors du recrutement dans l'Administration publique en Russie.

Côtés positifs du népotisme (5/15) : dynamisme, fidélité, coûts salariaux, côté démocratique, répercussions sur le Pouvoir administratif.

Côtés négatifs du népotisme (10/15) : efficacité, secret professionnel, financement, succession des cadres, mode de recrutement, responsabilités, remplacements à l'interne, stabilité, éthique professionnelle, formation professionnelle.



Note : Basé sur un total de 15 critères analysés