

Le marchandage du pouvoir de la haute fonction publique au Royaume-Uni et en Allemagne : déformation, transformation ou diversification ?

Par **Martin Lodge**, Professeur, The London School of Economics and Political Science • m.lodge@lse.ac.uk

Traduit de l'anglais

« Selon les observateurs avisés, l'hostilité entre les politiciens et la fonction publique atteint de nouveaux sommets » (May, 2008). La manchette du *Ottawa Citizen* du 23 février 2008 résume les tiraillements entre les deux groupes, alimente les rumeurs et souligne le mécontentement des hauts fonctionnaires qui s'indignent du fait qu'ils sont malmenés par les parlementaires et court-circuités par la nouvelle administration du premier ministre Stephen Harper (voir également *Globe and Mail*, 2006, p. A18). Il n'y a pas qu'au Canada que les relations entre les politiciens et les bureaucrates semblent sous tension, ou pire encore. Au Royaume-Uni, où le système politique dit de Westminster est similaire à celui du Canada, les relations entre les politiciens et les hauts fonctionnaires sont scrutées à la loupe. Un projet de loi a été publié en mars 2008, en théorie pour préserver les valeurs de la fonction publique, dont le système de promotion au mérite (Ministry of Justice, 2008). Cette tentative de « protection » des valeurs de la fonction publique tend à masquer nombre d'exemples d'incompétence ou de mauvaise conduite, individuelle ou organisationnelle, que l'on a dénoncé récemment dans certains dossiers : vols d'ordinateurs ou de clés USB, distribution orientée de subventions aux agriculteurs... Pendant que l'on s'évertue à remettre à l'honneur les valeurs de

la fonction publique, des fonctionnaires se plaignent du fait que les politiciens se plient volontiers aux diktats de l'« irrationalité des tabloïds » et adoptent des politiques en décalage avec la réalité. Les questionnements sur l'existence d'un service public unifié au sein d'une société de plus en plus « fractionnée » sont ainsi en suspens.

Cet intérêt pour l'avenir du service public ne se limite toutefois pas aux pays régis par le système parlementaire britannique. En Allemagne, on a réuni les fonctionnaires de haut rang pour les convaincre des vertus des supposées valeurs du service public rappelées dans la loi sur la fonction publique. Ces présentations avaient lieu dans le cadre d'une réforme intergouvernementale majeure qui a délégué aux gouvernements provinciaux (Länder) la gestion des salaires des fonctionnaires. Au niveau fédéral, les administrateurs ont tenté de se rassurer en prédisant l'échec de cette réforme, cette dernière étant perçue sans fondement légal (par rapport à la loi sur la fonction publique) et portant atteinte à l'essence même de la fonction publique allemande.

Une majorité des observateurs s'accorde pour dire que les compromis péniblement conclus restent fragiles. Traitant des situations au Canada et au Royaume-Uni, Donald Savoie écrit qu'il avait observé la montée de ce qu'il appelle le « *court government*¹ » et l'abandon de l'acceptation traditionnelle du partage des responsabilités (Savoie, 2008 ; Savoie, 2003). Ezra Suleiman (2003) affirme que la réforme administrative

¹ Selon Savoie, le *court government* est un gouvernement dirigé comme une cour royale. Majoritaire ou minoritaire, ce gouvernement concentre la quasi-totalité des pouvoirs et il est dirigé par un seul homme : le premier ministre [NDT].

contemporaine menace les acquis de la démocratie libérale et Christopher Foster avance que la gouvernance britannique est en crise (Foster, 2006). En Grande-Bretagne, les anciens ministres répondent aux critiques de leurs fonctionnaires en les critiquant à leur tour pour leur manque de créativité et de loyauté. Un ancien secrétaire du cabinet (Lord Turnbull) a suggéré que Gordon Brown avait des tendances « stalinienne² ». Dans la même veine, une ancienne fonctionnaire (Kate Jenkins) a publié un brûlot sur la difficulté des politiciens et des bureaucrates à accepter les changements nécessaires (Jenkins, 2008, p. 191).

Quelles preuves avons-nous pour confirmer ce diagnostic internationalement unanime sur la rupture du lien entre les élus et les hauts fonctionnaires ? Si rupture il y a, quelles en sont les manifestations ? Dans cet article, nous analyserons cette problématique à partir d'exemples observés au Royaume-Uni et en Allemagne. Les deux pays offrent des contrastes importants : le premier est souvent considéré comme un pionnier des réformes inspirées de la nouvelle gestion publique (NGP) alors que le second, du moins au palier fédéral, est jugé comme un réformateur modeste. En outre, la répartition des rôles entre le politique et l'administratif varie considérablement d'un pays à l'autre. Nous tenterons donc de répondre aux questions suivantes : en quoi consistait le compromis d'origine ? Quels changements sont survenus dans les différentes dimensions des rôles respectifs du politique et de l'administratif ? Comment se dessine le futur de cette répartition et de la négociation qui l'accompagne ?

■ LE « MARCHANDAGE » TRADITIONNEL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Dans la fonction publique, la notion de marchandage implique des accords implicites et explicites entre les fonctionnaires et les autres acteurs du système politique, dont les politiciens, accords qui portent sur les obligations et les droits de chacun (Hood et Lodge, 2006). Ces accords peuvent être légaux ou conventionnels ou les deux. En règle générale, le marchandage est informel. Ce n'est une entente ni

signée ni même négociée qui définit une relation d'échanges entre les élus et les hauts dirigeants de l'administration publique. Les politiciens s'attendent à recevoir une forme de loyauté personnelle de la part de leurs collaborateurs fonctionnaires, et ces derniers, en retour, espèrent obtenir la garantie d'un certain nombre d'avantages, ainsi qu'un rôle décisif dans le processus de prise de décision.

Les trois dimensions du marchandage présentées ici sont autant de facettes dans lesquelles une partie s'estime lésée, quelle qu'en soit la raison : manque de respect, défaut de compréhension d'une partie ou de l'autre sur le sens du mot loyauté ou bien mécontentement sur des questions de rémunération ou de reconnaissance. Le marchandage dans la fonction publique s'applique à tous les domaines, la place de l'armée dans la politique ou celle des administrations publiques face aux problèmes multiethniques par exemple. De manière analytique, il repose sur des concepts clefs utilisés dans des recherches comparatives sur les administrations publiques. Il est lié à l'étude des « rôles » réalisée par Aberbach, Putnam et Rockman (1981), mais également à l'intérêt manifesté plus récemment pour la relation de type chef-subalterne entre les politiciens et les bureaucrates (Brehm et Gates, 1997 ; Horn, 1995 ; Hubert et Shipan, 2002 ; Miller, 2000). Soutenir l'idée d'un marchandage dans la fonction publique ajoute à ces deux écoles de pensée parce qu'on s'attarde à l'aspect formel, comme la position constitutionnelle des hauts fonctionnaires au sein de l'exécutif gouvernemental, mais aussi parce qu'on met en lumière les changements intervenus dans les conventions et les ententes qui déterminent les relations entre les politiciens et les bureaucrates. Dans cette perspective, la notion de marchandage s'attarde donc à la fois sur le formalisme et sur la dynamique des clauses de l'entente. Il va de soi que cette dynamique est fréquemment source de contestation. Après tout, comme dans toute relation, la « tromperie » n'est jamais clairement affichée, elle est laissée à l'interprétation discrétionnaire de chacun.

Afin de pouvoir formuler un jugement sur l'état, en péril ou non, de la relation entre les politiques et le haut personnel administratif, nous nous pencherons

² Le commentaire, qui se voulait officieux, est considéré comme moins dommageable qu'un autre émis plus tard par un politicien de l'opposition qui a avancé qu'en devenant premier ministre, Gordon Brown était passé de Staline à Mr. Bean en un très court laps de temps.

sur les trois dimensions cruciales et interactives du marchandage dans la fonction publique, c'est-à-dire la reconnaissance, les compétences et le savoir-faire et la loyauté. Chacune d'entre elles étant indispensable à la création d'un processus de marchandage, elles seront examinées tour à tour.

Qui obtient quoi, quand et pourquoi est une des préoccupations des fonctionnaires depuis fort longtemps. Selon le philosophe allemand Georg Hegel (1820, réédition en 1991), une rémunération suffisante et une pension de retraite pour les fonctionnaires de l'État sont nécessaires pour avoir la garantie que ces derniers gèrent les politiques publiques dans l'intérêt de la collectivité plutôt que de céder à la tentation de favoriser des intérêts particuliers. D'autres, qui se réfèrent souvent aux idées de l'utilitariste Jeremy Bentham, prônent la reconnaissance immédiate comme incitatif à la « bonne conduite » sous forme de rémunération au rendement et « à la pièce ». Mais la dimension reconnaissance ne se limite pas à l'aspect matériel, niveau de revenus, comparable ou non à celui du secteur privé, ou accès privilégié à des biens, pratique répandue dans les régimes communistes. La récompense peut être immatérielle : invitation à assister à des *garden parties* en présence du monarque, distinction honorifique, exaltation de participer à l'exercice du pouvoir politique, respect du public. Quelque part entre les aspects matériels et non matériels se situent les attentes des fonctionnaires en matière d'avancement professionnel : quel

rang peut-on espérer atteindre après un certain nombre d'années de service ?

La deuxième dimension, celle des compétences et du savoir-faire, se rapporte à l'éventail de compétences que le « décideur » (le politicien) escompte de la part de ses collaborateurs. Ces compétences réunissent l'expertise sur un sujet précis, la connaissance des lois et des procédures, la capacité de mener à bien des projets ou encore de prodiguer des conseils sur la gestion de l'urgence politique, que cette urgence émane de partenaires, de la presse, des querelles de compétence entre les ministères ou même de rivaux politiques.

Enfin, la dernière dimension soulève la question de la loyauté des fonctionnaires : envers qui – ou envers quoi – doivent-ils en faire montre ? Pour certains, les fonctionnaires doivent être loyaux envers l'État, ils doivent servir les intérêts de l'État en vertu des textes constitutionnels, législatifs et juridiques. Des clauses explicites existent en ce sens au Royaume-Uni sur le fait que la fonction publique doit servir loyalement et en faisant preuve de neutralité le « gouvernement du jour », quelle que soit l'idéologie politique de celui-ci. À l'opposé, une autre forme de loyauté concerne les fonctionnaires embauchés de façon ponctuelle et dont la survie professionnelle est liée à celle de leur ministre ou au maintien au pouvoir d'un parti politique. Le tableau suivant résume l'analyse des trois dimensions du marchandage dans la fonction publique.

LES DIMENSIONS DU MARCHANDAGE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

DIMENSION	PROPOS	ANALYSE
Reconnaissance	Qui obtient quoi, quand, pour quelle raison et de quelle façon ?	Rémunération selon le rendement et postes à durée limitée par opposition aux revenus garantis à vie et aux postes permanents.
Compétences	Quelles sont les attentes en matière de compétences ?	Expertise sur un sujet par opposition à des compétences en matière de gestion de projets.
Loyauté	Envers qui et quoi les fonctionnaires sont-ils loyaux ?	Loyauté personnelle du fonctionnaire envers le politicien auquel il est rattaché par opposition à la loyauté « neutre et indéfectible » envers la Constitution.

Nous nous attardons, à la fin de la présente section, sur les types de relations existants entre les politiciens et les dirigeants administratifs d'une part au Royaume-Uni avec le système parlementaire britannique et, d'autre part, en Allemagne avec le système du *Rechtsstaat* et du fédéralisme coopératif. La comparaison entre les deux systèmes politiques met en évidence leurs évolutions différentes en réaction aux demandes de changements dans les pratiques du marchandage dans la fonction publique. Dans la littérature, le Royaume-Uni est généralement réputé pour être un réformateur enthousiaste, contrairement à l'Allemagne, qui est perçue comme plus réticente au changement. Pour d'autres observateurs, la frénésie de réformes au Royaume-Uni représente un rattrapage du modèle allemand (Derlien, 1996).

Le Royaume-Uni était représentatif de ce que l'on appelle parfois un marchandage « d'agence » dans lequel la fonction publique est, en tant qu'institution, considérée comme un agent du gouvernement (Hood et Lodge, 2006). Le cadre d'expression de la loyauté est comparé à une « monogamie en série », ce qui signifie que les fonctionnaires travaillent sans état d'âme pour n'importe quel parti au pouvoir. Cette neutralité s'applique à toutes les formes de vie politique dont les fonctionnaires sont sommés au demeurant de s'abstenir (à l'exception de l'exercice du droit de vote). En échange de leur engagement, on convie les hauts fonctionnaires aux processus de prise de décision importante et on leur confie la responsabilité de la rédaction des politiques. En ce qui a trait à la reconnaissance, le concept de monogamie en série sous-entend l'existence d'une fonction publique de carrière avec promotions internes et pensions de retraite assurées. Pour ce qui est des compétences et du savoir-faire, le marchandage souligne traditionnellement le rôle clef des fonctionnaires dans la définition des politiques et dans les activités de conseil en tant que « subrogés » du ministre.

Pour sa part, la bureaucratie fédérale allemande affichait deux modèles de répartition des pouvoirs. Il y avait d'un côté des fonctionnaires de carrière, cadres techniques experts sur un sujet (le plus souvent la législation ou l'économie) dont la loyauté se rattachait aux principes constitutionnels et de l'autre côté des fonctionnaires de haut rang issus de différents ministères (fédéraux ou provinciaux) qui avaient échangé leur sécurité d'emploi contre une place dans le processus de prise de décision politique. La permanence en poste

de ces derniers dépendait étroitement des *desiderata* et de la propre survie du ministre auquel ils étaient liés. Ils pouvaient en effet être remerciés sans raison apparente. S'agissant de leurs compétences, on exigeait d'eux qu'ils prennent part au processus de prise de décision, qu'ils évaluent les stratégies et les options proposées par les entités techniques de l'administration fédérale et qu'ils prodiguent des conseils politiques.

Après avoir tracé à grands traits le partage des responsabilités tel qu'il était appliqué dans les deux administrations publiques considérées, nous nous intéressons dans la prochaine section à ses transformations.

■ LE LIEN EST-IL ROMPU ?

Comme nous l'avons vu précédemment, nul besoin de chercher pour trouver des preuves de l'effondrement des modalités qui définissaient les relations entre les participants de l'appareil politico-administratif. La dimension reconnaissance offre un premier indice : les pensions de retraite ne sont plus garanties, les augmentations de salaire sont en deçà des attentes (surtout en les comparant à celles du secteur privé) et la sécurité d'emploi est de plus en plus menacée (par l'embauche de gestionnaires étrangers à la fonction publique et par l'intensification de la concurrence en matière d'avancement professionnel). Par ailleurs, l'idée désormais largement répandue que la fonction publique n'est plus « au service d'un dessein politique supérieur » remet en cause la notion des compétences requises. Pour certains, le fait d'être « au service d'un dessein supérieur » réclame une spécialisation des connaissances, leur réactualisation par rapport aux réalités interdisciplinaires et internationales et leur adaptation au dessein en question. Pour d'autres, être « au service d'un dessein » n'implique plus que de détenir le savoir-faire pour mener à bien les projets ou bien de démontrer la capacité à tisser des liens entre des intervenants provenant dorénavant de l'ensemble du corps social.

Dans ce contexte, la loyauté des uns et des autres a fréquemment été la cible des critiques : des politiciens à l'égard des fonctionnaires accusés de manquer d'enthousiasme et de favoriser les fuites d'information ; des fonctionnaires qui se plaignent du climat d'intimidation dans lequel ils travaillent qui les oblige parfois à franchir la frontière entre la politique

gouvernementale et la politique partisane. En outre, la montée en puissance du *court government* (Savoie, 2008) et l'arrivée des *spin doctors*³ ont éveillé l'attention, surtout parce que ces derniers ont la réputation d'avoir brutalement écarté les fonctionnaires « traditionnels » de certaines fonctions, dont celle de fournir des conseils politiques aux ministres.

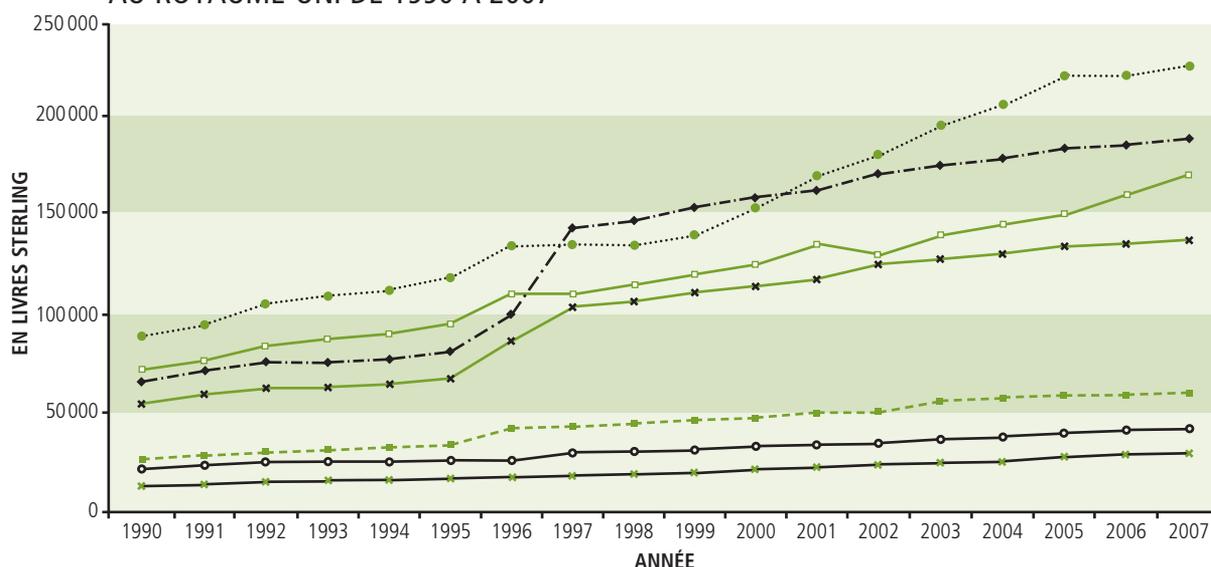
De tous les changements subis par les administrations publiques ces dernières décennies, l'effacement du lien entre les politiques et les personnels administratifs supérieurs est l'un des plus importants. La NGP est censée avoir influé sur les trois dimensions du marchandage. Si tel était le cas, la relation traditionnelle aurait dû également suivre la logique de cette nouvelle gestion en privilégiant les compétences, les résultats et la gratification immédiate et en réservant un meilleur sort aux fonctionnaires en poste dans les agences qu'aux fonctionnaires des ministères. De surcroît, la NGP est à l'origine du dessin de nouveaux profils de fonctionnaires : les régulateurs, chargés du suivi des politiques publiques, et les communicateurs, spécialistes de la manipulation de l'image et des discours

(Manheim, 1998; Jones, 1999). Afin d'évaluer jusqu'à quel point les anciennes formes de marchandage se sont effondrées au Royaume-Uni et en Allemagne, nous consacrerons la fin de la présente section aux trois dimensions du marchandage telles que nous les avons décrites précédemment.

La reconnaissance

Au Royaume-Uni, la rémunération au rendement n'a pas modifié sensiblement la dimension de la reconnaissance. Elle a en revanche exacerbé la compétition interne et externe pour l'obtention de postes au sein de l'administration. Par voie de conséquence, le système de reconnaissance a évolué, avec une concurrence plus forte entre gestionnaires inquiets désormais pour la permanence de leurs postes et la garantie de leurs retraites. Les salaires des dirigeants administratifs supérieurs ont dépassé ceux de leurs responsables politiques et l'écart entre l'échelle salariale des hauts fonctionnaires et celle des administrateurs subalternes a été réduit. Le prochain schéma illustre ces changements.

COMPARAISON DES RÉCOMPENSES ACCORDÉES AUX PERSONNELS POLITIQUES AU ROYAUME-UNI DE 1990 À 2007



- LÉGENDE :
- SC : secrétaire du Conseil des ministres
 - rémunération moyenne (temps plein)
 - SS : sous-secrétaire d'État
 - ◇— MP : membre du Parlement
 - ◆— PM : premier ministre
 - ×— MC : ministre siégeant au Conseil des ministres et à la Chambre des communes
 - *— grade 7 (fonctionnaire de grade moyen du ministère du Commerce et de l'Industrie, maintenant appelé ministère de l'Industrie)

³ Les *spin doctors* sont des spécialistes en communication qui sont responsables de l'image d'un parti ou d'un homme politique. Ils bénéficient d'un statut spécial [NDT].

Il n'y a pas que les hauts fonctionnaires des ministères qui aient connu de fortes augmentations de salaire. La rémunération des responsables des agences (*Next Steps Agencies*) a dépassé celle des sous-secrétaires d'État, ceux-ci conservant par contre un statut plus élevé. En ce qui concerne les chefs d'agence, la hausse des salaires compensait l'absence de sécurité d'emploi, leurs contrats n'étant pas automatiquement reconductibles, et leur imputabilité vis-à-vis du public, leur visibilité en faisant parfois de commodores boucs émissaires. Les variations observées dans les augmentations de salaire ne constituent toutefois pas un indice de la transformation de la dimension reconnaissance dans le marchandage entre les fonctionnaires et les responsables politiques au Royaume-Uni. La primauté accordée aux récompenses non matérielles, surtout les honneurs, demeure et le système d'évaluation, malgré toutes les tentatives pour le rendre objectif, est encore largement fondé sur un jugement subjectif, lui-même inspiré par la tradition des relations informelles entre les élus et les administrateurs.

Dans la fonction publique fédérale allemande, la dimension reconnaissance est restée dans l'ensemble quasiment inchangée. L'idée qu'un fonctionnaire, même de rang élevé, puisse gagner plus que son ministre est encore aujourd'hui impensable (et illégale selon la loi sur la fonction publique). La reconnaissance est normalisée sous la forme d'une échelle salariale prévisible sur laquelle les augmentations de salaire et l'avancement jusqu'au poste de chef de service (normalement le poste le plus élevé que peuvent atteindre les cadres techniques) sont basés sur l'ancienneté de service. La pérennité de cette norme a entretenu la croyance qu'on pouvait effectivement atteindre ce niveau professionnel. Au-delà, il n'existe ni garantie d'avancement jusqu'aux postes de hauts fonctionnaires, ni sécurité d'emploi (bien que les mises à pied soient accompagnées d'une pension confortable), les postes de fonctionnaires « politiques » étant dépendant de considérations partisans ou régionales. Les échelles salariales sont également demeurées stables et les salaires des fonctionnaires inférieurs à ceux des responsables politiques. Comme auparavant, on constate une absence totale de pratique de reconnaissance immatérielle.

Mais la dimension reconnaissance en Allemagne n'est cependant pas demeurée entièrement inchangée.

Dans la fonction publique fédérale, les nombreux renvois (la plupart des postes supprimés n'ont pas été rétablis) et la réduction de la taille des services ont mis un terme à la promotion quasi certaine au poste de chef de service. Les périodes de probation apparaissent maintenant comme une occasion de mettre à l'épreuve l'autonomie des fonctionnaires promus.

Les compétences

À propos du savoir-faire, la récente orthodoxie managériale insiste particulièrement sur le fait que les fonctionnaires affichent trop d'intérêt pour la formulation de politiques, négligeant dans le même temps de relever les défis de la gestion. Cette remarque prouve en passant que la dimension reconnaissance n'était plus assez associée à la démonstration des capacités professionnelles. En Allemagne comme au Royaume-Uni, l'approche managériale a effectivement érodé les compétences attendues des fonctionnaires des deux pays, sans doute à des degrés, à des moments et à des rythmes différents. Au Royaume-Uni, le rapport Fulton critiquait âprement en 1968 le « culte de l'amateurisme » et réclamait des fonctionnaires mieux formés et talentueux pour répondre aux exigences de l'État-providence. Des souhaits similaires ont également été formulés en Allemagne (de l'Ouest). Au Royaume-Uni, le débat sur les compétences a rebondi dans le rapport sur l'initiative *Next Steps* de 1988 (Jenkins, 2008). Ses préconisations voulaient que certaines tâches commandent d'agir en « bons gestionnaires » et que l'atteinte des résultats attendus soit encouragée.

En Grande-Bretagne, le discours sur le savoir-faire a été entendu au début des années 1990 avec la délégation de la politique du personnel aux ministères et la création en 1996 d'un service à l'expertise interministérielle (le Senior Civil Service – SCS) regroupant de hauts fonctionnaires recrutés aussi bien à l'interne qu'à l'externe. À l'origine, le SCS s'attardait sur les compétences dites de « comportement », mais son dernier acte, publié en 2001, stipulait qu'il ne se prévalait que des « comportements menant à l'excellence ». Au même moment, on notait une demande accrue pour les compétences « professionnelles » au sein des ministères. En conséquence, le discours sur le savoir-faire a été remplacé en 2008 par une

panoplie d'initiatives: mise en avant du concept du leadership, estimation de la capacité des hauts fonctionnaires à être à la fois habiles politiques et habiles gestionnaires et évaluation des équipes ministérielles. En dépit de tous ces efforts, les ratés de la gestion des agences et des ministères alimentent quotidiennement la une des journaux.

Contrairement au Royaume-Uni où la plupart des initiatives émanaient du Conseil des ministres, en Allemagne, la controverse sur les compétences a été engagée au sein des différents ministères fédéraux auxquels la loi fondamentale accorde une relative autonomie. Les débats ont surtout porté sur la dénonciation du stéréotype du fonctionnaire allemand qui est avant tout un avocat, expert dans la rédaction des projets de loi, mais incapable de piloter convenablement les politiques publiques contemporaines. Des tentatives pour conjuguer l'expertise, les compétences managériales et l'intelligence émotionnelle en tant que critères de promotion sont restées lettre morte. Aucune vision d'ensemble n'est ressortie de ces innombrables discussions. On attribue ce manque d'intérêt des ministres fédéraux au déménagement du gouvernement fédéral de Bonn à Berlin ou bien à la gestion des inondations catastrophiques de 2002 ou encore à la réorganisation gouvernementale.

La loyauté

La majorité des analyses qui concluent à l'étirement du lien entre les politiciens et les hiérarques de l'administration publique se fondent sur la dimension loyauté de l'entente (voir Richards, 2008, pour le cas britannique uniquement). Comme nous l'avons vu plus haut, les hauts fonctionnaires doivent faire preuve d'une loyauté inconditionnelle envers le « gouvernement du jour » et la fonction publique n'a d'autre identité que celle du gouvernement démocratiquement élu (écrit ainsi dans le rapport Armstrong de 1985 rédigé à la suite de la guerre des Malouines). Cette notion d'une succession de loyautés inconditionnelles a fait l'objet de polémiques. En accédant

au pouvoir en 1997, le Parti travailliste a mesuré sa confiance envers les hauts fonctionnaires, les jugeant peu enclins à élaborer un programme travailliste après avoir été, pendant 18 ans, au service d'un gouvernement conservateur. Cette méfiance trouvait sa source dans l'expression de regrets sur le manque d'inventivité des élites administratives et leur défaut d'ouverture aux techniques modernes de gestion. De leur côté, les fonctionnaires se plaignaient de la présence d'experts-conseils dans le processus d'élaboration de politiques et de l'absence de formalisme dans les prises de décision, ce qui, selon eux, violait les « standards » gouvernementaux. Un sort particulier était réservé aux multiples conseillers spéciaux octogénaires à la solde des politiciens, dont on disait qu'ils jouaient un rôle actif dans la formulation des projets de loi et dans la « direction » de la fonction publique, mais qui avaient surtout la réputation d'être incompetents.

Devant cette situation, les réformateurs ont demandé qu'on bouleverse les pratiques traditionnelles du marchandage afin qu'il « serve les besoins de la cause ». La nouvelle entente laisserait plus de marge de manœuvre aux hauts fonctionnaires en ce qui a trait à leur capacité de mener à bien les projets et sur la responsabilité de leurs actes. À l'inverse, les traditionalistes suspectaient cette approche de constituer une menace pour les valeurs constitutives de la fonction publique, dont l'impartialité⁴. En réponse à ces critiques, plusieurs initiatives – renforcement du rôle du vérificateur général, annonce d'une loi sur la fonction publique – ont vu le jour pour codifier les rôles des uns et des autres au sein de l'appareil politico-administratif et optimiser le travail de la fonction publique de Whitehall. Un projet de loi a finalement été déposé en mars 2008. Il était enchâssé dans le projet de loi sur l'« acte de renouvellement de la loi constitutionnelle » dont l'adoption était, au moment de sa rédaction, pour le moins incertaine⁵. Pour autant, cette série de propositions a permis de dégager un espace d'autonomie pour diverses activités de la fonction publique.

⁴ Dans un contexte différent, les militaires se déclaraient mécontents que les accords traditionnels sur le partage des responsabilités entre les hommes politiques et la bureaucratie « permanente » aient été rompus lors des guerres en Irak et en Afghanistan.

⁵ De façon abrupte, un reporter du quotidien *The Independent* a qualifié dans l'édition du 26 mars 2008 les nombreux projets de loi de « méli-mélo autodestructeur de foutaises, de bêtises et de faux-fuyants ».

Jusqu'à un certain point, la codification des rôles formalisait des conventions existantes (souvent décrites comme des « conventions de longue date d'origine récente »), mais elle traduisait aussi la bonification de l'offre, notamment pour la nomination et l'autorité des commissaires à la fonction publique. De fait, le rôle de ces derniers dans la supervision des nominations et des promotions allait plus tard être renforcé par la création d'un nouveau label: la commission de la fonction publique (Civil Service Commission) (voir aussi Savoie, 2006, pour le cas canadien).

Le rappel de la clause de loyauté pour les hauts fonctionnaires allait de pair avec les interventions « par la bande » et « à la tête du client » des conseillers spécialisés. Pour eux, la loyauté à la personne du ministre – même si certains se disaient « esclaves » d'un parti – était l'essence du marchandage. De plus, l'émergence depuis les années 1980 de nouvelles catégories de fonctionnaires fournissait la preuve de la diversification des ententes entre dirigeants administratifs et responsables politiques. Les types de relations négociées avec les chefs des agences avaient pour but d'obtenir que ces derniers atteignent les résultats fixés à l'avance en échange d'un degré d'autonomie opérationnelle et organisationnelle. À l'égard de ces nouvelles entités, les rapports de loyauté impliquaient une absence – supposée – de pressions politiques et l'indépendance des organes de régulation.

Dans la fonction publique allemande, la dimension loyauté n'a pas connu les mêmes dédoublements qu'au Royaume-Uni. Au contraire, la distinction introduite après la révolution avortée de 1848 entre les fonctionnaires « techniques » et « politiques » entraîne une flexibilité qui évite ou compense le type de pressions rencontrées dans le système britannique. Néanmoins, il serait faux de prétendre que ces pressions n'existent pas. Depuis longtemps, les politiciens se sont méfiés de la loyauté des cadres techniques, sous prétexte qu'un certain nombre d'entre eux avaient été nommés dans la fonction publique à des postes clairement de nature politique et avaient par la suite trouvé une « niche d'où ils ne pouvaient être délogés par leurs ministres juste avant les élections ». Inversement, dans certains ministères, les cadres techniques soulignaient avec fatalisme la nature partisane des promotions. On pouvait en effet repérer

autour des ministres la présence de plus en plus visible de conseillers débutants que les fonctionnaires mécontents traitaient de « coursiers immatures », quand, auparavant, les cadres techniques servaient de relais entre le ministre et les services du ministère.

D'autres critiques, semblables aux réformateurs britanniques, ont étalé sur les sites Web gouvernementaux leurs idéaux de « gestion stratégique », faisant état de leurs frustrations de n'être plus consultés lors de la préparation des politiques fédérales. Ces réformateurs « à l'allemande » dénonçaient à la fois l'absence d'embauche de personnel expérimenté pour appuyer les ministres, l'insuffisance du financement destiné à la modernisation de l'administration publique et l'uniformité des réponses gouvernementales dans un monde qui, selon eux, est par nature différenciateur. En résumé, dans la fonction publique allemande, la dimension loyauté du marchandage se fissure, quand bien même ne connaîtrait-elle pas de profonds bouleversements.

■ DÉFORMATION, TRANSFORMATION OU DIVERSIFICATION ?

Après ce bref aperçu des directions prises par les trois dimensions clefs du marchandage entre les personnels politiques et administratifs des gouvernements centraux au Royaume-Uni et en Allemagne, nous en étudierons les attributs qualitatifs. Nous examinerons les changements à partir de symptômes qui semblent indiquer que dans les deux pays le marchandage se déforme, se transforme ou se diversifie.

Les déformations du marchandage témoignent qu'en dépit des griefs et des dénonciations et des annonces de sa dégradation sinon de son trépas, ses composants traditionnels sont encore vivants et agissants. Cette résistance, attestée dans les deux pays, serait attribuable à l'inertie bureaucratique et surtout à la capacité intrinsèque du marchandage à « rebondir » pour normaliser les relations entre les hommes politiques et les hauts fonctionnaires. Dans le cas du Royaume-Uni, on a pu observer que le marchandage avait la capacité de se « régénérer très rapidement », notamment après 2002, alors que les tensions entre politiciens et bureaucrates culminaient. Non seulement la tradition du marchandage persistait, mais on a pu évoquer à son propos son immuabilité.

Ainsi, l'aspect informel et l'opacité dans l'attribution des primes de rendement et en matière d'avancement professionnel prouvaient que les pratiques n'avaient guère changé dans la dimension reconnaissance. Dans celle du savoir-faire, les multiples tentatives pour conclure des ententes de gestion sont restées au stade de référentiel interne et n'ont pas fait l'objet d'engagement envers le pouvoir politique. Enfin, pour ce qui est de la loyauté, les analystes comprennent la demande réitérée pour une loi réaffirmant les valeurs essentielles de la fonction publique comme un essai pour sceller le caractère inaltérable de l'administration. Loin de contrarier l'habitus du marchandage, le dépôt de projets de loi, le durcissement des codes de conduite, la multiplication des conventions traçant la frontière entre les activités partisans et l'action gouvernementale et l'élargissement des pouvoirs de supervision des commissaires ont fait au contraire ressortir la permanence du marchandage et même sa consolidation.

En Allemagne, les changements bien réels qui ont affecté le marchandage ont eu pour remarquable effet de maintenir en l'état ses trois dimensions : la reconnaissance, les compétences et la loyauté. Bien que les récriminations sur les critères de promotion ou sur l'usage des périodes probatoires sous-entendent une certaine tension, la pratique de l'accommodation et une forme d'immobilisme des administrations fédérales ont évité que cette tension ne se transforme en mutation. Toutefois, comme nous le verrons plus loin, le stéréotype selon lequel l'Allemagne serait une « tortue de la réforme » doit être requalifié.

En une génération, les arcanes du partage du pouvoir au sommet de l'appareil politico-administratif de l'État ont connu une révolution ou, pour certains, un glissement vers de nouveaux types de marchandage censé particulariser l'ère de la NGP. Au Royaume-Uni, les chefs des agences exécutives sont désormais les acteurs principaux du marchandage. À leur endroit, les ententes mettent l'accent sur les compétences en matière de gestion, la capacité à atteindre des objectifs préfixés et une interprétation de la loyauté qui favorise leur autonomie, mais les contraint par des mandats à court terme et une rémunération au rendement. Cette individualisation de la reconnaissance – qui s'accompagne d'une précarisation de l'emploi – n'est cependant pas réservée aux dirigeants des

agences et les fluctuations des écarts salariaux au sein de la fonction publique en témoignent. Quelquefois, de nouveaux titres de fonction reflètent les changements survenus : le Conseil des ministres a clairement affiché ses intentions en nommant un directeur général de la transformation de l'administration publique.

Mais au-delà des étiquettes, il est fort peu probable que les relations entre les élus et les hauts fonctionnaires aient été profondément altérées, y compris avec les chefs d'agence sauf, le cas échéant, pour l'offre de postes. La réaction de l'appareil administratif supérieur à la surenchère sur le rendement et sa mesure et aussi à l'arrivée des *spin doctors* s'exprime en termes de rejets, d'accommodements et de marginalisations. C'est ainsi que pour nombre d'observateurs, la façon dont les hauts responsables politiques et administratifs exerçaient leur contrôle sur les agences apportait la preuve qu'ils faisaient peu de cas des ententes « de gestion ». Plusieurs, dont Mick Moran (2003), ont lié cette méfiance à la faillite du gouvernement dans son rôle de régulateur de la société chargée des infrastructures ferroviaires. Autrement dit, malgré quelques révisions et l'émergence d'un nouveau type de partage des responsabilités, il est douteux qu'il y ait eu une vraie transformation du marchandage au centre de l'appareil administratif de l'État.

De la même manière, on peut conclure, à propos de l'Allemagne, qu'il est ardu de détecter une quelconque transformation d'envergure dans la pratique du compromis entre politiciens et fonctionnaires de rang élevé. Le transfert du siège du gouvernement de Bonn à Berlin, avec son cortège de compressions de personnel et de bouleversements des conditions de travail, n'a pas suffi à provoquer de changements fondamentaux dans les trois dimensions (reconnaissance, compétences et loyauté). Certes, l'influence de la NGP s'est tout de même fait sentir à travers l'introduction (mais pas la généralisation à la britannique) des périodes de probation et des primes au rendement, la primauté (implicite) accordée aux compétences en gestion, mais aussi par la défiance vis-à-vis de la loyauté chancelante de certains administrateurs, notamment à la fin des années 1990 lors des premières années du gouvernement de coalition (le Parti social-démocrate et les Verts). On remarquera que la fonction publique allemande a

fait des compétences en gestion l'ancrage de sa réforme administrative bien plus tôt et de façon beaucoup plus approfondie que son homologue britannique. Pour autant, aucune de ces réformes n'avait l'ampleur et la force suffisantes pour transformer de fond en comble et durablement les relations entre les politiciens et les hauts fonctionnaires allemands⁶.

Regarder les changements survenus à travers le filtre de la diversification nous offre enfin une perspective qui réunit et fait interagir anciens et nouveaux compromis. Cette interdépendance est incidente à plusieurs niveaux du marchandage et explique, du moins en partie, les heurts continuels entre les politiciens et certains hauts fonctionnaires, que leurs désaccords aient trait à l'autonomie décisionnaire d'un chef d'agence ou à l'interprétation de ce qui est loyal et novateur ou négatif et dommageable. Au Royaume-Uni, les équivoques et les ambiguïtés, sinon les divergences, dépassent rarement l'écho des médias, mais il y a peu de chances que ces errements déclinent à l'avenir. Une des raisons de la diversification du partage des pouvoirs dans la fonction publique britannique est sans nul doute la décentralisation politique vers les entités gouvernementales écossaise et galloise, la fonction publique d'Irlande du Nord faisant déjà exception. Dès lors, le mythe d'une fonction publique unifiée a vécu.

Le manque de suivi – faute de temps – de la part des politiciens des ententes sur l'autonomie des agences ou sur le rôle des instances de régulation est une autre cause de la diversification des modalités de marchandage. Nous l'avons vu, les tentatives pour abolir la frontière entre les activités partisans et le travail administratif ont non seulement provoqué des ruptures, mais elles ont aussi contribué à multiplier et à radicaliser les réglementations et les codes. On est en droit de se demander jusqu'à quel point cette officialisation combat la confusion née du polymorphisme et de la prolifération des types de marchandage dans la fonction publique.

L'Allemagne a vécu semblable diversification – en particulier pour les fonctionnaires œuvrant dans le domaine de la réglementation des infrastructures

industrielles –, mais à un degré moindre qu'au Royaume-Uni. La distinction entre « techniciens » et « politiques » conjuguée à l'externalisation déjà ancienne des activités de gestion motive cette retenue. En somme, l'élasticité des structures et la fragmentation des activités ont modéré l'expression des impatiences même si, notamment, des pressions pour moderniser la « communication politique » ou entourer les ministres de « serviteurs dévoués » étaient bien présentes. Ces demandes ont débouché sur un nouveau compromis, de portée limitée cependant, car s'il était considéré comme un accommodement nécessaire, on le jugeait néfaste aux conventions existantes, singulièrement celles organisant la politique d'embauche. En résumé, l'objectif des changements intervenus dans le marchandage au Royaume-Uni et en Allemagne n'était pas tant de permettre la survie d'un système critiqué que d'y ajouter des éléments assurant sa diversification et son interactivité, ce qui a subséquemment entraîné de la confusion et nécessité des réajustements.

■ CONCLUSION

La chronologie du marchandage autour des pouvoirs et des responsabilités au sommet de l'appareil étatique met en perspective la problématique contemporaine des relations entre les politiciens et les administrateurs publics. L'analyse des trois dimensions du marchandage a révélé des tendances contradictoires entre les deux pays à l'étude et à l'intérieur de chacun d'eux. Il s'en dégage néanmoins une constante : à la transformation du marchandage traditionnel (par l'adoption d'un nouveau type de marchandage univoque inspiré par la NGP) ou à sa fossilisation, on a préféré sa diversification. Celle-ci, faite d'une multiplication de conventions et d'arrangements informels, semble être au cœur de bien des débats actuels sur la trajectoire future de la haute fonction publique. Apprécier le marchandage dans le service public et dans la mouvance de la réforme administrative présente un autre avantage : la démarche permet de porter attention à l'« informel » (et par apparemment aux conséquences involontaires des approches dirigistes) et de prendre la juste mesure de l'interdépendance des différents éléments qui composent le

⁶ Évidemment, cette argumentation ne s'applique pas aux fonctionnaires qui avaient travaillé dans l'administration de la République démocratique allemande.

marchandage. Cet écheveau qui assemble la reconnaissance, les compétences et la loyauté est non seulement un foyer d'inertie, mais aussi de vulnérabilité puisqu'un changement dans une de ces dimensions aura inévitablement des conséquences sur les deux autres.

Comparer le chemin parcouru par le marchandage dans les fonctions publiques du Royaume-Uni et de l'Allemagne en l'espace d'une génération met en évidence la grande variété des ententes mises en œuvre à partir du centre. Cette diversité s'explique par l'énoncé protéiforme des demandes exprimées par les élus politiques et la société civile et par les aléas des ajustements au coup par coup de réformes mal instruites. Il n'est donc pas surprenant que cette stratification pose problème dès lors que la vision commune, globale et à long terme d'une réforme est remplacée par une somme chaotique de regards partiels et impatientes. Dans cette perspective, la diversification des types de marchandage tente de

neutraliser le désordre, voire les conflits, résultant d'une intelligence fragmentaire des termes de certaines réformes (voir aussi Moran, 2003, pour son argumentaire sur l'État régulateur britannique).

Notre étude nous donne aussi l'occasion de détailler avec minutie les analyses holistiques reprises par la littérature (Knill, 1999; Pollitt et Bouckaert, 2004). D'où notre insistance auprès des praticiens de l'administration publique et des chercheurs et des étudiants du domaine pour qu'ils investissent dans l'entendement des phénomènes informels et implicites, mais aussi, au lieu de s'attarder aux modes passagères, pour qu'ils consacrent l'essentiel de leurs travaux aux répercussions fortuites des réformes et à leur distorsion sur le long terme. C'est uniquement par le recensement et la compréhension des changements et de leurs effets que les titres provocateurs de la presse tel celui de notre incipit peuvent être remis en contexte.

BIBLIOGRAPHIE

- Aberbach, J., R. Putnam et B. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.
- Brehm, J. et S. Gates (1997). *Working, Shirking and Sabotage*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Derlien, H. U. (1996). « Germany: The Intelligence of Bureaucracy » dans J. P. Olsen et B. G. Peters (dir.), *Lessons from Experience*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Foster, C. D. (2006). *British Government in Crisis*, Oxford, Hart.
- Globe and Mail (2006). « Harper Sees Liberals under every Federal Bed », *Globe and Mail*, 19 janvier, p. A18.
- Hegel, G. (1991). *Hegel: Elements of the Philosophy of Right*, Cambridge, Cambridge University Press, [réédition de 1820].
- Hood, C. et M. Lodge (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward Competency, Loyalty and Blame*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, C. et M. Lodge (2005). « Aesop with Variations: Civil Service Competency as Case of German Tortoise and British Hare? », *Public Administration*, vol. 83, n° 4, p. 805-822.
- Hood, C. et M. Lodge (2004). « Competency, Bureaucracy and the Orthodoxies of Public Management Reform: A Comparative Analysis », *Governance*, vol. 17 n° 3, p. 313-333.
- Horn, M. (1995). *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Huber, J. et C. Shipan (2002). *Deliberate Discretion?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jenkins, K. (2008). *Politicians and Public Services*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Jones, N. (1999). *Sultans of Spin*, London, Victor Gollancz.
- Knill, C. (1999). « Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform », *Journal of Public Policy*, vol. 19, n° 2, p. 113-139.
- May, K. (2008). « Hostility between Politicians and PS Hits New High, Adviser Says », *The Ottawa Citizen*, 23 février, <http://www.canada.com/ottawacitizen/features/onlineextras/story.html?id=0bea7b12-c84a-447c-8a00-50037a0a87b9> (Page consultée le 28 novembre 2008).
- Manheim, J. B. (1998). « The New Shapers », dans D. Graber, D. McQuail et P. Norris (dir.), *The Politics of News, the News of Politics*, Washington DC, Congressional Quarterly.
- Miller, G. (2000). « Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies », *Journal of Public Administration Theory and Research*, vol. 10, n° 2, p. 289-327.
- Ministry of Justice (2008). *The Governance of Britain – Constitutional Renewal*, Cm 7342, London, HMSO.
- Moran, M. (2003). *The British Regulatory State*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2^e édition, Oxford, Oxford University Press.
- Richards, D. (2008). *New Labour and the Civil Service*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Savoie, D. (2008). *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and in the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press.
- Savoie, D. (2006). « The Canadian Public Service Has a Personality », *Canadian Public Administration*, vol. 49, n° 3, p. 261-281.
- Savoie, D. (2003). *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press.
- Suleiman, E. (2003). *Dismantling Democratic States*, Princeton, Princeton University Press.