

# TÉLEscope

Revue d'analyse comparée en administration publique

Vol. 15 n° 1 hiver 2009

## LES NOUVELLES CONDITIONS D'EXERCICE DU POUVOIR AU SOMMET DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

- **Jacques Bourgault, Donald J. Savoie**  
Des gestionnaires sous influence :  
la nouvelle réalité des hauts dirigeants  
du secteur public
- **B. Guy Peters**  
Le service public et la gouvernance :  
retrouver le centre
- **Jon Pierre**  
La haute fonction publique en Suède :  
barrer, ramer ou louvoyer ?
- **Anne Tiernan, Patrick Weller**  
Un trop fort mouvement de balancier  
ou l'angoisse existentielle des hauts  
fonctionnaires australiens
- **Luc Rouban**  
La politisation de l'administration en  
France ou la privatisation de l'État
- **Christopher Dunn, Gerald Bierling**  
Les sous-ministres des gouvernements  
provinciaux canadiens comme figures  
archétypales
- **Martin Lodge**  
Le marchandage du pouvoir de la haute  
fonction publique au Royaume-Uni et en  
Allemagne : déformation, transformation  
ou diversification ?
- **Louis Bernard**  
L'évolution du rôle de la haute fonction  
publique au Québec
- **David Giauque, Fabien Resenterra, Michaël Siggen**  
La relation entre les acteurs politiques  
et les gestionnaires publics :  
complémentarité ou séparation ?  
Le constat dans trois cantons suisses

## TÉLESCOPE

*Télescope* est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques, dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier, qu'affrontent aujourd'hui les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre également à tous ceux, praticiens, universitaires, chercheurs, dans le champ de l'administration publique, un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

*Télescope* est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vigie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée ces trois dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

## COMITÉ DE RÉDACTION

Michel Audet (Université Laval); Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Jacques Bourgault (ENAP); Mohamed Charif (ENAP); David Clark (Université de Winchester UK); Paul-André Comeau (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); James Iain Gow (Université de Montréal); Joseph Facal (HEC Montréal); David Giauque (Haute École Valaisanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Benoît Lévesque (Université du Québec à Montréal); Bachir Mazouz (ENAP); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Lucie Rouillard (ENAP); Jean Turgeon (ENAP).

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); François Lacasse (Université du Québec en Outaouais); Ann Langley (HEC Montréal); Daniel Latouche (INRS-Urbanisation); Vincent Lemieux (Université Laval); Claude Lessard (Université de Montréal); B. Guy Peters (University of Pittsburgh); Jacques Plamondon (Université du Québec); Marc-Urbain Proulx (Université du Québec à Chicoutimi); Louise Quesnel (Université Laval); Donald J. Savoie (Université de Moncton); Jeanne Shaheen (John F. Kennedy School of Government, Harvard University); Jean-Claude Thoening (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).



Directeur de la publication et Rédacteur en chef **Louis Côté**; Conseiller à la rédaction **Marc Cambon**; Révision linguistique et coordination **Patricia Caron**; Pages *Repères et Références* **Marie-Helen Brisebois, Nicolas Charest**; Traduction: **Andréanne Bédart, Vincent Laborderie, Éric McComber**; Graphisme **Anise Lamontagne**; Impression **AGMV Marquis**.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, communiquez avec **Danielle Landry**, secrétariat de L'Observatoire, 418 641-3000 poste 6574, courriel: [danielle.landry@enap.ca](mailto:danielle.landry@enap.ca). Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées à l'adresse suivante: <http://www.observatoire.enap.ca>

TÉLESCOPE • ENAP du Québec, 555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 CANADA

# Sommaire

TÉLESCOPE • Vol. 15 n° 1 hiver 2009

- III   Éditorial  
**Louis Côté**
- 1    Des gestionnaires sous influence :  
la nouvelle réalité des hauts dirigeants du secteur public  
**Jacques Bourgault, Donald J. Savoie**
- 13   Le service public et la gouvernance : retrouver le centre  
**B. Guy Peters**
- 26   La haute fonction publique en Suède : barrer, ramer ou louvoyer ?  
**Jon Pierre**
- 35   Un trop fort mouvement de balancier ou l'angoisse existentielle  
des hauts fonctionnaires australiens  
**Anne Tiernan, Patrick Weller**
- 52   La politisation de l'administration en France ou la privatisation de l'État  
**Luc Rouban**
- 65   Les sous-ministres des gouvernements provinciaux canadiens  
comme figures archétypales  
**Christopher Dunn, Gerald Bierling**
- 80   Le marchandage du pouvoir de la haute fonction publique au Royaume-Uni  
et en Allemagne : déformation, transformation ou diversification ?  
**Martin Lodge**
- 92   L'évolution du rôle de la haute fonction publique au Québec  
**Louis Bernard**
- 103  La relation entre les acteurs politiques et les gestionnaires publics :  
complémentarité ou séparation ? Le constat dans trois cantons suisses  
**David Giaque, Fabien Resenterra, Michaël Siggen**



# Éditorial

Par **Louis Côté**

Professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

[louis.cote@enap.ca](mailto:louis.cote@enap.ca)

Chers Lecteurs,

En choisissant de consacrer un numéro de *Télescope* à la haute fonction publique, nous avons l'ambition d'explorer le territoire mal connu, que certains auteurs n'hésitent d'ailleurs pas à qualifier de *no man's land*, que constitue le sommet de l'appareil administratif d'État. C'est à ce point de rencontre qu'interagissent les élus et les dirigeants de la haute administration. Or, leurs échanges ont pris de nouvelles formes ces dernières années. Ils se sont, dit-on, édulcorés au point de menacer la vitalité des équilibres démocratiques et la réalité de l'application du principe de responsabilité des uns et des autres.

À cet égard, les questions sont nombreuses. Que sont devenues au quotidien les relations entre les hauts fonctionnaires et les ministres? Les cabinets ministériels sont-ils désormais des administrations parallèles? La politisation des fonctions et des nominations s'est-elle accentuée? Les hauts fonctionnaires monopolisent-ils le pouvoir ou sont-ils entièrement soumis aux hommes politiques et aux lobbys? Leur leadership n'est-il pas entamé avec la création des agences opérationnelles et la généralisation des contrats de performance? Leur action s'inscrit-elle dans une perspective ministérielle ou interministérielle, cette dernière au bénéfice d'une action concertée du gouvernement?

On assisterait donc à l'exacerbation de deux légitimités démocratiques, celle politique du représentant du peuple et celle administrative de l'expert. Ce n'est pas nouveau. Dans une remarquable étude retraçant l'histoire du couple administration et politique en France, Pierre Rosanvallon distingue la légitimité de la souveraineté populaire de la légitimité de l'identification à l'intérêt général. De la puissance publique, notion héritée du pouvoir royal, au service public, le pragmatisme administratif a su imposer sa rationalité, sa compétence, sa neutralité et surtout sa permanence à l'encontre des aléas de l'élection et des subjectivités issues des urnes. La recherche du bien public et la défense des intérêts de la Nation seraient donc désormais un domaine partagé<sup>1</sup>.

Dès lors, pourquoi aujourd'hui cette crispation, unanimement dénoncée par nos auteurs? Existerait-il un seuil, de nature éthique, qui ne permettrait plus aux hauts fonctionnaires d'être à la fois loyaux envers les élus et honnêtes à l'endroit des attentes du public, de s'assurer avec confiance, d'une part, du fonctionnement équitable et non partisan de l'administration et, d'autre part, de la réactivité des fonctionnaires aux politiques du pouvoir exécutif en place?

Il nous faut toutefois nous interroger sur la réalité de cet antagonisme. Car si nombre de spécialistes de la chose publique croient déceler dans l'évolution actuelle un affaiblissement du pouvoir des « grands serviteurs de l'État » et d'autres au contraire son affermissement,

---

<sup>1</sup> Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil.

plusieurs avancent l'hypothèse qu'il n'y aurait pas vraiment de changement sinon de contexte. De fait, au rythme des réformes des administrations publiques conduites dans la plupart des pays économiquement avancés depuis le milieu des années 1970, les hauts dirigeants de l'administration ont eu à transiger avec un nouveau concept, la gouvernance publique, et avec son environnement: application des préceptes de la nouvelle gestion publique (NGP), expression plus affirmée des attentes des citoyens, appels fréquents aux chartes des droits, hausse et excès de la médiatisation, « présidentialisation » croissante des chefs de gouvernement...

Ainsi attend-on dorénavant des hauts fonctionnaires non seulement qu'ils assurent le lien entre les décideurs politiques et le reste de la fonction publique, mais également qu'ils s'affichent comme une force de proposition stratégique prête à relever les nouveaux défis d'un environnement sociopolitique fluctuant.

Pour dénouer ce dilemme, nous avons réuni dans ce numéro de *Télescope* quelques-uns des chercheurs les plus respectés des études en administration publique. Leurs témoignages concordent: les administrateurs publics se meuvent dans un nouveau décor. Astreints en permanence à des changements de costume entre le complet du gestionnaire et l'habit du politique, ils doivent connaître l'art et la manière de composer avec deux acceptations: des conséquences de la politisation des interventions publiques d'une part et des prescriptions de la maîtrise des outils de la réforme d'autre part.

Pour **Jacques Bourgault** et **Donald J. Savoie**, cette recherche d'un équilibre forcément précaire ressemble de plus en plus à de l'acrobatie et, regrettent-ils, à une aspiration *in fine* vouée à l'échec. Évoquant l'« heureux temps » des sous-ministres – canadiens – promus au rang de gardiens du temple, intouchables, sûrs de leur credo et de leurs ouailles, c'est pour mieux nous avertir que l'effervescence du monde a entraîné la chute des icônes. Le monde justement, qui s'invite désormais dans le quotidien national, mais aussi les éruptions médiatiques, les nouveaux appétits de la société, l'évanescence des majorités politiques ou la versatilité des collaborateurs, autant d'énigmes pour les courtiers du savoir, comme aiment à les appeler nos deux auteurs, que sont devenus les sous-ministres. Auparavant vigiles du durable, ils gèrent aujourd'hui l'éphémère et surtout la complexité. Et ce ne sont pas les tentatives de réformes, pusillanimes, vite abandonnées ou pires, qui aggravent le mal, qui participeront d'un retour au calme.

Je tiens ici à souligner combien, tout au long du processus de réalisation de ce numéro de *Télescope*, les professeurs Bourgault et Savoie nous ont guidés, appuyés et inspirés. Je les remercie chaleureusement pour leur aide efficace et leurs judicieux conseils.

Mais où est donc passé le centre? Tel pourrait être le Graal dont la quête fait l'objet de l'article de **B. Guy Peters**. L'éminent professeur de l'Université de Pittsburgh nous instruit des inclinations au gré desquelles, depuis plusieurs années, le secteur public n'a eu de cesse de rogner les ailes de son centre. La poursuite de deux idéaux, l'un démocratique – par la participation – et l'autre managérial – par la dérégulation –, a concouru à déposséder peu à peu les acteurs centraux de l'exécutif de leur maîtrise de l'action publique. Fille naturelle de la nouvelle gestion publique, quand bien même celle-ci, parfois, n'aurait pas franchi l'étape du discours ou la barrière des chasses gardées institutionnelles nationales, la décentralisation occasionne des dégâts collatéraux – une coordination inatteignable, une complexité indéchiffrable, une imputabilité insaisissable, une sujétion inacceptable – et, plus alarmant, une déprime du politique. Le sursaut n'attend pas, nous dit Peters, le centre

est de retour, certes pas à la mode de Weber, ce serait anachronique, mais par l'avenant d'une métagouvernance qui oppose aux tentations autonomistes le choix jaloux des priorités, l'exaltation de l'exercice budgétaire central, l'étalonnage, la fixation de normes et même la gestion de la performance.

La décentralisation et ses dérapages ne sauraient émouvoir les Suédois qui ont appris à vivre avec et depuis longtemps. Parmi les grandes démocraties occidentales, la Suède est un cas d'école et **Jon Pierre** ne se prive pas de le rappeler dans un article sur la haute fonction publique de son pays, dont le titre emprunte joliment à la métaphore maritime. Faute de structures ministérielles dignes de ce nom pour gérer les programmes publics, les Scandinaves expérimentèrent en effet bien avant tout le monde le prototype de ce qui allait devenir le modèle de l'agence. C'est ainsi qu'à Stockholm, la plupart des ministères ne comptent qu'une poignée de fonctionnaires au point que notre auteur s'oblige à un inventaire improbable des détenteurs du pouvoir administratif. S'agit-il des hauts fonctionnaires au sein de ministères fragilisés ou des dirigeants à la tête de puissants organismes autonomes, sans oublier les différentes autorités locales ombrageuses quant à leurs prérogatives. La réponse ne va pas de soi. Car si la dispersion du pouvoir administratif freine indubitablement la mise en œuvre de nouvelles politiques, elle a favorisé en revanche une modernisation de la gouvernance qui combine centralisme législatif et politique et mutualisme de réseaux plus informels.

Contrairement à la Suède, l'Australie a fait preuve de zèle dans l'application des réformes administratives inspirées du néolibéralisme, que la mondialisation a désentravée. **Anne Tiernan** et **Patrick Weller** nous enseignent que le choc fut rude et ne craignent pas d'invoquer, à propos des hauts fonctionnaires australiens, une pathologie tenace qui aurait pris la forme d'une angoisse qu'ils qualifient d'existentielle. Rien de moins. Que s'est-il donc passé à Canberra ? La main sur le cœur, les premiers ministres successifs ont tous réitéré leur attachement sans faille au système de Westminster, garant de la neutralité de l'administration, de son efficacité et, finalement, de l'assiette et de la robustesse de la démocratie. Des paroles non suivies d'effet. Leurs actes ont visiblement trahi une volonté de faire courber l'échine à l'administration, accusée de nombrilisme et d'indolence et surtout de jouer sa partition en solo. D'où la légitimation d'un système des dépouilles à saveur australienne, l'adoption d'une grammaire des valeurs de la profession et la prolifération des conseillers exogènes au secteur public. Le gouvernement actuel saura-t-il apaiser le désarroi des hauts fonctionnaires ? Nos deux auteurs ne s'aventurent pas à répondre par l'affirmative. Après tout, concluent-ils, les déchirements au sein du couple politique/administration pourraient s'avérer plus féconds qu'on ne croit.

Avec l'article de **Luc Rouban**, nous désertons le système de Westminster. Au pays des grands serviteurs et des grands corps de l'État, l'élite administrative a été habituée à mener grand train. Souveraine, en principe désintéressée, volontiers moralisatrice, l'administration publique française est au cœur de la production de l'intérêt général. À l'abri de cette redoute imprenable, elle s'est ingénieusement ferrailleur – souvent avec succès – avec une classe politique jugée *a priori* déraisonnable et insuffisamment vertueuse. Plus récemment, elle s'est autorisée à s'émanciper de la gestion publique, raillant notamment au passage la prétention d'une évaluation de la performance. Pour Rouban cependant, le mégalithe se fissure. Le monde politique a ouvert ses portes à une nouvelle « espèce » de fonctionnaires, partisans par conviction et militants par intérêt. À eux, le pouvoir décisionnel et les stratégies de carrière calquées sur le privé, aux techniciens la gestion administrative. Rouban défend ainsi que

la politisation de l'administration camoufle ni plus ni moins que sa privatisation. Censée juguler les corporatismes archaïsants, celle-ci réanime paradoxalement un conservatisme asservi aux compromis électoraux. À ce prix, la classe politique a repris la main sur une fonction publique superficiellement égratignée.

Retour au Canada, où **Christopher Dunn** et **Gerald Bierling** nous convient à escalader les cimes de la hiérarchie administrative des gouvernements provinciaux. Une promenade au fil d'une diversité insoupçonnée, des hauts fonctionnaires « sur-évalués » de la Colombie-Britannique au greffier « à l'anglaise » de Terre-Neuve-et-Labrador en passant par la « mafia » de la Saskatchewan. Voilà donc les sous-ministres canadiens entourés de mystère et même affublés d'une auréole par nos deux auteurs, ce qui n'en fait pas pour autant des anges, s'empressent-ils de préciser, mais plutôt, selon eux, des archétypes. Se succédant dans la mémoire de l'institution, on aura donc vu surgir tour à tour le majordome, le chef d'entreprise et le prophète. Le précurseur tire de son inamovibilité la faculté de préserver un ordre administratif fait d'abnégation et de probité. Son continuateur est un patron, capitaine d'une équipe progressant dans un labyrinthe de clientèles et de partenariats. Le légataire actuel prédit la perpétuation de l'œuvre de l'administration, bâillonnant les censeurs et dédaignant les rivaux des secteurs privé et associatif. En appelant à la psychanalyse, Dunn et Bierling soutiennent ici modéliser une représentation émotionnelle du sous-ministre. Aucune autre figure du système de Westminster ne souffrirait, paraît-il, d'une réputation aussi contrastée.

Système de Westminster ou pas, avons-nous réellement l'assurance que la rupture entre les élus et les hauts fonctionnaires est définitivement consommée? **Martin Lodge** tient à en avoir le cœur net. En quelques allers-retours entre le Royaume-Uni, pays zéléateur de la NGP et l'Allemagne, réformatrice frileuse, il ausculte avec minutie les symptômes de ce qu'il baptise sans sourciller un marchandage. Dépeignant le phénomène comme l'orchestration d'accommodements, quelquefois formels, mais presque toujours tacites, conduite au faîte des appareils publics, il lui prête trois dimensions morphogénétiques: la récompense, procédant désormais de la prouesse et non de la permanence du poste, l'expertise, de plus en plus cantonnée à une spécialité, et le dévouement, à la personne du ministre et moins à la Nation. Lodge repousse toute idée de pétrification ou, à l'inverse, de transmutation du marchandage, mais il entérine son nouvel éclectisme. Car à Londres comme à Berlin, le marchandage est devenu composite pour répondre à la vision d'un charivari où se métissent l'impétuosité de la société civile, l'impatience des élus et l'imprévoyance des réformateurs. Ainsi, dans ce tumulte, le disparate décalque le désordre et en désamorce les partis pris. À l'heure des solutions clefs en main, ce n'est pas le moindre des attraits du non-dit, signale Lodge, que de paver la voie à l'informel, même s'il ajoute à l'apathie et à la vulnérabilité des acteurs.

**Louis Bernard** ne s'embarrasse pas de statistiques. Ancien premier fonctionnaire du Québec, il est une référence de sa fonction publique et au-delà. Son témoignage est celui d'un homme d'action, fin connaisseur des allées du pouvoir. Au début des années 1960, le Québec a épousé son siècle dans le cours d'une révolution qui pour être tranquille, ne manquait pas d'élan. À la tête de cet aggiornamento se détachait une élite administrative au sommet de son art, sorte de cohorte avancée de la société en route vers sa modernité. Louis Bernard parle d'un âge d'or des mandarins. Fini le népotisme et les sinécures de la période précédente, place au talent, au mérite et à la carrière. Le succès fut à la hauteur des espérances. Puis vint le dépôt de bilan de l'État providentiel et avec lui le désenchantement.

L'État accusait de l'embonpoint. Il se retrouva calomnié et assiégé par des citoyens soudain loquaces, des experts surgis de nulle part et des politiciens requinqués. Entre l'ascendant de l'élu et la qualification de l'administrateur, un heureux compromis fut trouvé. Mais le charme était rompu et le Québec chevaucha à son tour la vague réformatrice. Le dispositif – Loi sur l'administration publique, plan de modernisation – arbitre à égalité les desseins administratifs et politiques. Sa mise en œuvre est une réussite. Elle reste toutefois inachevée en raison d'une interprétation imparfaite du principe de la responsabilité.

En Suisse, pas de provinces ni de sous-ministres, mais des cantons et des conseillers d'État. Le vocabulaire nous semblera exotique et l'échelle n'est certes pas la même. Et pourtant, s'agissant de l'articulation entre le politique et l'administratif, le verdict ressemble à s'y méprendre à ceux rendus par nos précédents auteurs. C'est du moins ce que nous pouvons déduire des résultats de l'enquête de terrain menée par **David Giauque** et ses collaborateurs **Fabien Resenterra** et **Michaël Siggen** auprès des hauts fonctionnaires des cantons du Valais, de Neuchâtel et du Jura. Sous réserve de la méthodologie et des « singularismes » géoculturels du champ d'études, que nous apprend en effet le travail des trois chercheurs helvétiques? Assurément, qu'on se leurre sur l'impact réel des réformes griffées NGP et plus précisément dans le cas qui nous occupe sur l'idéalisation de la scission entre le politique/stratégique et l'administratif/opérationnel. On a surdéterminé la stylisation de la gestion. Aucune de ses sommations n'a eu d'incidence sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques dans les trois cantons. À la jonction du politique et de l'administratif et quelles que soient au demeurant les motivations des acteurs, avouables ou non – visées électoralistes, poursuite d'alliances consensuelles, maintien de réseaux d'influence –, la rusticité des institutions en a consommé les simplifications.

C'est en Suisse que nous clôturons notre tour du monde sur les pas des « grands commis de l'État ». Il ne nous aura pas échappé que, en tous lieux, un même sort leur aura été réservé. Naguère princes de l'État-providence, ils ne sont plus courtisés, ni par une classe politique en regain, ni par une société qui réclame son dû. Mais ne nous y trompons pas, ils gardent, sinon la haute main, du moins la main haute, sur les affaires publiques. Savants, adroits et opiniâtres, ils continuent de tirer les ficelles et leur épingle du jeu.

Bonne lecture!

## Appel à communications

### LE TRANSFERT INTERGÉNÉRATIONNEL DE CONNAISSANCES

Les organisations publiques doivent faire face à une période de départs massifs à la retraite alors que les pressions budgétaires rendent difficile l'embauche de la relève nécessaire. Pour ces organisations, le transfert intergénérationnel de connaissances est donc devenu un enjeu stratégique et, de l'avis même des fonctionnaires canadiens, aussi bien fédéraux que provinciaux, la perte de l'expérience et de la « mémoire » organisationnelle représente un des problèmes majeurs qu'elles doivent résoudre. C'est ainsi que les dirigeants et les employés publics deviendraient vulnérables à la suite de la perte d'une partie des savoirs tacites. C'est ainsi également que le sens de l'État de la génération partante ne serait pas transmis à une génération montante à l'attitude très différente face aux valeurs du service public.

Jusqu'à quel point les organisations publiques actuelles sont-elles prêtes à relever le défi de la perte de la « mémoire » organisationnelle ? Quelles stratégies ont été arrêtées pour assurer le transfert et la préservation du savoir ? Qu'en est-il de la préservation des savoirs dits tacites sur la

pertinence desquels leurs détenteurs n'ont pas l'habitude de se questionner ? Comment l'information conservée contribuera-t-elle à l'émergence de nouvelles capacités chez le personnel et au renforcement de la culture organisationnelle ? Est-il nécessaire de répertorier la totalité des connaissances ? Est-il souhaitable au contraire de ne pas transmettre une partie des habitudes ancrées ? Autant de questions que pose la problématique de la sauvegarde et de la transmission de la mémoire organisationnelle.

Malgré l'ampleur de cet enjeu, la recherche sur le sujet demeure embryonnaire. En référence au domaine de la gestion des connaissances, ce numéro de *Télescope* vise à combler le vide sur le transfert de la mémoire organisationnelle dans la fonction publique. En tenant compte des différents horizons, théoriques, méthodologiques et aussi géographiques, il s'attache à montrer comment les États réfléchissent et agissent pour que les savoirs tacites soient transmis d'une génération de fonctionnaires à la suivante.

La revue *Télescope* consacrera son numéro thématique de l'hiver 2010 au transfert intergénérationnel des connaissances. Nous invitons chercheurs et spécialistes à soumettre leur proposition d'article sous la forme d'un résumé avant le 1<sup>er</sup> mai 2009. Les auteurs dont les propositions auront été retenues devront ensuite remettre le texte complet de l'article avant le 1<sup>er</sup> septembre 2009.

Publié trois fois par an, *Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés partout dans le monde, *Télescope* fait connaître les plus récentes avancées en matière de gouvernance publique. Pour le format des articles, les auteurs sont invités à consulter le site Web à l'adresse suivante :

[www.telescope.enap.ca](http://www.telescope.enap.ca)

Pour tous renseignements relatifs à ce numéro sur le transfert intergénérationnel de connaissances ou pour soumettre des articles, les auteurs doivent prendre contact avec :

#### Patricia Caron

L'Observatoire de l'administration publique  
École nationale d'administration publique du Québec  
555, boulevard Charest Est  
Québec (Québec) G1K 9E5 Canada

Téléphone : 418 641-3000  
poste 6314  
Télécopieur : 418 641-3057  
Courriel : [patricia.caron@enap.ca](mailto:patricia.caron@enap.ca)

Rédacteurs invités :

#### Natalie Rinfret

Professeure – ENAP du Québec  
Québec (Québec) Canada

#### Luc Bernier

Professeur – ENAP du Québec  
Québec (Québec) Canada

# Des **gestionnaires sous influence** : la nouvelle réalité des hauts dirigeants du secteur public<sup>1</sup>

Par **Jacques Bourgault**, Professeur associé, Université du Québec à Montréal et École nationale d'administration publique du Québec

• jacques.bourgault@enap.ca

et **Donald J. Savoie**, Professeur, Chaire de recherche du Canada en administration publique et en gouvernance, Université de Moncton

• donald.savoie@umoncton.ca

*Traduit de l'anglais*

Les paradoxes de la gestion publique ont la vie dure : d'une part, chacun exige une gestion publique rigoureuse, accompagnant une prise de risques garante d'innovation et d'efficacité et débouchant, pour la haute fonction publique, sur une reddition de comptes très poussée; d'autre part, les particularités du nouveau cadre de performance des sous-ministres canadiens se prêtent mal à la satisfaction de cette exigence. Ils détiennent toujours moins de pouvoir de contrôle pour réaliser des objectifs plus incertains et ceci dans un cadre d'action où leur influence fait l'objet de toujours plus de compétition. Les principes fondateurs de leur rôle ont beaucoup moins changé que les conditions réelles d'exercice de ce rôle. Bien que le Canada jouisse d'une réputation internationale fort enviable en matière de gestion publique, cet écart crée un déficit de réalisme dans la gouvernance publique canadienne et pourrait engendrer des difficultés de reddition de comptes.

## ■ LES PRINCIPES FONDATEURS

Dans les premiers temps de la Confédération canadienne, le rôle et les pouvoirs des sous-ministres ont été établis autour de quelques principes simples. Le ministre est le chef du ministère, le sous-ministre est son conseiller et il agit en son nom. Le sous-ministre est nommé par le Gouverneur général en conseil

sur la proposition du premier ministre, lequel ne bénéficiait pas à l'époque de l'autorité qu'il a progressivement acquise sur ses pairs. Le ministre est alors souvent et longtemps absent du ministère du fait de la lenteur des moyens de transport, et le sous-ministre administre donc fréquemment le ministère en solitaire. Il est vrai que les budgets restreints et le petit nombre d'employés n'exigent pas d'investissements majeurs dans les systèmes de gestion et que les règles de gestion restent somme toute sommaires.

L'autorité du sous-ministre est absolue comme le révèle le code de discipline des fonctionnaires de la province du Québec qui reproduit des règles admises partout au Canada : sous peine de destitution immédiate, un fonctionnaire doit par exemple avoir l'autorisation justifiée du sous-ministre pour recevoir un visiteur; par ailleurs, tout fonctionnaire qui demande une augmentation de salaire est présumé avoir présenté sa démission<sup>2</sup>!

Le processus de travail avec le ministre, le gouvernement, le premier ministre et les rares organismes centraux est élémentaire et centré sur la conformité aux règles. Les groupes de pression sont quasiment inexistantes, les médias n'ont pas les moyens d'investigation d'aujourd'hui et, surtout, les connaissances scientifiques et techniques progressent à un rythme lent qui ne défie pas constamment l'état des politiques. À cette époque, des événements survenant à l'étranger n'ont que rarement un impact immédiat et massif sur la conduite des affaires du gouvernement.

<sup>1</sup> Les auteurs tiennent à remercier leur collègue le professeur émérite James Iain Gow pour ses précieux commentaires.

<sup>2</sup> Gouvernement du Québec, Règlements Code de discipline 1882 art. 7 et 17.

Cet état de situation ayant depuis radicalement changé, la tâche des sous-ministres s'est alourdie et leur travail s'est complexifié. Pendant ce temps, les principes guidant l'exercice du rôle et de la fonction de sous-ministre ont très peu évolué. L'écart se creuse sans cesse entre les nécessités contemporaines de la gestion publique et le cadre de gouvernance régissant l'exercice des fonctions des sous-ministres. Pire encore, il ne semble pas y avoir beaucoup d'appétit chez les hauts dirigeants, tant politiques qu'administratifs, pour moderniser en profondeur ce cadre.

### ■ L'ÉVOLUTION DES DERNIÈRES DÉCENNIES

Il suffit d'une courte réflexion pour comprendre que la gestion du secteur public a subi des transformations majeures au cours des trente dernières années. Parmi les principaux changements, on citera la mondialisation de l'économie, les processus décisionnels gouvernementaux, les initiatives prises dans le contexte de la nouvelle gestion publique et leurs résultats, dont un contrôle renforcé de la part des organismes centraux, les nouvelles formes du savoir et la rotation élevée du personnel de direction. Rappelons que la nouvelle gestion publique s'est généralisée pour affermir la position des dirigeants du secteur public et pour que la gestion de celui-ci se rapproche de celle du secteur privé. Dans cet article, nous proposons l'argument contraire, à savoir que les hauts fonctionnaires, y compris les sous-ministres, travaillent désormais dans un environnement où ils n'exercent qu'un contrôle limité et en tout état de cause affaibli par rapport à celui qu'ils exerçaient voici trente ans.

Nous avons pu nous inspirer des travaux des auteurs qui ont contribué au présent numéro de *Télescope*. Le lecteur sera à même d'apprécier que nous ayons réuni certains parmi les plus réputés chercheurs dans le domaine de l'administration publique. Leur participation fait la lumière sur les plus importants défis que les gestionnaires publics ont à relever. Notre conclusion selon laquelle les hauts fonctionnaires œuvrent dans un contexte où le contrôle des opérations leur échappe de plus en plus repose également sur nos plus récents travaux (Savoie, 2008; Bourgault, 2007).

### L'effacement des frontières et des territoires

L'effet de la mondialisation sur les États nationaux a fait couler beaucoup d'encre. Contentons-nous de

mentionner que le phénomène a profondément touché notre compréhension traditionnelle du pouvoir, de l'autorité et de la relation entre les politiciens et les fonctionnaires. Il est aujourd'hui communément admis que l'évolution a engendré de nouveaux rapports de force entre eux (Pauly et Grande, 2005, p. 7).

Une spécialiste de la politique internationale soutient que l'exercice du pouvoir n'est plus dorénavant limité aux représentants de l'État et que certaines institutions non gouvernementales ont acquis un pouvoir considérable. Elle prétend que le pouvoir politique est exercé à la fois par le « marché » et par les institutions transnationales (Strange, 1996). Pierre Pettigrew, ancien ministre des Affaires étrangères du Canada, explique que la mondialisation signifie que « les entreprises peuvent délocaliser une unité de production donnée dans une région géographique donnée, pour des raisons économiques, sans le moindre souci de considérations politiques ». Il ajoute : « La mondialisation se moque des frontières politiques et fusionne les espaces économiques. Ainsi, à la marge du champ de compétence de l'État, un nouveau pouvoir émerge, un pouvoir anonyme et apatride, un pouvoir à la fois enivrant et terrifiant. En cette époque de mondialisation, le pouvoir vertical de l'État est peu à peu remplacé par le pouvoir horizontal du marché » (Pettigrew, 2000, p. 8-9). Rien de tout cela, insiste-t-il, n'est le fruit de décisions « prises au cabinet » (Pettigrew, 2000, p. 12). Peter Harder, ancien haut fonctionnaire canadien très respecté, souligne que de nos jours, « l'espace économique est plus important que l'espace politique » (cité dans Reynolds, 2007, p. B2). Si tel est le cas, comment peut-on dès lors identifier celui qui détient le pouvoir et en exerce les responsabilités déléguées et celui qui exerce le contrôle nécessaire à la planification et à la mise en œuvre de nouvelles initiatives?

Plus que n'importe quel autre événement, la mondialisation a brouillé la localisation du pouvoir et permis de plus en plus à ceux qui le détiennent d'esquiver la responsabilité de leurs décisions. Quel que soit le palier de gouvernement, nombre d'administrations ont privatisé des entreprises étatiques, déréglementé des secteurs économiques et abaissé les taxes et les tarifs douaniers. Les chefs politiques expliquent que la nature compétitive de l'économie mondiale les force à agir de la sorte. Ils prétendent que les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Chine,

Bruxelles ou la compétitivité internationale les y ont contraints. Jusqu'à la crise économique de 2008, non seulement les États nationaux se sont-ils retirés jusqu'à un certain point de la gestion de leurs économies nationales, mais ils ont dû ajuster une partie de leurs appareils bureaucratiques au déploiement de programmes politiques internationaux. De nouvelles ententes de collaboration régionales, transnationales et internationales ont également été conclues. Elles impliquent des responsabilités partagées, ne serait-ce du fait que le pouvoir et l'influence se doivent d'être répartis entre des États soucieux de l'essor de leurs économies nationales.

La formule de Thomas Friedman (1999, p. 17) selon laquelle dans l'économie moderne chacun est lié, mais personne n'est en contrôle, apparaît plus actuelle que jamais. Les marchés nationaux ne peuvent plus ignorer les avancées survenues hors de leurs frontières. Les pertes consécutives à l'affaire américaine des prêts hypothécaires à haut risque de l'été 2007 ont été répercutées à l'échelle planétaire. Nous observons ici que la mondialisation modifie notre compréhension du pouvoir et rend celui-ci malaisé à localiser. Les fonctionnaires et même les politiciens, y compris les premiers ministres, ne sont plus en mesure de façonner et de contrôler les politiques nationales comme ils en avaient le pouvoir dans le passé.

Andrew Turnbull, ancien secrétaire du cabinet britannique a mentionné l'extraordinaire diversité des sources de conseil désormais à la disposition des gouvernements: « Nous ne pouvons plus prétendre détenir le monopole des conseils politiques. En fait, nous apprécions le fait d'être plus réceptifs aux idées des groupes de réflexion, des consultants, des autres gouvernements, des conseillers spéciaux et des intervenants de première ligne » (Turnbull, cité dans Bogdanor, 2006, p. 159). L'administration n'a jamais eu la réputation d'accepter aisément les avis extérieurs et il est difficile d'imaginer que ce soit le cas aujourd'hui (Peters, 1978). Et pourtant, elle n'a plus le choix puisque les gouvernements recherchent aujourd'hui une large diversité de contributions externes à la fonction publique, comme l'a montré le récent comité-conseil au ministre des Finances du Canada en le conseillant sur la manière de faire face à la crise économique. En d'autres temps, cette expertise aurait été puisée uniquement au sein de la fonction publique.

Turnbull a raison lorsqu'il avance que les services de conseil, qu'ils soient ou non les bienvenus, proviennent dorénavant de plusieurs directions et que l'administration n'a d'autre possibilité que de s'adapter. En effet, avec l'effacement des frontières – au sein même des gouvernements, entre les différents gouvernements, entre les secteurs public et privé, entre le gouvernement et les citoyens –, l'espace relativement protégé qu'occupaient les politiciens et les fonctionnaires de carrière a été déverrouillé. Dans de nombreux cas, les changements ont été subtils et même, lorsqu'ils étaient décidés isolément, mineurs, de telle façon qu'en apparence, la situation actuelle ressemble encore à celle qui avait cours il y a trente ou quarante ans. Toutefois, lorsque l'on procède à l'addition de ces multiples bouleversements, on comprend que l'on se trouve projeté dans un tout nouveau territoire. L'effondrement des frontières rend très difficiles la gestion et le contrôle des activités des ministères par les hauts fonctionnaires.

De la même manière, le rôle des sous-ministres canadiens a considérablement évolué: après les spécialistes sectoriels conduisant des politiques qui répondent aux nouveaux besoins de la société, on a fait appel à des gestionnaires de politiques, puis à des « intégrateurs » qui eux savent mettre en œuvre des processus décisionnels en arrimant les connaissances disponibles à l'environnement du secteur objet de la décision. Les ministères regroupent de vastes réseaux d'experts, des gens qui cumulent des décennies d'études, de réflexions et de pratique dans un domaine circonscrit de l'activité humaine. Le rôle du sous-ministre est de faire converger ces savoirs diversifiés et de les intégrer sous forme de projets, de propositions, d'opinions ou même de décisions prises au nom du ministre. Dès 1984, le sous-ministre québécois Robert Normand le décrivait ainsi dans la revue *Administration publique du Canada* s'inspirant d'un écrit de A. H. Johnson de 1961! Les sous-ministres se voient désormais comme des intégrateurs d'un ensemble de savoirs: le savoir du passé (la mémoire organisationnelle), le savoir de l'avenir (l'avancement des sciences et des technologies dans le domaine), le savoir de l'environnement (les organisations, les institutions, les groupes et les intérêts impliqués), le savoir du possible (les enjeux juridiques, économiques et politiques) et le savoir du « comment-faire » (la capacité de l'organisation à donner une suite concrète aux décisions) (Bourgault, 2007).

Andrew Turnbull (2005, p. 14) explique encore que les gouvernements doivent maintenant s'engager avec divers partenaires et il se déclare en faveur de la promotion active de l'idée selon laquelle ce qui importe, c'est ce qui fonctionne. Ce qui fonctionne requiert une approche plus collaborative qu'autrefois et des capacités différentes. Ce qui fonctionne peut très bien menacer les aspects traditionnels et fondamentaux de la mécanique gouvernementale: les frontières et la hiérarchie. Turnbull est convaincu que les gouvernements doivent expurger certains secteurs de l'appareil public et offrir une « grande possibilité d'expressions aux usagers » (Turnbull, 2005, p. 11), avec pour conséquence que les hauts fonctionnaires des services centraux puissent être moins à même d'exercer un contrôle sur les opérations de leurs ministères.

L'érection de frontières délimitant les responsabilités a été au cœur de la mise en place des institutions politiques et administratives. L'organisation hiérarchique, la départementalisation, la division du travail, la spécialisation, l'atomisation de la responsabilité, l'élévation du mérite en principe, la spécification des responsabilités pour chaque poste de la fonction publique et la doctrine de la responsabilité ministérielle ont toutes pour objectif l'établissement de frontières administratives. Celles-ci peuvent servir de nombreux desseins. Elles établissent la légitimité d'accès aux cercles de prises de décision, fixent les mandats ministériels et désignent les personnes responsables de chaque tâche. Plus important encore, les frontières permettaient aux hauts fonctionnaires d'exercer un contrôle et de tenir leurs subordonnés responsables de leurs décisions et de leurs activités.

Les frontières entre les sphères politique et administrative se sont également effacées en ce qui concerne les rapports avec les médias. Étant donné que les médias sont de plus en plus invasifs et qu'aucun lieu où se déploie l'activité gouvernementale ne leur est interdit, les fonctionnaires bénéficient de moins en moins d'un espace administratif inexpugnable. Il n'est pas exagéré d'écrire qu'en raison du rôle des nouveaux médias, les politiciens sont constamment en mode électoral. Cette orientation retombe sur les épaules des fonctionnaires à qui l'on demande une plus grande réactivité aux souhaits de leurs maîtres politiques.

## Une bureaucratie plus réactive

Au cours des années 1980, une grande partie des réformes de la fonction publique avait pour objectif de renforcer l'influence des élus dans leurs rapports avec les fonctionnaires. Ce que voulaient ces politiciens, de Margaret Thatcher, puis John Major, Tony Blair et Gordon Brown en Grande-Bretagne à Ronald Reagan puis George Bush père aux États-Unis en passant par Brian Mulroney, puis Jean Chrétien, Paul Martin et Stephen Harper au Canada, était une administration plus réactive et les études semblent indiquer qu'ils y sont parvenus (voir entre autres Savoie, 2003; Foster, 2005).

Cependant, l'administration, du moins celles de l'Angleterre et du Canada, apparaît traditionnellement comme une institution d'importance secondaire, une institution dénuée de personnalité constitutionnelle distincte du pouvoir exécutif, contrairement à ce que seraient les administrations publiques toutes puissantes de l'Europe continentale (Suleiman, 1974, p. 5). Au sein de systèmes parlementaires de type Westminster, les politiciens auraient donc théoriquement dû détenir toute l'autorité politique nécessaire à l'avancée de leurs projets. Dès lors, qu'est-ce qui a changé? Le centre, notamment le Bureau du premier ministre et le siège des ministères, a changé. Rendre le centre plus fort a des incidences significatives sur les rapports entre les élus et les fonctionnaires. Les politiciens ambitieux et les hauts fonctionnaires voudront se faire remarquer des premiers ministres et de leurs conseillers. Les premiers ministres, tels jadis les monarques, rechercheront et récompenseront toujours la loyauté. Également comme les rois d'autrefois, les premiers ministres n'apprécient pas les conseils dérangeants, en particulier lorsqu'ils contrarient leurs projets fétiches ou leurs préférences politiques.

Certains indices illustrent que les hauts fonctionnaires sont devenus plus sensibles à la « vie de la cour » des premiers ministres, du moins au Canada. Le journaliste politique Lawrence Martin écrit que les bureaucrates canadiens n'ont désormais qu'une seule alternative: « rentrer dans le rang ou rentrer chez eux ». Reprenant la phrase d'un sous-ministre, « lorsque l'on vit dans un monde univoque, je suppose que l'on peut se passer de bureaucratie », il ajoute que « le gouvernement

ne veut pas que les hauts fonctionnaires exercent une fonction de remise en question » (Martin, 2006, p. A1 et A6). Jim Travers (2007) écrit que certains hauts fonctionnaires d'Ottawa expriment ainsi leur frustration : « Plutôt que de jouer le rôle de sous-chefs assistant le gouvernement dans la préparation du menu national, les bureaucrates sont employés comme cantiniers. »

Des témoignages de politiciens et de hauts fonctionnaires ainsi que des documents déposés à la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (commission Gomery) ont révélé à quel point Gordon Osbaldeston, un ancien secrétaire du cabinet, avait raison en disant qu'il avait vécu assez longtemps pour voir, dans quelques circonstances, s'opérer la fusion de la politique partisane et des affaires gouvernementales<sup>3</sup>.

L'opinion générale, du moins celle des fonctionnaires récemment retraités et des observateurs indépendants, est que la haute fonction publique est très perméable aux demandes des politiciens élus, et peut-être même trop. Témoignant devant la commission Gomery, certains ministres ont même admis que les choses étaient allées trop loin. L'ancienne présidente du Conseil du Trésor, madame Lucienne Robillard, s'est étonnée devant la commission au sujet d'un document préparé à l'époque par des fonctionnaires et présenté aux ministres, dont le contenu précisait que « les ministres devraient recommander le renforcement du Parti libéral au Québec ». Ce qui signifiait engager des organisateurs, trouver des candidats, cibler les circonscriptions dans lesquelles le parti pouvait l'emporter (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005b, 11,25). Elle trouvait « inhabituel » qu'un pareil document soit proposé par des fonctionnaires à Jean Chrétien en tant que premier ministre du gouvernement, plutôt que par des organisateurs du Parti libéral à leur chef de parti. Le fait que bon nombre des documents du cabinet soient maintenant produits au Canada par des consultants plutôt que par des fonctionnaires de carrière peut expliquer le contenu du document évoqué par madame Robillard, parmi de nombreux autres (voir Savoie, 2008, p. 242).

Les témoignages d'autres ministres et de personnels politiques supérieurs devant le juge John Gomery

rèvent également qu'ils exercent désormais une influence considérable, y compris sur l'exercice des responsabilités administratives des fonctionnaires. Le premier ministre Jean Chrétien a reconnu s'être entretenu avec un fonctionnaire de carrière, Roger Collet, avant que celui-ci soit nommé à un poste de la fonction publique, tout en insistant pour dire qu'il ne s'agissait pas d'une action de « micro management » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005d, 12,563 et 12,567). Le premier ministre a soutenu qu'il s'assurait simplement de la compréhension chez Collet des défis qui l'attendaient et de la capacité de l'homme à occuper le poste. Cette attitude révèle que Jean Chrétien estimait être en meilleure position pour appliquer les principes de la promotion au mérite que ne l'auraient été les hauts fonctionnaires!

Le chef de cabinet de Jean Chrétien, Jean Pelletier, a déclaré au juge Gomery que les hauts fonctionnaires voyaient d'un mauvais œil sa participation dans le programme des commandites. Mais, expliquait-il : « Cela fait partie d'un système dans lequel les fonctionnaires défendent jalousement leurs chasses gardées et lorsqu'ils n'ont pas le loisir de décider de tout, ils sont mécontents. Un sous-ministre ou un sous-ministre adjoint voulait contrôler le programme à lui seul. Je crois que le greffier s'y opposait et, bien évidemment, le premier ministre s'y opposait aussi » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005c, 12,415-16). Il a ajouté : « Je me souviens très bien que les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé voulaient décider de tout à propos de l'"utilisation" des fonds du programme des commandites et qu'ils étaient mécontents que la décision finale appartienne au premier ministre. Je me souviens très bien de cela » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005c, 12,415).

Ainsi, plus la haute fonction publique était consciente du scandale, plus elle aurait souhaité s'impliquer dans le dossier. Cela n'a pas empêché Jean Pelletier de jouer un rôle dans la gestion du programme des commandites, *a minima* à titre de conseiller politique. Jean Pelletier a également admis qu'il avait adressé une lettre à tous les ministres pour les avertir qu'il avait désigné un fonctionnaire partisan, issu du Bureau du Premier ministre, pour superviser la mise en œuvre d'une nouvelle politique en matière de

<sup>3</sup> Gordon Osbaldeston a fait cette observation lors d'un tour de table de la commission Gomery à Toronto, le 5 octobre 2005.

publicité (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005c, 12,339). Cela dit, il est important de souligner que madame Jocelyne Bourgon, alors greffière du Conseil privé, a alerté le premier ministre en deux occasions à propos des implications de responsabilité découlant de la participation directe de son bureau dans le programme des commandites.

Warren Kinsella, le chef de cabinet du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, ministère qui abritait le programme des commandites, a écrit au sous-ministre: « À mon avis, monsieur J. C. Guité, actuel directeur général de la publicité et des enquêtes d'opinion publique, devrait être chargé de la supervision de l'ensemble des activités de publicité et de commandite. Il est nécessaire qu'il soit nommé à un poste lui permettant de mener ces tâches à bien et que l'on lui attribue les ressources appropriées pour la conduite d'une telle initiative » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005a, 10,509). Le ministre David Dingwall a déclaré qu'il avait « certainement demandé à monsieur Kinsella d'écrire cette note » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005a, 10,600). Il a expliqué que d'aucuns, tant au ministère qu'ailleurs au sein du gouvernement au plus haut niveau, reconnaissaient unanimement que monsieur Guité avait accompli un travail de premier ordre et que ni le sous-ministre, ni quiconque au sein du ministère, ne lui avait alors fait remarquer que cette action pouvait être inappropriée (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005a, 10,600 et 10,603). Le sous-ministre a déclaré au juge Gomery qu'il avait trouvé la note inacceptable, mais il a admis ne pas avoir soulevé la question auprès du ministre<sup>4</sup>.

La question est maintenant de savoir si ces comportements d'hyperproximité politique sont propres à une époque et à des individus ou s'ils singularisent de manière durable dans le temps, l'ensemble d'une communauté de fonctionnaires.

## ■ LES CHANGEMENTS DANS LES CARACTÉRISTIQUES DES SOUS-MINISTRES

Auparavant experts et gestionnaires autoritaires, les sous-ministres sont devenus des courtiers de savoirs

et des leaders. Voici soixante ans, ils étaient des spécialistes sectoriels à l'écoute du premier ministre. Au terme d'une évolution qui a couvert les vingt dernières années, ils sont désormais des gestionnaires généralistes dotés d'une forte expérience en management public. Nommés à ce niveau après une carrière comprenant en moyenne huit affectations réparties sur vingt-deux ans, ils restent moins longtemps à un poste et au gouvernement: ceux en poste au gouvernement fédéral canadien en juin 2008 en sont à leur deuxième affectation comme sous-ministre (la quatrième pour certains); ils sont à ce niveau en moyenne depuis deux ans (pour quelques-uns depuis douze ans!); ils occupent la présente affectation en moyenne depuis trente-deux mois (pour certains depuis plus de cinq ans et pour une personne depuis sept ans!); leur précédente affectation en tant que sous-ministre a duré vingt-neuf mois; les sous-ministres qui ont déjà eu au moins une autre affectation à ce niveau s'y trouvent depuis plus de soixante-quatorze mois.

## Les relations aux institutions politiques

Les députés et les ministres comptent aujourd'hui dans leurs rangs plus de politiciens professionnels que jamais: pour certains d'entre eux, la députation représente une carrière professionnelle! Sur les banquettes arrière du pouvoir, ou figures de proue de l'opposition, siégeant aux comités parlementaires ou ministres, ils sont des politiciens aguerris et des parlementaires expérimentés. Dès lors, les ambitions à l'égard de la progression de la carrière peuvent colorer leurs interventions.

Ainsi, des ministres font preuve de cynisme envers la haute fonction publique qu'ils auraient, selon eux, « affrontée » quand ils étaient sur les bancs de l'opposition: avant même sa nomination, un ancien président du Conseil du trésor reprochait à la haute fonction publique de retenir de l'information, voire de déformer la vérité. Ils critiquent les bureaucrates de chercher à se soustraire à tout prix à l'attention des médias et à la critique des parlementaires de l'opposition pour éviter des difficultés et des embarras pour eux-mêmes et pour leurs ministres.

<sup>4</sup> Le sous-ministre a adapté sa conduite à ce qui était attendu. Cette attitude a été qualifiée de *propriosception* (Bourgault, 2006, p. 318).

Dorénavant, les ministres sont mieux instruits des affaires du ministère grâce au travail de leur secrétariat, au déploiement des moyens de communication et à la multiplication des groupes d'intérêts. Interrogés en 2007, des sous-ministres affirment que les ministres s'impliquent davantage dans l'élaboration de politiques, car les programmes des partis et des premiers ministres sont plus précis : les mandats annuels que reçoivent les ministres sur les priorités des ministères en apportent la preuve. S'il apparaît actuellement plus systémique, l'interventionnisme des politiciens s'est toutefois manifesté ponctuellement dans le passé partout au Canada (Pierre Elliot Trudeau en 1968, le Parti Québécois de René Lévesque après 1976, Bob Rae et Mike Harris en Ontario, Ralph Klein en Alberta, Bernard Lord au Nouveau-Brunswick). La haute fonction publique perçoit la « volonté » des autres, semble-t-il, d'autant plus facilement et fortement que cette volonté politicienne diffère de celle des hauts fonctionnaires!

Les sous-ministres rencontrent plus de compétiteurs qu'autrefois lorsque vient le temps de prodiguer des conseils aux ministres : les secrétariats (anciennement appelés cabinets), les experts externes et les consultants, les « amis » des ministres, les « conseillers privilégiés », mais informels des ministres, etc. Aujourd'hui, une large diffusion du savoir dans la société permet à un plus grand nombre d'intervenants d'exprimer au ministre des opinions, des mises en garde et des préférences. Plus encore, alors qu'auparavant il était de bon ton, pour des raisons de transparence, de créer et de maintenir une distance entre le gouvernement et la société civile, aujourd'hui la volonté d'écoute et d'inclusion de la communauté manifeste l'effet inverse. En outre, les cabinets ministériels souhaitent continuellement élargir leur champ d'intervention : cette tendance, cyclique au fil de l'histoire canadienne, a connu ses moments forts en 1968 et en 1984. Le cabinet du premier ministre joue depuis 1968 un rôle de premier plan, dans certains cas il a exercé un pouvoir de *veto* (Savoie, 1999).

Bien que plus souvent présents dans la capitale, les ministres restent très sollicités et leurs agendas leur accordent peu de temps de qualité pour travailler avec les hauts fonctionnaires. Les événements à l'étranger, les engagements protocolaires et les adresses aux associations se multiplient. Faute de temps disponible,

les ministres ont maintenant moins d'occasions d'échanger de manière informelle avec les hauts fonctionnaires.

### L'effet des gouvernements minoritaires

La pratique des gouvernements minoritaires s'ancrerait-elle au Canada? À la fin de 2008, les trois derniers gouvernements n'avaient pas détenu de majorité au Parlement. Dans ces situations, la durée d'un gouvernement est naturellement aléatoire. Tant à la Chambre des députés que dans les comités parlementaires, l'opposition se trouve en majorité. Il en résulte un allongement des procédures, une prolifération des interventions agressives et, surtout, une incertitude quant au destin des projets législatifs.

Dans cette perspective, les sous-ministres disent avoir l'impression que tout sujet devient politiquement sensible et que cette sensibilité s'amplifie démesurément : un détail minime d'un projet ou un raté négligeable de la gestion soulève beaucoup d'inquiétude chez le ministre et requiert en conséquence du temps pour les explications et les justifications. L'ensemble de la gestion se fait donc de manière plus anticipative pour prévenir l'émergence de ces problèmes mineurs qui engendreront d'importants investissements en « contrôle des dommages et rétablissement de la situation ». Les ministres attentifs y sont tout aussi sensibles que leurs sous-ministres et le leur font savoir : il en va en effet de leur performance et de leur carrière de ministres!

Par ailleurs, la planification des législations, des politiques et des programmes devient plus incertaine : on ne peut prédire les modifications aux projets de loi, ni la date de leur adoption. Ces projets font en effet l'objet de plus de tractations qu'en situation de gouvernement majoritaire servis sans faillir par la discipline de parti. Enfin, l'éventail des options d'élaboration de politiques s'est refermé : le gouvernement doit se concentrer sur quelques grandes priorités, car il n'a pas les moyens de négocier l'adoption de multiples projets, chacun demandant plus de temps et d'échanges, ces derniers susceptibles de créer des tensions.

Sur la scène parlementaire, la situation de gouvernement minoritaire exacerbe les comportements

opportunistes des députés. Des sous-ministres se décrivent comme des punching-balls pour tous les partis politiques quand ils témoignent devant les comités parlementaires. L'ampleur du phénomène est nouvelle dans la période contemporaine : seule l'affaire Al-Mashat (Sutherland, 1991) avait provoqué de semblables antagonismes, mais cet épisode se déroulait dans le cadre de l'apprentissage de la nouvelle imputabilité des sous-ministres<sup>5</sup>.

### Une nouvelle imputabilité

La nouvelle imputabilité des sous-ministres crée une certaine difficulté aussi bien pour distinguer la zone de responsabilité du ministre de celle du sous-ministre, que pour déterminer ce à quoi peut convenir de répondre un sous-ministre qui témoigne devant un comité parlementaire. À cet effet, des règles d'engagement ont été édictées par le Bureau du Conseil privé dès 1988. Mises à jour depuis comme document du gouvernement, elles ne sont plus de simples recommandations du Bureau du Conseil privé, mais bien une directive gouvernementale (Bureau du Conseil privé, 1990 et 2007).

En renforçant les contraintes à l'endroit des personnes acceptant de devenir membres de secrétariats ministériels, la Loi fédérale sur la responsabilité (projet de loi C-2) pourrait contribuer à abaisser la qualité des personnes recrutées et par voie de conséquence la qualité des conseils et des préventions que reçoit le ministre. Dans cette perspective, les sous-ministres devront consacrer plus d'attention aux besoins des ministres en matière de conseil en prenant le risque d'évoluer dans un cadre dans lequel les conseillers du ministre sont en début ou en fin de carrière.

Soumise à des contrôles centraux plus stratégiques, plus intelligents, plus sophistiqués donc plus exigeants, la reddition de comptes des sous-ministres se fait à quatre niveaux : l'évaluation annuelle de rendement par les pairs ; la reddition de comptes aux organismes centraux (et aux toujours plus nombreuses agences du Parlement) sur l'exercice des délégations reçues ; l'évaluation par le ministre « au quotidien » qui influe sur la confiance interpersonnelle et le degré d'autonomie

consentie ; enfin la reddition de comptes en tant que sous-ministre (administrateur de comptes) devant les comités parlementaires sur les quatre objets précis que la Loi sur la gestion des finances publiques prévoit depuis 2007 : (1) le respect des politiques et des procédures administratives applicables ; (2) l'efficacité des mesures de contrôle interne ; (3) l'exactitude des comptes du ministère ; (4) l'exercice des pouvoirs légaux transmis selon l'article 12 de la Loi.

### Des gestionnaires d'organisations équipées de portes tournantes

Les sous-ministres dirigent des organisations qui connaissent des changements incessants de leurs personnels. Dans un passé récent, les fonctionnaires accomplissaient l'ensemble de leur carrière dans un même ministère. Ils étaient connus, reconnus... et relativement prévisibles ! Ils faisaient montre d'un fort sentiment d'appartenance institutionnelle. Leur responsabilisation était plus élevée, car on pouvait aisément associer un dossier à une personne ou à une équipe. Mais surtout, l'avancement des projets n'était pas interrompu ou retardé du fait du départ, de la mutation ou du remplacement d'un titulaire ou d'un de ses supérieurs. Aujourd'hui, la circulation de l'information encourage la mobilité professionnelle, les autorités prônent la carrière corporative (cadres du gouvernement) aux dépens de la carrière ministérielle et les nombreux départs à la retraite ouvrent des occasions d'amélioration de la carrière. Les changements sont si fréquents que les autorités<sup>6</sup> ont entrepris une étude sur le phénomène du CHURN (pour *Change and Turn*). En situation de mobilité des personnels forte et rapide, les hiérarchies ministérielles peinent à suivre l'avancée des dossiers (leur rythme de progression et les orientations considérées) et s'exposent à des risques d'erreurs avec l'arrivée constante de nouvelles recrues sur les postes.

Ainsi, alors que leur maîtrise des affaires se trouve fragilisée, les sous-ministres n'en font pas moins désormais l'objet de suivis, d'évaluations et de contrôles renforcés et ils se doivent de répondre à une multiplication d'obligations.

<sup>5</sup> Mise en place de certaines recommandations du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes.

<sup>6</sup> Commission de la fonction publique du Canada, juin 2008.

## Les pressions des groupes

Dans le passé lointain, seuls quelques rares groupes de pression aux mandats généralistes et disposant de ressources modestes animaient la scène nationale<sup>7</sup>.

De nos jours, les groupes de pression ont proliféré et se sont spécialisés. Ils comptent même des anciens ministres et des sous-ministres parmi leurs dirigeants ou leurs consultants. Ces groupes rassemblent des moyens financiers et organisationnels importants en soutien de leurs campagnes permanentes. Plusieurs initiatives visant plus de démocratie aux dépens de la bureaucratie les aident dans leur action : l'accès à l'information, la reddition de comptes parlementaire, les rapports des agents du Parlement toujours plus nombreux (voir Bourgault, 2005), les initiatives de transparence de gestion sur les sites Web gouvernementaux.

### ■ UN RÉGIME DE GESTION DIFFICILE À RÉFORMER

L'exercice contemporain du rôle de sous-ministre offre un inventaire impressionnant de défis opérationnels. Les sous-ministres enregistrent en effet les retombées nationales de la mondialisation, ils subissent l'impact de la frénésie médiatique, ils s'accommodent de la formation de gouvernements minoritaires et ils composent avec la professionnalisation des politiciens. Dans leur « monde idéal », ils se satisferaient d'objectifs clairs et stables, d'un dialogue serein et prévisible avec les ministres, d'une zone d'influence mieux garantie, d'une plus grande marge de manœuvre dans la gestion, d'une main-d'œuvre stable et d'une reddition de comptes réaliste et moins politisée. Or, on observe une difficulté récurrente, tant chez les politiciens que chez les hauts fonctionnaires, à approuver des propositions de réformes. On semble toujours à la recherche du dosage magique entre la nécessaire marge de manœuvre du gestionnaire et les impératifs du gouvernement responsable.

En premier lieu, les efforts pour rendre la haute fonction publique plus responsable devant les comités parlementaires n'ont pas donné les résultats espérés. Certes, les sous-ministres s'y expriment « sous leur nom », mais ils ne le font pas « en leur nom ». Selon

les directives gouvernementales, ils interviennent au nom du ministre et celui-ci conserve à la fois le choix de son représentant et celui du champ des réponses possibles.

L'espace de gestion réclamé par la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement et la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité ne s'est matérialisé en partie que dans les années 2000 et plusieurs scandales l'ont bien vite étouffé. Plusieurs exemples illustrent cette difficulté. L'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur devait transmettre plus de pouvoirs de gestion et d'initiatives aux ministères. Elle a finalement été diluée au profit des contrôles qui ont suivi l'affaire des subventions et des contributions. Celle-ci avait pourtant été largement exagérée par les médias ainsi que par l'opposition (voir Good, 2003). De plus, sous le gouvernement de Paul Martin, les excès de la partisanerie politique de l'affaire des commandites ont généré plus de contrôles non pas des politiciens, mais des bureaucrates ! Après 2005, les contrôles de gestion étaient devenus plus stricts et plus exigeants qu'ils ne l'étaient au seuil des années 1980.

En 2004, la réforme visant à moderniser la gestion de la fonction publique envisageait d'accorder de plus larges pouvoirs de décision aux sous-ministres en matière de nomination. Mais ces derniers se sont montrés réticents à rendre des comptes aux comités parlementaires au sujet des nominations. Ils ont préféré laisser la Commission de la fonction publique exercer le pouvoir général de nomination et se sont contentés de délégations d'autorités assorties d'encadrements réglementaires.

Plusieurs recommandations de la commission Gomery avaient trait au statut, au rôle et à la marge de manœuvre des sous-ministres. Des universitaires et des spécialistes du domaine avaient inspiré ces recommandations : atténuer la discrétion politique dans le choix des sous-ministres, formaliser la durée en poste, les rendre officiers de reddition de comptes, prévoir des mécanismes de résolution des conflits avec les ministres. À l'inverse, plusieurs hauts fonctionnaires et quelques universitaires avaient publiquement affiché leurs réserves à l'égard de ces projets de réformes qui, rendant le sous-ministre trop autonome, diminuaient

<sup>7</sup> La commission MacDonald (1985) notait la montée en nombre et en pouvoir des groupes de pression (p. 57 et s.).

les ressources du pouvoir du premier ministre. Trois ans plus tard, la plupart sont restées lettre morte au grand dam du commissaire Gomery<sup>8</sup>.

Qui plus est, en 2007, la Loi fédérale sur la responsabilité a notamment encadré la gestion des ministères en affublant chacun d'eux d'un comité de vérification externe. Mais elle a également augmenté les ressources allouées aux comités parlementaires pour l'examen budgétaire et elle a haussé le niveau des obligations gouvernementales en matière d'accès à l'information. En outre, une autre loi, sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, est entrée en vigueur en 2007. En somme, à travers ces législations, on ne recense que des suppléments de contraintes pour les sous-ministres dans l'accomplissement de leurs tâches et aucun facteur de facilitation de celles-ci.

## ■ CONCLUSION

Les sous-ministres apparaissent chaque jour davantage des managers de la complexité : les échiquiers – externes et internes au gouvernement et au ministère – dans lesquels ils évoluent se complexifient sans cesse.

Autorités hiérarchiques supérieures du ministère, on veut qu'ils soient aussi des « inspireurs » et ce talent n'est pas l'apanage de tous. En quelques années, ils ont troqué leur rôle de leader transformationnel qui

instille le changement et organise l'adaptation pour celui de contrôleur du mouvement, mouvement dont le rythme et l'orientation requièrent aujourd'hui plus de réceptivité et d'attention. Ce faisant, ils relaient dans leurs administrations les préoccupations et les sensibilités des agences centrales, politiques ou administratives. Le sous-ministre ressemble de plus en plus à un chef d'orchestre qui cherche à optimiser la prestation de ses instrumentistes tout en sachant composer avec une partition évolutive.

En tant que courtiers du savoir, ils sont dorénavant, dans leur dialogue avec les ministres, concurrencés par nombre d'autres émetteurs de communication. On assiste à la fin du « spécialiste » qui conçoit des politiques. On réclame aujourd'hui un « intégrateur » capable de gérer dans un contexte d'imputabilités multiples porteuses de logiques souvent contradictoires.

Les réformes entreprises dans les trente dernières années semblent avoir plutôt aggravé la complexité de leurs tâches. En cela, elles auront accompagné les tendances observées dans la société civile. Il reste cependant à la société politique d'accepter une pondération entre l'accroissement des responsabilités et l'autonomie nécessaire à la gestion contemporaine. La responsabilité ministérielle et les exigences de la transparence de la gestion publique ont jusqu'à présent fait obstacle à la recherche de cet équilibre.

---

<sup>8</sup> Les journaux du pays en font largement écho, par exemple Jim Brown dans le *Canadian Press* du 28 mai 2008. Dans les faits, certaines recommandations furent implantées en partie avec la loi sur la responsabilité, créant la responsabilité d'administrateur de comptes et prévoyant un processus d'examen parlementaire des nominations discrétionnaires.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bogdanor, V. (2006). « Oxford and the Mandarin Culture: The Past Is Gone », *Oxford Review of Education*, vol. 32, n° 1, p. 147-165.
- Bourgault, J. (2007). *Managing without Control*, Galimberti lecture, conférence commémorative de 2007: « L'évolution du rôle de sous-ministre au sein de l'État canadien », IAPC.
- Bourgault, J. (2006). « Le rôle du sous-ministre au gouvernement du Canada : sa responsabilité et sa reddition de comptes », dans J. Gomery, *Le Parlement, les ministres et les sous-ministres*, vol. 1, p. 283-326 [produit pour la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires].
- Bourgault, J. (2005). « Les rapports entre parlementaires et fonctionnaires », dans M. Tremblay, *Le système parlementaire canadien*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval, 3<sup>e</sup> édition, p. 375-409.
- Bureau du Conseil privé (2007). *Administrateurs des comptes : lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires*, <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/ao-adc/2007/ao-adc-fra.pdf> (page consultée le 14 janvier 2009).
- Bureau du Conseil privé (1990). *Notes sur les responsabilités des fonctionnaires appelés à l'égard des comités parlementaires*, <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/notes/notes-fra.pdf> (page consultée le 14 janvier 2009).
- Foster, C. (2005). *British Government in Crisis*, Oxford, Hart Publishing.
- Friedman, T. L. (1999). *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, New York, Farrar Strass Giroux.
- Good, D. A. (2003). *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto, University of Toronto Press.
- Johnson, A. H. (1961). « The Role of the Deputy Minister », *Administration publique du Canada*, vol. 4, p. 363-373.
- Martin, L. (2006). « The Unwritten Bylaw of Bytown: Fall in Line of Fall out of Favour », *Globe and Mail*, 9 août, p. A1 et A6.
- Pauly, L. W. et E. Grande (2005). « Reconstituting Political Authority: Sovereignty, Effectiveness and Legitimacy in a Transnational Order », dans E. Grande et L. W. Pauly (dir.), *Complex Sovereignty: Reconstituting Political authority in the Twenty-first Century*, Toronto, University of Toronto Press.
- Peters, B. G. (1978). *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*, London, Longman.
- Pettigrew, P. S. (2000). *Seattle: The Lessons for Future Governance*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Reynolds, N. (2007). « A Realistic Take on Globalization », *Globe and Mail*, 17 octobre, p. B2.
- Savoie, D. J. (2008). *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and in the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press.
- Savoie, D. J. (2003). *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press.
- Savoie, D. J. (1999). *Governing from the Center: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2005a). *Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities*, Ottawa, vol. 60, 21 janvier.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2005b). *Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities*, Ottawa, vol. 65, 28 janvier.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2005c). *Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities*, Ottawa, vol. 71, 7 février.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2005d). *Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities*, Ottawa, vol. 72, 8 février.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Suleiman, E. N. (1974). *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princeton, Princeton University Press.

Sutherland, S. L. (1991). «The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability in Parliamentary Institutions», *Administration publique du Canada*, vol. 34, n° 4, p. 573-603.

Travers, J. (2007). *Branding Team Harper*, 6 février, <http://www.thestar.com/article/178411> (page consultée le 14 janvier 2009).

Turnbull, A. (2005). *Valedictory Lecture*, London, 26 juillet, [document photocopié].

# Le service public et la gouvernance : retrouver le centre

Par **B. Guy Peters**, Professeur, Département de science politique, University of Pittsburgh • [bgpeters@pitt.edu](mailto:bgpeters@pitt.edu)

Traduit de l'anglais

Le rôle de la fonction publique dans la gouvernance des pays démocratiques développés a connu un certain nombre de changements majeurs durant les dernières décennies. Traditionnellement, la fonction publique jouait un rôle très important et, à bien des égards, le rôle le plus important dans l'exercice du pouvoir dans la plupart des pays. Dans les régimes démocratiques, les leaders politiques sont censés décider en matière de politique publique. Dans la réalité toutefois, la force de la bureaucratie et l'inconsistance des politiciens (Peters, 1987; Rose, 1976) ont eu pour effet que ce sont les fonctionnaires qui formulaient *de facto* les politiques publiques. Les fameux niveaux d'élaboration des politiques publiques – niveaux maîtrisés par la fonction publique – ont un rôle important dans la détermination de ces politiques, mais tous les niveaux influent sur la prise de décision (Page et Jenkins, 2004).

Ce rôle déterminant de la fonction publique dans la manière de gouverner dépendait en partie de la qualité du « centre » du secteur public. Par « centre », nous entendons les ministères et les acteurs centraux de l'appareil public – présidents, premiers ministres, ministres des Finances et autres intervenants analogues – responsables d'élaborer les politiques et de contrôler leur mise en œuvre. Cet ensemble d'institutions et d'acteurs a été décrit comme le « cœur de l'exécutif » (*core executive*) (Weller, Bakvis et Rhodes, 1997). Un programme de l'Economic and Social Research Council a identifié des modes de fonctionnement communs au cœur de l'exécutif britannique, ainsi qu'une coopération étroite – peut-être moins présente aujourd'hui – entre les fonctionnaires de carrière et

le personnel politique<sup>1</sup>. Ainsi, aussi longtemps que les acteurs centraux prédominaient au sein du gouvernement, la fonction publique se trouvait dans une situation relativement privilégiée.

Le rôle crucial du centre dépendait pour une part de la puissance politique des élus, qui se reflétait dans les pouvoirs d'influence dont ils disposaient en matière de budget et de législation, et découlait pour une autre part de dispositions constitutionnelles. Le pouvoir du centre provenait également du monopole relatif qu'il exerçait sur l'information, de même que du niveau élevé de contrôle qu'il détenait sur l'utilisation des ressources, notamment par la définition du budget (Wanna, Jensen et de Vries, 2003). Outre cette prépondérance sur la formulation des politiques publiques, le passage de l'élaboration des politiques à leur mise en œuvre – étape relevant principalement de l'administration – donnait à la fonction publique un contrôle substantiel sur les politiques.

Nous examinerons dans cet article les origines du changement intervenu dans la nature même de la gouvernance des démocraties des pays développés, et plus particulièrement le rôle des organismes centraux dans cette gouvernance. Nous relèverons plusieurs tendances générales, mais aussi certaines différences entre les systèmes nationaux. Il sera alors possible d'aborder l'incidence des changements dans le pilotage du centre sur le rôle de la fonction publique et les évolutions de l'action de cette dernière dans l'exercice du pouvoir. En dernier lieu, nous observerons les réactions du centre à l'érosion de son pouvoir et à l'émergence d'un nouveau style de gouvernance dans la majorité des systèmes politiques démocratiques. Dans cette discussion, il apparaîtra difficile de distinguer les changements du rôle de la fonction publique dans l'exercice du pouvoir des évolutions du rôle

<sup>1</sup> La description par Hecl et Wildavsky (1974) d'une « vie de village » dans la fonction publique britannique et de ses liens étroits avec une classe politique dont les membres avaient eu aussi vocation à gouverner durant l'ensemble de leur carrière fait bien ressortir le sens du terme « cœur de l'exécutif », bien avant que celui-ci ne soit employé.

des institutions politiques centrales dans le processus d'élaboration des politiques.

Cette étude, de portée générale, accordera une attention toute particulière aux États-Unis. Ceux-ci constituent en effet un cas intéressant à bien des égards – au-delà du simple fait d'être un grand État dominant. Effectivement, le système présidentiel américain suppose, par sa nature même, d'avoir deux centres politiques en concurrence pour maîtriser la définition et l'application des politiques publiques. Les pouvoirs législatif et exécutif disposent tous les deux de moyens pour contrôler tant les politiques publiques que la fonction publique. Dès lors, le fonctionnement des institutions politiques américaines apparaît beaucoup plus complexe que celui d'autres régimes parlementaires. Cette densité d'institutions politiques est également liée à la capacité des organismes publics d'obtenir davantage d'autonomie. Une organisation publique peut ainsi passer des ententes avec des commissions et des sous-commissions parlementaires pour s'affranchir partiellement du contrôle de l'exécutif. Inversement, elle peut se rapprocher des cabinets ministériels pour se protéger du Congrès.

## ■ L'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE DANS LES DÉMOCRATIES DES PAYS DÉVELOPPÉS

Dans le système démocratique classique, les dirigeants politiques prennent les décisions et l'administration met fidèlement en œuvre ces décisions. En outre, la prestation de services publics aux usagers s'accomplissait largement par l'intermédiaire des organisations ministérielles directement liées au cœur de l'exécutif. Ces organisations sont majoritairement constituées de fonctionnaires de carrière qui se considèrent comme politiquement neutres et capables de servir n'importe quel dirigeant quelle que soit son allégeance politique (Walsh et Steward, 1992). Ces systèmes de gouvernement sont certes démocratiques, mais pour l'essentiel seulement le jour de l'élection. Entre les élections, on s'attend à ce que la population adopte une attitude relativement passive, ou bien qu'elle s'implique dans l'activité gouvernementale uniquement de manière indirecte<sup>2</sup>. Ce modèle de gouvernance s'appliquait aussi bien aux régimes présidentiels que parlementaires, avec une différence majeure à propos de la capa-

cité de l'exécutif à exercer un contrôle direct sur la politique menée.

Ce modèle de gouvernance conventionnel des régimes démocratiques correspondait toujours à une affirmation abstraite sur la manière dont les régimes démocratiques devaient fonctionner. Dans les faits, l'exercice du pouvoir a souvent divergé de manière significative par rapport à ce modèle. D'une part, les leaders politiques maîtrisaient probablement moins efficacement le processus que le modèle ne le leur laissait croire. D'autre part, même s'ils étaient neutres et non partisans, les fonctionnaires de carrière avaient souvent une idée bien ancrée des solutions à mettre en œuvre. Enfin, le secteur public n'a généralement pas autant bénéficié du monopole des services publics que suppose ce modèle. Depuis longtemps, le secteur privé a été engagé dans de nombreux services publics.

En outre, le modèle de démocratie présenté ci-dessus correspond principalement à une vision idéalisée du système de Westminster et bien d'autres régimes démocratiques ont fonctionné très différemment. Les pays scandinaves par exemple (particulièrement la Suède) ne disposaient pas de structures ministérielles pour gérer les programmes publics. Ils furent les premiers à utiliser le prototype de ce qui devint par la suite le modèle de l'agence et qui est aujourd'hui devenu la norme (Pollitt et Talbot, 2004). En France et dans d'autres pays d'Europe continentale (Ongaro, 2008), la séparation entre l'administratif et le politique n'était pas aussi marquée que ce que préconisaient les systèmes de Westminster. Ainsi, le gouvernement central était-il plus intégré et le cas échéant mieux coordonné (Hayward et Wright, 2002). Les États-Unis laissent paraître une autre variante de cette intégration, avec un exécutif pouvant nommer des personnes de son choix à des postes qui, dans d'autres pays, seraient occupés par des fonctionnaires de carrière (Maranto, 2005).

Bien que ce modèle de gouvernance soit théorique, il était assez proche de la réalité pour les pays anglo-saxons et il offrait également, dans une certaine mesure, une idéologie qui pouvait être invoquée pour se défendre contre d'éventuelles remises en cause. De plus, ce modèle était indispensable, car il établissait le

<sup>2</sup> Le rôle mineur des groupes d'intérêts dans l'activité gouvernementale correspondait à la notion pluraliste du rôle du secteur public et de ses groupes d'intérêts. Dans plusieurs systèmes démocratiques ayant des conceptions corporatistes (pluraliste ou non) du rôle de la société civile, les groupes d'intérêts sont depuis longtemps impliqués dans le processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques.

lien entre l'intrant de la démocratie – et la légitimation qui découle du processus électoral – et les extrants du système politique. Quoiqu'au-delà de la portée de cet article, la remise en question généralisée de la légitimité démocratique (voir Peters, à paraître; Savoie, 2008) a conduit à rendre l'aspect extrant du secteur public primordial.

En résumé, le modèle traditionnel de gouvernance était dirigé depuis le centre. Dans cette version de l'action gouvernementale, les acteurs et les organismes centraux, qu'ils soient politiques ou administratifs, ont globalement dominé la prise de décision et la gouvernance. Cette domination du centre a eu des vertus politiques, notamment la mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement central sur les mesures prises. Ce modèle fonctionnait néanmoins selon une logique hiérarchique et pouvait se révéler excessivement bureaucratique.

### **Les évolutions du secteur public : un gouvernement décentré**

Bien que le secteur public ait connu des changements de toutes natures durant les dernières décennies, l'orientation générale de ces changements a consisté à « décentrer<sup>3</sup> » le secteur public. Ainsi, un grand nombre de ces évolutions ont eu pour effet de disséminer l'exercice de la puissance publique à l'intérieur du secteur public tout en faisant appel plus directement au secteur privé. Celui-ci a été impliqué par l'intermédiaire de méthodes typiques du marché, comme la sous-traitance ou la passation de marché, mais également grâce à certains mécanismes non lucratifs comme la création de réseaux et de partenariats. Les modèles traditionnels de gouvernement avaient tendance à concentrer les pouvoirs dans les organismes et les acteurs centraux cités plus haut (présidents, premiers ministres, ministères des Finances, etc.). Cette concentration relative du gouvernement était, à plusieurs points de vue, fonctionnelle et efficace, mais elle a provoqué un certain nombre de dysfonctionnements qui ont conduit à des réformes. Le monopole dont jouissait le gouvernement central sur un grand nombre d'activités économiques et sociales a constitué le point central remis en cause<sup>4</sup> par ces réformes.

Par ailleurs, le modèle de management bureaucratique en vigueur au sein des ministères a entraîné des frustrations tant chez les employés publics que chez les citoyens. Pour les fonctionnaires, le modèle bureaucratique était démotivant et leur interdisait d'exploiter pleinement leur potentiel. Pour les citoyens, le formalisme et la rigidité des procédures compromettaient une quelconque influence sur leur interaction avec l'administration.

Enfin, le modèle traditionnel était fortement dépendant des règles légales et empêchait les gestionnaires publics d'utiliser leurs capacités à « faire en sorte que le gouvernement fonctionne mieux plutôt qu'il ne coûte moins ».

### **La nouvelle gestion publique**

La nouvelle gestion publique, ou NGP, (Christensen et Laegreid, 2001) fut la principale réponse aux problèmes déjà évoqués du secteur public. Bien que la NGP puisse être interprétée de plusieurs manières, ses fondements consistent à importer des principes de base de la gestion du secteur privé dans le secteur public et à mettre fin au monopole que les organismes publics détiennent sur de nombreux programmes. Ces objectifs peuvent être atteints en privatisant des services publics, ou bien en sous-traitant une partie de leurs activités au secteur privé. Même si un service doit demeurer dans le giron public, certains éléments de son activité peuvent être ouverts à la concurrence en divisant par exemple de grands ministères en plusieurs agences de plus petite taille et en accordant à ces organisations davantage d'autonomie à l'endroit du pouvoir central (Verschuere et autres, 2006).

Les effets de « décentration » de la NGP sont manifestes. Les privatisations ont réduit le contrôle exercé par le centre, comme le recours à la sous-traitance a affaibli le contrôle sur la prestation de services publics aux usagers. Qui plus est, avec la multiplication d'organismes autonomes au sein du secteur public, les ministres ont perdu la maîtrise de la mise en œuvre des politiques publiques et, plus largement, des politiques publiques elles-mêmes.

Aux prises avec cette remise en cause fondamentale de l'application des principes de leur imputabilité

<sup>3</sup> L'expression « *decenter* » utilisée par l'auteur se distingue de la décentralisation, puisque la compétence n'est pas dévolue de l'entité fédérale ou nationale à une autre entité (région ou province), et de la déconcentration (du fait de l'implication du secteur privé) [NDT].

<sup>4</sup> Pour une description de ces logiques de réformes, voir Peters (2001).

et de leur responsabilité, les ministres virent la nécessité de réaffirmer leur prééminence. Car dans le même temps, les directeurs des administrations et des agences, qui jouissaient, suivant la logique de la NGP, d'une grande autonomie, ont pu croire qu'ils étaient, et non plus leur ministre, responsables de la politique menée. Le recours à la sous-traitance et au partenariat avec le secteur privé a également contribué à restreindre la capacité du gouvernement central à contrôler et celle des ministres, voire du premier ministre, à mener l'action publique dans le sens qu'ils souhaitaient.

Les conséquences de ces réformes sur le rôle de la fonction publique ont été quelque peu contradictoires. La logique de la NGP consistait à retirer du pouvoir aux politiques. On était convaincu qu'une large part de l'inefficacité administrative à laquelle devaient faire face les citoyens et les entreprises provenait du contrôle politique et de la gestion par les politiciens de leur rente de situation<sup>5</sup>. Le directeur d'une organisation publique était devenu le héros des récits écrits par la nouvelle gestion publique. L'idée, implicite et explicite, était que si l'on donnait à ces directeurs suffisamment de pouvoir et d'autonomie, le secteur public serait plus performant et la société dans son ensemble s'en porterait mieux.

Malheureusement pour la fonction publique, les « directeurs publics » des récits en question n'étaient pas nécessairement des fonctionnaires qui avaient passé la majeure partie de leur carrière à gérer des programmes gouvernementaux. En effet, la longue implication des hauts fonctionnaires dans le secteur public n'a pas joué en leur faveur. Les tenants de la NGP souhaitaient que les postes de direction soient ouverts à des *outsiders* issus du secteur privé, prétextant *a priori* que ces néo-directeurs prendraient facilement le dessus sur les bureaucrates blanchis sous le harnais. Dans les faits, cette hypothèse ne s'est nullement avérée et les fonctionnaires de carrière ont fort bien soutenu la comparaison avec les transfuges du privé (Torres et Pina, 2004). Malgré cela, le rôle et les valeurs de la fonction publique ont été dénigrés par les partisans de la NGP.

Dans cet exposé sur la généralisation des techniques de la nouvelle gestion publique, la situation de la fonction publique aux États-Unis est intéressante à bien des égards. En premier lieu, la NGP n'a pas été un élément fondamental des réformes entreprises aux États-Unis, en partie parce que de nombreuses idées prônées par la NGP étaient déjà appliquées (Arnold, 1998). De plus, la présence d'*insiders* et d'*outsiders* aux postes de direction (Maranto, 2005) était une pratique courante et l'un des volets de l'ouverture du gouvernement fédéral aux influences extérieures et à la participation. Enfin, bien que la plupart des organisations soient une composante des ministères, l'administration fédérale américaine compte un grand nombre d'agences jouissant d'un degré d'autonomie variable par rapport au ministre ou au président<sup>6</sup>.

### La participation

La volonté de promouvoir la participation a été le deuxième grand axe de la réforme du secteur public durant les dernières décennies. Dans la plupart des cas, la participation a été conceptualisée de manière large en y incluant la participation à l'intérieur du secteur public des employés des échelons inférieurs et une plus grande participation des membres de la société civile, en particulier ceux concernés par une politique publique. Les réformes participatives découlaient du constat des effets négatifs de la nature hiérarchique de l'administration classique, et conséquemment des difficultés rencontrées par nombre de personnes, à l'intérieur et à l'extérieur du secteur public, à exercer une quelconque influence.

Les gouvernements ont conçu une série d'instruments pour améliorer la participation. L'activation de réseaux sociaux en vue de définir et de mettre en application les politiques publiques a été l'un des principaux (Sorenson et Torfing, 2006), le plus visible assurément, utilisé pour stimuler la participation d'acteurs de la société civile, qu'il s'agisse d'individus ou de groupes. L'objectif était double : non seulement les politiques publiques dans l'élaboration desquelles on impliquait

<sup>5</sup> La logique économique soutenant la NGP a conduit ses partisans à adopter ce type de vocabulaire économique pour discuter du comportement du secteur public.

<sup>6</sup> Les agences sont, bien entendu, également responsables devant le Congrès.

<sup>7</sup> L'idée de base soutenant les réformes participatives était que les personnels des échelons inférieurs des organismes publics ainsi que les acteurs de la société civile disposaient d'un grand nombre de données sur la politique publique en question et que cette information pouvait être utile pour bonifier la politique menée.

d'avantage d'acteurs avaient des chances de se révéler plus pertinentes<sup>7</sup>, mais le processus d'élaboration en soi serait également plus démocratique. Il n'est toutefois pas interdit de s'interroger sur le caractère démocratique de ces réseaux associatifs, étant donné qu'ils ne sont pas toujours ouverts à tous et qu'ils peuvent tenir à l'écart des personnes qui auraient le plus besoin d'influencer le secteur public.

L'habilitation des employés des échelons inférieurs a constitué un autre élément crucial des réformes participatives dans le secteur public (Charh et Landry, 1997; Peters et Savoie, 1996). Cette habilitation repose sur deux présupposés : le premier réside dans la prise de conscience que ces employés disposent d'une vaste connaissance des programmes qu'ils gèrent et entretiennent des relations étroites avec les usagers, deux variables clefs dans la perspective d'une amélioration de la qualité des services, et le second a trait à la conviction qu'en impliquant davantage les employés on stimulera leur motivation, ce qui aura des effets positifs sur leur travail<sup>8</sup>.

Plusieurs méthodes ont été utilisées pour responsabiliser les échelons inférieurs de l'administration (Klicksberg, 2000; Peters, 2008). Elles ont toutes, elles aussi, eu pour conséquence d'éloigner le pouvoir du centre du gouvernement et concouru à la perte de contrôle du centre sur les politiques publiques et leur mise en œuvre.

Le fait d'accorder plus de pouvoir aux usagers et aux acteurs de la société civile et aux personnels publics subalternes a eu pour incidence de décentrer le secteur public. Le changement de perspective, centrée dorénavant sur les échelons inférieurs de la fonction publique et sur la relation avec l'utilisateur, avait pour origine, au moins implicitement, l'idée que les hautes sphères de l'administration – politiciens et hauts fonctionnaires confondus – faisaient partie du problème rencontré par la gouvernance. Paradoxalement, cette démarche a consisté à vider de sens, et de réalité, l'expression du pouvoir d'une partie du centre, alors même qu'elle ne pouvait être mise en œuvre sans le concours actif

de la haute administration. Pour les fonctionnaires, cette approche de la responsabilisation a été une arme à double tranchant, des pouvoirs des strates supérieures migrant vers les niveaux inférieurs.

Les réformes du service public aux États-Unis (et au Canada) sont allées très loin dans la promotion de la participation. Pour autant, dans ces deux pays, on a confié davantage de pouvoir aux employés du secteur public qu'aux usagers. Il y eut cependant des tentatives d'engager plus grandement les usagers. Aux États-Unis, la *National Performance Review*<sup>9</sup> (rapport Gore) fut une initiative majeure à l'origine de nombreux aspects participatifs de la réforme administrative. Ses promoteurs insistaient sur la nécessité de réduire la structure hiérarchique des organisations fédérales et d'offrir aux organismes la possibilité de se « réinventer » eux-mêmes à partir de leur expérience de terrain afin de rendre de meilleurs services. Au Canada, des initiatives de réforme telles que FP 2000<sup>10</sup> et « La Relève<sup>11</sup> » contenaient de nombreuses idées analogues sur le changement des pratiques internes du secteur public.

### La dérégulation du gouvernement

À l'arrivée, bon nombre de réformes menées dans le secteur public ont eu pour objectif de déréglementer les pratiques internes de l'administration et de donner aux gestionnaires plus d'autonomie dans leur prise de décision, de sorte qu'ils furent responsables de ces décisions. À bien des égards, cette série de réformes est à associer à l'application des préceptes de la NGP. Les réformes et la NGP mettent en effet l'accent sur le rôle des directeurs d'administration et privilégient par ailleurs l'import dans le public de méthodes du privé – passation de marchés et prévisions budgétaires dans le cas de la déréglementation – qui seul permettra de hausser l'efficacité et l'efficacité de la gouvernance publique.

Au même titre que d'autres réformes conduites à cette époque, la dérégulation du gouvernement et de ses procédures était loin d'être une idée nouvelle. Plusieurs pays avaient par exemple expérimenté le « *bulk bud-*

<sup>8</sup> Cette idée n'est certes pas nouvelle. Elle a été au centre de plusieurs théories du management depuis les années 1930.

<sup>9</sup> Le rapport Gore, *National Performance Review* (NPR), a été publié le 3 mars 1993. Il était la 11<sup>e</sup> réforme de l'administration fédérale américaine au XX<sup>e</sup> siècle. Au début de l'année 1998, il a été appelé *National Partnership for Reinventing Government*.

<sup>10</sup> Fonction publique 2000 : projet de renouvellement de la fonction publique du Canada [NDLR].

<sup>11</sup> Initiative visant à renouveler et à revitaliser la fonction publique. L'objectif est de créer une organisation moderne et dynamique qui valorise les personnes, reconnaît leurs réalisations et leur donne des occasions de s'auto-perfectionner [NDLR].

*geting*) et le « *frame budgeting* », procédés qui laissent aux gestionnaires publics plus de latitude dans la manière de dépenser les fonds qui leur sont alloués. D'autres pays avaient également mis en œuvre des formes de gestion des ressources humaines relativement ouvertes et décentralisées. Ces réformes dérégulatrices ont été plus significatives dans les États du système de Westminster et aux États-Unis, dont les lignes budgétaires étaient nettement plus détaillées – conséquence d'un contrôle législatif renforcé – et dont la division de l'emploi entre les secteurs public et privé était strictement définie.

Les effets de décentration de ces réformes ne doivent pas être sous-estimés. Après avoir perdu le contrôle d'éléments clés de la politique budgétaire et de la gestion du personnel, le centre est certes encore en mesure de définir les priorités, mais les structures opérationnelles disposent de marges de manœuvre substantielles pour imposer leurs propres orientations. Aux États-Unis, les volets budgétaires associés à ce type de réforme ont peu progressé en raison de l'importance que le Congrès attache à ses prérogatives en termes de contrôle de l'emploi des deniers publics. Ainsi, la combinaison des différentes réformes que nous avons mentionnées s'est traduite par une moindre capacité du gouvernement central à exercer un contrôle effectif sur de nombreux aspects de la politique publique.

### En résumé

Ce résumé des réformes du secteur public intervenues ces dernières décennies a mis en lumière les différents moyens par lesquels le secteur public a restreint les capacités de son centre à contrôler la politique publique. Cette décentration n'est évidemment pas passée inaperçue aux yeux des directeurs d'administration centrale et des politiciens dont les positions ont été partiellement remises en doute. La décentration n'a cependant pas seulement pour effet de redistribuer les pouvoirs au sein du secteur public, elle est aussi à l'origine d'un certain nombre de problèmes que doit affronter la gouvernance. La section suivante sera consacrée à l'examen de ces problèmes et à l'étude des diverses formes qu'ont prises les réactions des dirigeants administratifs et politiques dans le secteur public.

Le paradoxe de cette décentration de la gouvernance est qu'elle est intervenue au moment même où se déroulait le débat sur la centralisation du pouvoir entre les mains du premier ministre dans les régimes parlementaires (Hefferman, 2003; Savoie, 2008). Ces préoccupations autour de la « présidentialisation » du pouvoir ont nourri la réflexion sur la capacité de direction du centre. Or, bien que l'appareil politique et médiatique entourant les premiers ministres se soit étoffé, l'affaiblissement des ministères – et souvent de leurs fonctionnaires – a dans l'ensemble entraîné un affaiblissement de la capacité globale de gouvernance du centre.

## ■ LE GOUVERNEMENT DÉCENTRÉ ET LES PROBLÈMES DE GOUVERNANCE

L'essentiel des réformes du secteur public – qu'elles soient motivées par des concepts inspirés du secteur privé comme la nouvelle gestion publique ou par l'idéal démocratique de la participation – a donc causé le déclin du pouvoir du centre du gouvernement et lui a fait perdre le contrôle de politiques publiques au profit des échelons administratifs inférieurs, d'organismes publics déconcentrés ou du secteur privé. Bien que des gains aient été réalisés tant du point de vue de l'efficacité bureaucratique que de la participation démocratique, cette évolution a généré d'importants problèmes de gouvernance.

Les changements que nous avons décrits sont souvent justifiés par la logique « barrer plutôt que ramer » prônée par la NGP (Osborne et Gaebler, 1992). Le principe est que le gouvernement est plus à même de définir les orientations des politiques publiques que de les mettre en œuvre concrètement. Pour autant, dans les faits, ces réformes ont diminué la capacité de diriger réellement le secteur public, et plus particulièrement la capacité des élus d'exercer un contrôle sur les politiques de leur propre gouvernement. Le gouvernement central peut bien s'efforcer de barrer, mais les liaisons entre le timonier et le reste de l'équipage (l'appareil administratif) sont en partie interrompues<sup>12</sup>. Cette reconsidération de la « primauté du politique<sup>13</sup> » a, à son tour, créé un certain nombre de problèmes de gouvernance.

<sup>12</sup> Le terme « *steering* » est à rapprocher de l'origine étymologique du terme « *governance* ». Voir également Rose (1976).

<sup>13</sup> Le syntagme « *primacy of politics* » est aujourd'hui largement utilisé.

Chacun des écueils que nous identifierons est, en lui-même, important. Mais il influe également sur le rôle de la fonction publique dans la gouvernance. Si la « primauté du politique » reste une des formules pivots des réformes du secteur public, nous oserons une formule plus générale qui pourrait être la « primauté du centre ». En effet, les réformes ont autant, sinon plus, modifié le rôle des hauts fonctionnaires que celui des hommes politiques. En outre, elles n'ont pas seulement changé la répartition du pouvoir entre le centre et la périphérie, mais aussi l'influence relative des différents acteurs à l'intérieur du cœur de l'exécutif. Bien que le débat sur les conséquences de la réforme ait prioritairement fait référence à la perte de pouvoir des politiques, les mêmes interrogations peuvent être répétées à propos de la perte de pouvoir des hauts fonctionnaires. Nous étudions ici plus précisément les problèmes qui se posent.

### **La capacité des acteurs politiques à gouverner**

Nous l'avons vu, le déplacement d'activités hors du centre du gouvernement a contraint la capacité des élus à exercer un contrôle sur les politiques publiques, à l'encontre du principe démocratique du choix exercé lors de l'élection (Caplan, 2007 ; Powell, 2000 ; Rose, 1976). Aujourd'hui, si grande est l'activité gouvernementale déléguée, qu'il reste peu de leviers – et pas les plus efficaces – aux politiciens pour peser sur l'action de leur propre gouvernement. Plusieurs premiers ministres ont avoué avoir éprouvé ce sentiment d'impuissance. Bien peu ont réellement tenté de remédier à cette situation.

Pour les fonctionnaires, les conséquences de ces évolutions ont été contrastées. D'une part, les hauts fonctionnaires sont devenus des acteurs de premier plan dans la gestion des politiques publiques du fait du déclin du rôle des politiques. D'autre part, leur position en tant que mémoire organisationnelle du gouvernement et leur capacité à transformer en action publique la légitimité des choix démocratiques ont été affaiblies quand, de surcroît, le niveau de conflictualité avec les politiciens a augmenté.

### **La coordination**

La décentralisation du secteur public a également eu pour effet de nuire à la coordination entre les différents organismes et leurs responsables politiques. Le déman-

tèlement de grandes organisations en plusieurs agences de taille plus modeste, puis l'autonomie accordée à ces agences a été un élément central des réformes administratives. La création d'agences représentait pour certains une sorte de remède miracle – et universel – pour accroître l'efficacité du secteur public. Mais la prolifération de ces organismes de plus en plus autonomes a amplifié les problèmes traditionnels de coordination et de cohérence à l'intérieur du secteur public. Elle a également aggravé les difficultés rencontrées par les politiques pour exercer leur contrôle.

Une des vertus du « village » dans lequel les hauts fonctionnaires vivaient et travaillaient était le fait que la coordination y était relativement facile. Les hauts fonctionnaires travaillaient les uns auprès des autres depuis des décennies et un bref échange permettait souvent de régler ce qui aurait pu, en d'autres circonstances, déboucher sur un conflit interministériel. Avec un secteur public atomisé et des néophytes « parachutés » aux postes de direction, la coordination est devenue erratique. Plus encore, l'autonomie professée comme norme, la coordination et la coopération furent moins valorisées que dans le cadre d'un secteur public intégré.

### **La complexité**

Le nombre croissant d'organisations intervenantes et les liens multiples qu'elles ont avec les composantes traditionnelles du secteur public ont eu pour conséquence évidente d'accroître la complexité de l'action gouvernementale. Même si la complexité n'est pas intrinsèquement négative, elle peut neutraliser des gains d'efficacité obtenus grâce aux changements dans la gestion. Plus augmente le nombre de détenteurs de droits de veto par exemple, plus grandes sont les difficultés pour obtenir l'accord de tous et moins assurées sont les chances de succès. En d'autres termes, les coûts de transaction ont augmenté notablement. La complexité enfin participe à l'opacité du système public ce qui a des incidences néfastes en termes d'imputabilité.

Pour la fonction publique, l'accroissement de la complexité de l'action gouvernementale peut apparaître comme une bonne ou une mauvaise chose. D'un côté, la complexité étirant le lien naturel entre le terrain et l'administration centrale, les gestionnaires des contrats,

des réseaux ou des rapports avec le secteur privé profitent de cet effacement. En revanche, les gestionnaires publics semblent justement plus à même que les politiciens de maîtriser la complexité de l'intervention administrative contemporaine, notamment celle qui touche la gestion des relations avec le secteur privé.

### La captation

En rompant le lien direct entre les organismes publics et l'autorité politique, les réformes « décentralisées » ont amené ces organismes à être plus vulnérables à l'influence d'autres intérêts, voire à leur prise de contrôle par ces mêmes intérêts. C'est un écueil classique des analyses des agences indépendantes de régulation aux États-Unis et ailleurs, mais un semblable constat peut être dressé à l'endroit d'autres organisations détachées du politique. La captation peut être le fait d'intérêts locaux (Whitford, 2002) ou fonctionnels, mais le vœu de dépolitiser l'administration conduit à de nouvelles formes de politisation, souvent beaucoup moins recevables. La création de réseaux et d'associations pour renforcer la représentation démocratique dans l'élaboration des politiques publiques peut finalement avoir pour résultat une captation des politiques publiques par les intérêts représentés dans ces réseaux.

La captation a toujours été un souci plus pour les fonctionnaires que pour les politiciens. Alors que les leaders politiques peuvent s'appuyer sur la légitimité de leur élection, les fonctionnaires ont besoin d'un soutien et d'une légitimité d'une autre nature si leur lien avec la légitimité politique est brisé. Pour les organismes de régulation pour qui l'« engagement crédible » est jugé fondamental (Vibert, 2007), l'obstacle de la captation est donc intimement lié à la thématique de l'imputabilité.

### L'imputabilité

Les défis que soulève l'imputabilité sont sans doute la conséquence la plus importante des réformes du secteur public. Un des atouts du principe de la « primauté du politique » est qu'il permet de dessiner clairement une hiérarchie des responsabilités dans le secteur public, tout en disposant de mécanismes strictement précisés pour faire respecter cet étagement de l'imputabilité. Lorsqu'il existe une diversification des voies de la relation entre les élus et la fourniture des services aux usagers, et que les prestataires de services aspirent

à un fonctionnement autonome, il est plus difficile de désigner un responsable. Il est flagrant que les délégations de service public n'étaient pas toujours assorties de l'imputabilité correspondante.

Comme nous l'avons relevé tout au long de cet article, les réformes du secteur public posent un problème particulier d'imputabilité pour les personnes occupant des postes de direction dans le secteur public. En étirant le lien direct entre la légitimité politique et l'action publique, ces réformes affranchissent les dirigeants publics du régime traditionnel de responsabilité. L'arrivée d'un nombre accru de gestionnaires n'ayant pas été formés à ces notions d'imputabilité et d'éthique publique ne fait qu'exacerber le problème.

### L'incertitude

Les réformes ont enfin créé une zone d'incertitude pour ceux qui œuvrent au sein du secteur public. Alors que dans le système traditionnel des processus légaux et procéduraux autorisaient une certaine prédictibilité dans la prise de décision, les réformes mises en œuvre ont rétréci le champ de cette prédictibilité.

Cet inconfort a surtout été ressenti par les fonctionnaires. Nous avons vu que la responsabilisation a été relativement indiscriminée quant au fait de savoir qui devait être effectivement habilité. Ainsi, en responsabilisant des groupes différents – hauts fonctionnaires, personnel des échelons inférieurs, usagers – les réformes ont eu pour résultat ultime de ne responsabiliser personne et de créer des conflits non négligeables (Peters et Pierre, 2004).

Ainsi, tant du point de vue de la participation démocratique que de l'efficacité des politiques publiques, les réformes, inspirées de la NGP ou de l'approche par la gouvernance, ont induit une pression pour toujours plus de changements dans le secteur public. Même si certains chercheurs invitent à un retour à des formes plus traditionnelles de management public (Olsen, 2008), nous verrons que ces réorientations ne peuvent se résumer à un simple retour au *statu quo ante* avec une domination du secteur public. Trop de bouleversements ont eu lieu et les gouvernements sont désormais suffisamment habitués à utiliser les nouvelles manières de fournir les services publics aux citoyens pour qu'il soit seulement pensable de revenir au modèle bureaucratique et hiérarchisé (Walsh et

Stewart, 1992). Ce retour au *statu quo ante* est d'ailleurs impossible ne serait-ce que parce que les mutations du secteur public associées à ces deux mouvements de réforme ont abouti sans conteste à une amélioration de son fonctionnement. Même si ces changements positifs se concentrent principalement aux micro-niveaux de la prestation de services publics aux usagers, ils sont bien réels<sup>14</sup>.

Sur cette observation, insistons cependant pour dire que l'évolution par rapport à la manière traditionnelle de gouverner a souvent été surévaluée. Pour l'essentiel, l'ancien système reste en place. Il est parfois masqué par de nouvelles formes de gouvernance (Schofield, 2001), mais il est présent. Des chercheurs évoquent même le retour à un type d'administration wébérienne ou néo-wébérienne par bien des aspects, avec le besoin ressenti de réactiver des mécanismes de contrôle et une probité qui sont des composantes du système traditionnel. Loin de témoigner d'une attitude réactionnaire, ce recours envisagé à des méthodes plus traditionnelles de la gestion publique répond au besoin de réanimer des valeurs indispensables à l'efficacité et à la responsabilité des gouvernements, valeurs pour lesquelles les différentes réformes n'ont pas proposé de substitut adéquat.

Si l'on abandonne l'idée d'un retour à un mode wébérien de gestion publique, la plupart des difficultés générées par les réformes inspirées par la NGP ou par la théorie de la gouvernance doivent alors être considérées comme les différentes données d'un problème de gouvernance démocratique. Encore une fois, si les élections ont pour but de choisir les politiques publiques tout autant que les leaders politiques et si ces leaders, une fois élus, réalisent qu'ils ont moins d'influence sur les politiques publiques qu'ils – et probablement leurs électeurs aussi – pensent qu'ils devraient avoir, c'est qu'il existe un problème démocratique fondamental. Même si les élus parviennent à mener la politique sans s'investir dans sa mise en œuvre concrète («barrer plutôt que ramer»), leur niveau de contrôle sur les politiques publiques n'est probablement pas aussi important que ce qu'ils auguraient. Cette perte de contrôle est réelle quant au choix des politiques publiques, mais elle l'est encore

bien davantage si l'on considère le rôle crucial que la mise en œuvre des politiques joue lorsqu'il s'agit de déterminer la véritable signification d'une politique (Meyers et Vorsanger, 2004).

«Ramer» représente en effet bien plus qu'un exercice mécanique et automatique consistant à appliquer un programme. La prestation de services publics aux usagers offre de grandes possibilités d'interprétation, même si les lois et les règlements ont été rédigés avec soin et dans un souci de précision. Or, étant donné que de nombreux programmes sont gérés par des personnes qui n'ont qu'une relation contractuelle avec le secteur public, il est loin d'être évident que cette marge de manœuvre dans l'exécution soit contrôlée de manière appropriée. L'éthique et les procédures de la fonction publique traditionnelle convenaient pour des contrôles internes, mais les changements dans la gestion du personnel ayant modifié la nature de l'emploi public, ces contrôles ont été délaissés. C'est ainsi que les incidences de la délégitimation et de la décentralisation constante de l'État ont nécessité d'inventer plusieurs types de réponses ayant pour but de remédier à certains problèmes d'imputabilité et de créer un schéma de gouvernance plus intégré et plus cohérent.

## ■ LE RETOUR DU CENTRE : LE DÉVELOPPEMENT DE LA MÉTAGOUVERNANCE

Les leaders politiques et les hauts fonctionnaires ne sont pas restés inactifs à l'endroit de la perte de pouvoir que représentaient pour eux certaines réformes. Ils ont ainsi développé une série de mécanismes pour raffermir une partie de leur contrôle sur les processus décentralisés (Peters, 2008). Malheureusement pour eux, le retour à la gouvernance de type centralisé et hiérarchique apparaît difficilement envisageable. L'idéologie démocratique de la participation a été largement diffusée à l'intérieur du secteur public, tout comme celle de la nouvelle gestion publique. Malgré les problèmes que nous avons stigmatisés, ces deux variantes de la réforme ont atteint leurs objectifs et il semble inopportun de revenir aux anciens modes de gouvernance.

<sup>14</sup> Cela signifie que plus on se concentre sur la réalité des services livrés au public, en particulier lorsque cela est fait par des organisations n'ayant pas d'autre finalité, plus les avantages des réformes paraissent importants. Mais lorsque l'on considère les aspects systémiques de la gouvernance, les effets positifs de la réforme peuvent se révéler négligeables et ses inconvénients en surpasser même les avantages.

Les dirigeants politiques et administratifs doivent donc trouver des moyens leur permettant de diriger à partir du centre tout en garantissant une certaine autonomie aux agences et organismes décentralisés. Dans la littérature universitaire, on parle de « métagouvernance », ou de gouvernance de la gouvernance (Meuleman, 2008). Ce concept n'est pas sans rappeler la formule de « piloter à distance » qui faisait partie intégrante de la littérature de la gouvernance (Kickert, 1995). Mais ses versions plus contemporaines placent les intérêts des acteurs centraux dans une position plus avantageuse. Fondamentalement, il existe deux tendances apparemment contradictoires dans l'évolution du secteur public : le processus constant de décentralisation et la mise sur pied de systèmes de métagouvernance.

### La définition des priorités

Mettre en place les moyens de fixer des priorités pour l'ensemble de la fonction publique serait la clef du déploiement de la métagouvernance. Le processus de décentralisation que nous avons décrit a permis d'améliorer l'efficacité de la gestion des programmes publics pris individuellement, mais il a altéré la gouvernance globale du système. Les réformes ont accentué l'autonomie des programmes et des organisations au détriment de la coordination et de la cohérence du secteur public. Celui-ci a toujours eu des priorités et des objectifs multiples, mais l'autonomie accrue a rendu malaisé le choix et la poursuite d'objectifs systémiques. Un gouvernement soucieux de ce problème doit tenter de distinguer ses principales priorités (en particulier celles qui transcendent les délimitations traditionnelles des compétences ministérielles) et d'amplifier les moyens de les gérer à partir du centre<sup>15</sup>.

Le rôle de la fonction publique en matière de définition des priorités apparaît équivoque. En général, cette définition est un exercice centralisateur et tend à accorder un rôle plus important aux politiques qu'aux administratifs. Les dirigeants politiques sont élus en effet pour établir les priorités gouvernementales pour une société et leurs engagements partisans et idéologiques colorent la politique menée. Mais si la définition

des priorités gouvernementales conforte le pouvoir des élus, des contraintes relevant des agendas encombrés et de la méconnaissance des dossiers empêchent les politiques d'imposer leurs priorités. En outre, la permanence des hauts fonctionnaires et leurs contacts avec leurs collègues d'autres ministères en font des interlocuteurs incontournables lors de la définition et de la mise en œuvre des priorités gouvernementales dans une métagouvernance.

### Les processus centraux

Une deuxième approche de la métagouvernance consiste à se concentrer sur quelques processus centraux de gouvernement et de les utiliser pour contrôler l'ensemble du secteur public. L'utilisation du processus budgétaire comme moyen de contrôle a constitué l'exemple le plus évident de cette approche de gestion par le centre (Jensen, 2004). Dans ce style de gouvernance, les organisations et les gestionnaires de programmes conservent le bénéfice d'une large autonomie pour prendre leurs propres décisions étant donné que le centre garde la mainmise sur le financement et le cas échéant sur d'autres éléments clefs du management. Des études empiriques sur l'utilisation des agences ont montré que le cœur de l'exécutif a tendance à se prévaloir d'un « lien doré<sup>16</sup> » afin de s'assurer de leur contrôle et de leur imputabilité (Verschuere et autres, 2006). La plupart du temps, l'outil budgétaire a été utilisé, mais parfois, les contrôles ont porté sur les personnes en place ou les politiques menées. Quoi qu'il en soit, il y a toujours eu des biais pour établir et préserver les priorités arrêtées par le centre.

Une fois encore, ce type de gouvernance a tendance à placer les fonctionnaires de carrière au centre du processus de contrôle. Le fonctionnement efficace de ce type de gouvernance nécessite en effet un suivi permanent du budget et de la gestion des ressources humaines ainsi que des négociations avec les intervenants publics et privés concernés. Ceci est particulièrement vrai pour les démocraties anglo-saxonnes dans lesquelles la tradition d'organisations publiques autonomes n'est pas aussi ancrée que dans les systèmes continentaux.

<sup>15</sup> Les réformes entreprises par le gouvernement finlandais au début du XXI<sup>e</sup> siècle constituent le meilleur exemple de ce type de métagouvernance.

<sup>16</sup> « *Golden thread* » : expression en référence à « *golden share* » dans le domaine financier [NDT].

## Le droit mou

Dans cet article, j'ai défendu l'idée que les évolutions survenues dans le secteur public durant les dernières décennies rendent quasiment impossible un retour à une forme de gouvernance strictement hiérarchique. Les institutions publiques et le management public ont changé de manière si radicale qu'une tentative de retour à un contrôle de type hiérarchique serait dysfonctionnel et contre-productif pour la gestion interne des organismes publics. La métagouvernance doit donc être développée à l'aide des instruments typiques du droit mou, tels que l'étalonnage, les normes, les cadres d'action, etc. (Morth, 2004).

L'utilisation de ces instruments indique que la notion de conformité doit évoluer. Alors que la norme généralement acceptée d'obéissance aux directives était relativement précise dans les modèles hiérarchisés, le « ramollissement » de la loi signifie que la conformité à celle-ci correspond en réalité à une décision prise dans le respect de valeurs spécifiques. Par rapport à des formes plus traditionnelles de la conformité, cette évolution implique que les hauts fonctionnaires puissent bénéficier d'une marge de manœuvre encore plus importante afin d'assurer une meilleure performance des services publics. Avec l'élargissement du droit mou, des négociations approfondies seront nécessaires pour déterminer l'éventail des attitudes acceptables et jusqu'à quel point l'objectif de conformité a réellement été atteint. Les fonctionnaires, notamment ceux des administrations centrales, sont bien plus à même que les leaders politiques d'effectuer ce type de suivi. Néanmoins, les fonctionnaires des administrations centrales sont au contact direct des élus et leur rôle sera donc défini en partie par le degré de latitude que ceux-ci leur octroieront.

Bien qu'elle soit en elle-même un outil de management reconnu et utile, la gestion de la performance peut également être considérée comme un moyen « mou » de diriger le secteur public (Askim, 2007). Une fois les objectifs fixés, qu'ils soient négociés ou imposés, les organismes chargés de la mise en œuvre des directives légales peuvent accorder une grande liberté dans le choix des moyens pour les atteindre. L'identification des objectifs va recentrer le processus de façon conséquente,

mais elle va également permettre aux institutions et aux acteurs de prendre un certain nombre de décisions de leur propre autorité. Ainsi, le centre politique a toujours la possibilité d'intervenir – l'ombre de la hiérarchie, pour reprendre le terme de Fritz Scharpf – mais, sous réserve qu'ils ne s'éloignent pas trop des choix arrêtés par le centre, les fonctionnaires continuent de bénéficier d'une marge de manœuvre importante.

## ■ EN RAPPEL

La vague de réformes qui a accompagné l'application des préceptes de la NGP a engendré des changements majeurs dans le secteur public. Dans la majorité des cas, ces réformes ont amélioré l'efficacité et l'efficience du secteur public. En outre, d'autres réformes visant davantage à améliorer la participation des employés et des usagers du secteur public ont été engagées au même moment. Ces deux séries de réformes ont toutefois eu pour conséquence un affaiblissement de la capacité de l'appareil central de l'État à donner une direction globale tant à l'administration publique qu'à la société dans son ensemble. Cette perte de capacité de gouverner est importante non seulement pour l'efficacité des politiques publiques, mais également en termes de « primauté du politique » et donc de démocratie.

Dans cette mutation de mode de gouvernance, le rôle de la fonction publique a connu des évolutions contradictoires. D'une part, le fait de concéder plus de latitude aux gestionnaires publics afin qu'ils jouent un rôle plus important dans l'exercice du pouvoir a souvent placé des fonctionnaires à des postes clés. De même, l'habilitation des employés des échelons inférieurs de l'administration publique à prendre leurs propres décisions a donné plus d'autonomie à la base. D'autre part, de nombreuses réformes avaient pour hypothèse de départ que les fonctionnaires restés trop longtemps en place n'avaient ni la volonté ni les compétences managériales nécessaires pour rendre l'administration plus efficace. L'ouverture aux recrutements externes pour des structures et des postes auparavant réservés aux fonctionnaires de carrière a attiré de nouveaux talents dans l'administration publique, mais elle a également amoindri l'influence de la fonction publique traditionnelle.

## BIBLIOGRAPHIE

- Arnold, P. E. (1998). *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1996*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Askim, J. (2007). «How do Politicians Use Performance Information? An Analysis of the Norwegian Local Government Experience», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, n° 3, p. 453-472.
- Boukaert, G. et J. A. Halligan (2007). *Performance Management*, London, Routledge.
- Caplan, B. (2007). *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton, Princeton University Press.
- Charih, M. et R. Landry (1997). *Politiques et management public: l'heure des remise en question*, Sainte-Foy, Presses de l'Université de Québec.
- Christensen, T. et P. Laegreid (2001). *New Public Management: Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- Hayward, J. E. S. et V. Wright (2002). *Governing from the Centre: Core Executive Coordination in France*, Oxford, Oxford University Press.
- Hecl, H. et A. Wildavsky (1974). *The Private Government of Public Money*, Berkeley, University of California Press.
- Heffernan, R. (2003). «Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the United Kingdom», *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, n° 3, p. 347-372.
- Horn, M. (1998). *The Political Economy of Public Sector Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jensen, L. (2004). *Den Store Koordinator*, Copenhagen, Økonomi og Jurist.
- Kickert, W. J. M. (1995). «Steering at a Distance: A New Paradigm for Governance in Dutch Higher Education», *Governance*, vol. 8, n° 1, p. 135-157.
- Klicksberg, B. (2000). «Six Unconventional Theses about Participation», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, n° 1, p. 161-174.
- Maranto, R. (2005). *Beyond a Government of Strangers*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- Meyers, M. K. et S. Vorsanger (2004). «Street-Level Bureaucracy», dans B. G. Peters et J. Pierre (dir.), *The Handbook of Public Administration*, London, Sage, p. 245-256.
- Morth, U. (2004). *Soft Law in Governance and Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*, Leipzig, Physica.
- Olsen, J. P. (2008). «The Ups and Downs of Bureaucratic Organization», *Annual Review of Political Science*, vol. 11, p. 13-37.
- Ongaro, E. (2008). «The Napoleonic Tradition», *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, n° 2, p. 174-204.
- Osborne, D. et T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Page, E. C. et B. Jenkins (2004). *Policy Bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Peters, B. G. (à paraître). «The Quality of Democracy and the Quality of Governance» [en Italien], *Rivista italiana di scienza politica*.
- Peters, B. G. (2008). *Bureaucracy and Democracy*, communication présentée au Joint Workshops of the ECPR, Rennes, France.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*, 2<sup>e</sup> édition, Lawrence, University Press of Kansas.
- Peters, B. G. (1987). «Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making», dans J.-E. Lane (dir.), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage Publications, p. 256-283.
- Peters, B. G. et J. Pierre (2004). *The Quest for Control: Politicization of the Civil Service*, London, Routledge.
- Peters, B. G. et D. J. Savoie (1996). «Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum», *Public Administration Review*, vol. 56, n° 3, p. 281-289.

- Pollitt, C. et C. Talbot (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trends to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London, Routledge.
- Powell, G. B. (2000). *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press.
- Rose, R. (1976). *The Problem of Party Government*, London, Macmillan.
- Savoie, D. J. (2008). *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press.
- Schofield, J. (2001). «The Old Ways are the Best? The Durability and Usefulness of Bureaucracy in Public Sector Management», *Organization*, vol. 8, n° 1, p. 77-96.
- Seidman, H. (2000). *Politics, Power and Position: The Dynamics of Federal Organizations*, 5<sup>e</sup> édition, New York, Oxford University Press.
- Sorenson, E. et J. Torfing (2006). *Theories of Democratic Network Governance*, London, Palgrave.
- Torres, L. D. et V. Pina (2004). «Reshaping Public Administration: The Spanish Experience Compared to the UK», *Public Administration*, vol. 82, n° 2, p. 445-464.
- Verschuere, B. et autres (2006). «Accountability and Accountability Arrangements in Public Organizations», dans T. Christensen et P. Laegreid (dir.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern World*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 268-297.
- Vibert, F. (2007). *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Walsh, K. et J. Stewart (1992). «Change in the Management of the Public Service», *Public Administration*, vol. 70, n° 4, p. 499-518.
- Wanna, J., L. Jensen et J. de Vries (2003). *Controlling Public Expenditure: The Changing Role of Central Budget Agencies – Better Guardians?*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Weller, P., H. Bakvis et R. A. W. Rhodes (1997). *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*, New York, St. Martin's Press.
- Whitford, A. B. (2002). «Decentralization and Political Control in Bureaucracy», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, n° 2, p. 167-193.

# La haute fonction publique en Suède : barrer, ramer ou louvoyer ?

Par **Jon Pierre**, Professeur, Département des sciences politiques, University of Gothenburg, Suède • jon.pierre@pol.gu.se

Traduit de l'anglais

Le rôle des fonctionnaires, c'est-à-dire des « lieutenants » du gouvernement, est fondamental dans la planification et l'exécution des politiques, mais il est rare qu'ils prennent eux-mêmes des décisions importantes. Leur position stratégique dans les institutions et dans les processus générant les politiques gouvernementales leur permet d'accumuler une importante expertise quant aux instruments politiques et aux chances de succès d'un programme lorsqu'il est mis en application concrètement. Cette expertise est toutefois subordonnée aux considérations et aux priorités politiques et les lieutenants du gouvernement se trouvent ainsi fréquemment dans des postures où ils sont forcés de mettre en œuvre des politiques qui vont à l'encontre de leurs propres principes.

Mais est-ce réellement le cas ? Les fonctionnaires forment-ils un vivier « neutre » de compétences comme le prescrit la théorie constitutionnelle, prodiguant des conseils avisés et objectifs au gouvernement en place ? Ou bien la fonction publique est-elle politiquement « alignée » et réfractaire au changement ? Ces questions ont évidemment fait l'objet de nombreux articles, la plupart consacrés à l'analyse de la relation entre les rôles politiques et administratifs au sein du gouvernement (Aberbach, Putnam et Rockman, 1981). Dans cet article, je choisis une approche différente. J'aborderai brièvement la nature des relations politico-administratives au cours des périodes de grands changements, mais également dans le quotidien des réformes administratives. Dans un second temps, je soutiendrai que dans de nombreux pays, y compris la Suède, les « virages administratifs » lancent aux dirigeants de la fonction publique le défi de collaborer

avec des acteurs sociaux plutôt que de se réfugier derrière des politiques coercitives. L'objectif du présent article n'est pas d'élaborer ou de tester une théorie, mais de décrire le rôle de la fonction publique en Suède. On y trouve donc une mise en perspective des institutions et des réformes administratives en Suède. Les hauts fonctionnaires sont enfin replacés dans ce contexte politique, tout d'abord sur le plan de leurs relations avec les politiciens lors des périodes de profondes mutations, puis dans le cadre des processus routiniers de l'élaboration des politiques.

## ■ LE CONTEXTE DE LA RÉFORME

La meilleure façon d'appréhender la réforme administrative en Suède est de séparer ce qui est nouveau de ce qui ne l'est pas. La décentralisation de l'appareil étatique vers les organismes, les régions et les autorités locales a été au cœur des réformes engagées dans de nombreux pays. Or, elle singularise la gouvernance suédoise depuis des siècles. En outre, face aux préceptes de la nouvelle gestion publique, la Suède a été qualifiée de réformiste timide par Christensen et Laegreid, qui la comparaient à la Norvège (Christensen et Laegreid, 1998). Les réformes inspirées par la nouvelle gestion publique ont été introduites graduellement, au cas par cas. On a certes assisté à un engouement pour la mesure de la performance et pour la gestion par objectifs et par résultats, mais le noyau des valeurs du *Rechtsstaat* (légalité, équité et transparence) garde son importance et s'inscrit à l'encontre d'un extrémisme réformateur favorable à une gestion par les lois du marché. Comme on le verra plus loin, cette fascination modérée pour la nouvelle gestion publique et par voie de conséquence la lenteur avec laquelle les réformes de cette gestion ont été adoptées s'explique par les arrangements constitutionnels du système de gouvernement suédois.

L'ancienneté de certains organismes publics fait partie des traits caractéristiques du système politique suédois. Les réformes administratives récentes ont eu pour but d'ouvrir la porte du secteur public au marché et à ses pratiques et de généraliser la gestion par résultats. Pour les organismes, la question de leur autonomie légale et factuelle a donné lieu à un long débat qui se poursuit encore aujourd'hui. Un groupe de juristes prétendent que la Constitution subordonne les organismes aux ministères; ces derniers sont donc confortés légalement et leurs actions constituent un levier essentiel au bon fonctionnement du système. Unique exception à ce modèle: les ministres et leurs bureaux ne doivent pas donner d'ordres aux organismes sur les enjeux en discussion. Mais plus globalement, les ministères peuvent et doivent gouverner et exercer un contrôle sur les organismes (voir par exemple le récent rapport de la commission d'enquête sur les relations entre les ministères et les organismes – SOU, 2007).

En Suède, les ministres sont réputés pour ne pas influencer les délibérations ponctuelles des organismes. Le comportement inverse entraînerait une enquête parlementaire et des accusations de « dirigisme ministériel ». Résultat: les membres du gouvernement hésitent à employer les moyens mis à leur disposition, fussent-ils légaux. Pour remédier à ce problème, des ateliers animés par les plus grands juristes ont été proposés ces dernières années aux ministres et aux sous-ministres afin de les informer de leurs droits et de leurs obligations en la matière.

À l'inverse, un groupe de « réalistes » affirme que les organismes sont autonomes *de facto*, situation qu'ils jugent parfaitement saine. Les réalistes, qui, pour la majorité d'entre eux, n'ont pas de formation en droit constitutionnel ni en science politique, mais plutôt en gestion des affaires, soutiennent que la réforme devrait respecter les comportements des institutions. Si les ministères et les organismes valident les arrangements présents, il n'y a pas lieu d'intervenir.

Ce débat est alimenté par une inégalité croissante entre les organismes et les ministères. Le modèle constitutionnel traditionnel prévoyait que les ministères, responsables de l'élaboration des politiques et de la gouvernance du pays, forment de vastes institutions et que les organismes, chargés de l'implantation des

politiques, demeurent de taille relativement modeste. L'expertise devait s'ancrer dans le long terme au sein des ministères, plus riches en ressources, alors que les organismes, dépendant des arbitrages budgétaires, ne devaient bénéficier que d'une autonomie financière relativement limitée. Cependant, avec le temps, c'est pratiquement l'évolution contraire qui s'est produite. Les ministères sont devenus des institutions de taille réduite, occupés essentiellement par la prise en charge des questions politiques majeures ou par la gestion des médias. Dans le même temps, les organismes ont grandi, au point, dans certains cas, d'apparaître comme d'impressionnantes organisations et ils ont développé de vastes expertises, en privant ainsi les ministères.

L'évolution de la relation entre les ministères et les organismes a également influé sur le processus d'élaboration des politiques, et ce, de multiples façons. Une tendance révélatrice est le fait que les employés des ministères, tant les fonctionnaires que les autres employés, demandent de plus en plus souvent l'avis des organismes. Dans les ministères, il est tenu pour acquis que les personnels des organismes tirent profit de ressources considérables et qu'ils sont protégés contre les pressions médiatiques et les urgences événementielles. Cette position « idéale » leur confère l'autorité pour conseiller l'élaboration des politiques. Même si c'est le cas, cette répartition des rôles favorise les activités et les besoins des organismes, mais aussi les intérêts particuliers de leur secteur au détriment de la politique nationale. Cette situation semble indiquer un déclin dans la capacité du gouvernement central d'élaborer des politiques (un problème pas précisément suédois, qui s'est également présenté dans d'autres pays comme le Canada – voir Aucoin et Bakvis, 2005).

Au demeurant, certains organismes – l'Agence de développement international, Vinnova et Nutek (développement économique), des organismes du secteur de la protection de l'environnement – ont progressivement acquis du crédit sur le plan politique et publient désormais des déclarations de politiques en espérant qu'elles soient avalisées par leur ministère de tutelle. Cette pratique est conforme à la philosophie constitutionnelle selon laquelle les organismes doivent informer les ministères des changements significatifs dans leurs champs de

compétence. Par contre, suivre les « instructions » des organismes pour élaborer des politiques peut provoquer des situations où ces politiques ne recevraient pas l'assentiment de l'opinion publique, ce qui risquerait d'exacerber les problèmes posés par la segmentation et la fragmentation de la gouvernance.

Il est sans doute encore plus étonnant de constater que plusieurs des ombudsmans récemment nommés (par exemple ceux chargés de la protection des droits des immigrants et des homosexuels) reçoivent des directives du gouvernement en vue d'influencer l'opinion publique dans leur sphère respective. Les critiques soulignent que ce comportement va à l'encontre du principe constitutionnel selon lequel seules l'impartialité et l'objectivité doivent guider l'action administrative. En tout état de cause, il paraît évident que le processus d'élaboration des politiques a, dans certains cas, été inversé ; nombre d'initiatives proviennent des organismes et elles sont soumises aux ministères afin qu'ils les traduisent en politiques (SOU, 1983 ; Rothstein, 2005).

Il faut préciser que ces évolutions ne reflètent pas des changements institutionnels conscients et délibérés. Elles représentent plutôt une dérive graduelle à long terme de la trajectoire des tâches et des rôles institutionnels. S'agissant des relations entre les ministères et les organismes, les réformes en cours sont de deux types. La coalition menée par les conservateurs (depuis 2006) a créé deux commissions d'enquête pour évaluer le modèle des organismes : l'une examine la structure du système tandis que l'autre formule des propositions de modernisation et de simplification du positionnement des organismes. Pour ce qui est des enjeux structurels, le gouvernement est déterminé à renverser la tendance classique à la multiplication des organismes, soit en opérant des fusions soit, procédure moins habituelle, en les abolissant. L'augmentation antérieure du nombre d'organismes reflétait d'une certaine manière les difficultés de leur positionnement. Dès lors qu'il semble plus facile d'orienter la mission d'un organisme au moment de sa création que de la changer une fois en activité, les gouvernements, toutes idéologies confondues, ont préféré la première stratégie à la seconde, ce qui a eu pour conséquence d'accroître le nombre des organismes.

Les analyses touchant à l'orientation des activités des organismes ont dénoncé l'uniformité de l'attitude gouvernementale. Leurs auteurs ont suggéré aux gouvernements d'assurer la surveillance des petits organismes avec une grande souplesse au contraire de la tutelle des grandes organisations œuvrant dans les secteurs clefs de l'élaboration des politiques (SOU, 2007).

Ce bref survol des enjeux actuels de la relation entre les ministères et les organismes publics montre que le contexte réformateur suédois est profondément divisé, sinon atomisé, sur le plan institutionnel. Il faut ajouter à ce portrait une autre spécificité du système politique suédois, à savoir la grande autonomie dont jouissent les autorités régionales et locales. Ainsi, le système gouvernemental suédois opère de façon centrifuge : les institutions chargées de la mise en œuvre des politiques bénéficient d'une large autonomie. Cet arrangement institutionnel a pour effet de transformer chaque changement en processus lent et complexe. De plus, bien que le gouvernement central demeure le siège indiscutable du pouvoir politique en Suède, son aptitude à orienter et à diriger les destinées du secteur public et de la société en général est contrainte par une faible capacité organisationnelle, par la concurrence d'organismes autonomes puissants et par des régions et des municipalités qui possèdent les moyens de résister aux pressions du gouvernement central grâce, notamment, à leur habileté à obtenir des aides de l'Union Européenne. Enfin, le secteur privé suédois – en particulier les grandes sociétés comme Ericsson, Volvo, SAAB et SKF – est hautement internationalisé et le gouvernement craint d'imposer des mesures qui inciteraient ces entreprises à délocaliser leurs activités vers d'autres pays. Ainsi, pour toutes ces raisons, l'exercice du pouvoir par les ministères centraux se trouve-t-il fragilisé.

Étant donné la résistance aux réformes qui singularise le secteur public suédois, un écart étonnant s'est creusé entre la Suède, peu encline à poursuivre les objectifs de réforme, et les pays plus avancés dans la démarche qui commencent déjà à les remettre en cause. Alors que plusieurs pays en sont à réévaluer l'intérêt de la gestion de la performance, la Suède commence à peine à implanter cette réforme. De même, la gestion par résultats, philosophie organi-

sationnelle dont l'étoile pâlit dans certains pays, est toujours le mécanisme d'orientation et de contrôle administratif prédominant en Suède. Cela démontre à quel point les réformes administratives des vingt dernières années ont été conduites au cas par cas plutôt que d'être engagées dans le cadre d'un projet national. L'expérience suédoise rappelle les phénomènes observés en France (Rouban, 2008) et en Norvège (Laegreid et autres, 2008), deux pays qui, comme la Suède, affichent une forte tradition étatiste. Cette situation peut s'expliquer par le fait que les réformes basées sur l'approche du marché risquent de rencontrer de fortes oppositions dans les contextes nationaux dans lesquels les citoyens ont l'habitude que des normes légales astreignent l'administration publique à un haut degré d'égalitarisme dans ses prestations.

### ■ LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Il n'existe pas, en Suède, de définition consensuelle de la haute fonction publique. Cette observation serait révélatrice du caractère égalitaire de la culture suédoise ou encore de la séparation traditionnelle entre politique et administration. Ainsi, pourrait-on définir la haute fonction publique de deux façons. D'une part en désignant par tradition le niveau administratif supérieur des ministères à l'exception des ministres et des sous-ministres. Au sein du bureau du gouvernement central de Suède (*regeringskansliet*), cela inclut les hauts administrateurs, les chefs de section et les experts, c'est-à-dire 3 500 individus (Premfors et Sundström, 2007). Le nombre total d'employés du bureau du gouvernement central est d'environ 4 500, sans compter les personnels subalternes, ceux des services techniques et les « conseillers politiques » (dont il est fait mention plus loin), un groupe restreint, mais important. Moins de 4 % des personnels du bureau du gouvernement central sont nommés par le pouvoir politique : il s'agit des ministres, des sous-ministres, des conseillers politiques et de certains cadres du bureau de l'information.

Une définition plus large de la haute fonction publique ajoute, d'autre part, les directeurs généraux des organismes ce qui hausse le total des intéressés aux alentours de 4 000 personnes. Associer les directeurs généraux des organismes et les fonctionnaires du bureau du gouvernement central ressemble toutefois à une fausse représentation en donnant l'impression

que des liens étroits et permanents unissent les chefs des organismes et les dirigeants des ministères. Le cadre constitutionnel suédois creusant un écart distinct entre les ministères et les organismes, cette définition de la haute fonction publique ne serait donc pas acceptable.

Au sein des ministères, les conseillers politiques forment un groupe réduit (moins de 100 personnes), mais leur nombre croît depuis une décennie. Ils étaient 17 en 1985 et on en comptait 80 en 2006 (Niklasson, 2005; Premfors et Sundström, 2007, p. 70-73). Cette tendance a provoqué un débat à propos de la politisation croissante du bureau du gouvernement central. Les conseillers politiques travaillent au contact direct des ministres auxquels ils prodiguent des conseils politiques et dont ils rédigent des discours. Ils s'occupent également des relations avec la presse et de la coordination des politiques entre les ministères. Un grand nombre de ces conseillers se retrouvent auprès du premier ministre. Compte tenu de leur accès privilégié aux ministres et aux sous-ministres, des tensions peuvent naître entre les conseillers et les fonctionnaires. Cependant, les études les plus récentes n'ont pas révélé de tels conflits. Seuls 27 % des personnels du bureau du gouvernement central estiment qu'il y a un trop grand nombre de conseillers politiques. Qui plus est, lorsque les participants ont été interrogés sur l'influence politique des conseillers, ceux-ci apparaissaient au 17<sup>e</sup> rang, sur 19 catégories d'employés du bureau du gouvernement central (Premfors et Sundström, 2007, p. 12). On peut donc en conclure qu'il n'existe pas, du moins au sein de l'organisation, de véritable controverse entourant la présence des conseillers politiques.

La première tâche de la haute fonction publique est la préparation des énoncés de politiques. Cela implique de maîtriser dans sa totalité le processus d'élaboration des politiques. Celui-ci débute habituellement par la nomination d'une commission d'enquête. Ces commissions se réunissent sous l'égide des ministères et les rapports des commissions sont envoyés aux principaux organismes et aux groupes d'intérêts, chargés de les commenter. Cette procédure est dite de *remiss*. La rédaction des projets de loi ouvre pour la haute fonction publique une période d'après négociations entre les ministères et en leur sein. Ces négociations sont devenues de plus en plus absorbantes au fur et à mesure que la Suède adoptait des

politiques cadres comportant des objectifs de société auxquels tous les projets de loi doivent se conformer. Grâce à la croissance économique du début des années 1990, la liste de ces objectifs est désormais arrêtée à seize, dont l'intégration ethnique, les droits humains et le développement durable. La gestion de ces enjeux transversaux requiert une forte collaboration et de multiples négociations entre les ministères. Rédigé en 2000, un projet de loi sur le développement économique a par exemple nécessité 56 brouillons avant d'être adopté par le cabinet et soumis au Parlement (*Riksdag*). Le temps consacré et l'énergie dépensée dans un tel processus de délibération sont confondants.

### ■ LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET LES CHANGEMENTS DE POLITIQUES

En Suède, la relation quotidienne entre les politiciens et les hauts fonctionnaires se caractérise au premier chef par un fort sentiment de loyauté des bureaucrates à l'endroit des élus (Premfors et Sundström, 2007). L'idéal normatif selon lequel la haute fonction publique doit servir avec compétence et neutralité le gouvernement en place est largement accepté dans le système suédois. Cette loyauté se manifeste dans l'exécution sans état d'âme des politiques gouvernementales, mais aussi sous d'autres formes, dont l'aversion des hauts fonctionnaires pour les fuites et les manipulations médiatiques, souvent d'origine partisane, qui déstabilisent les politiciens montrés du doigt et nuisent aux politiques.

Au chapitre de la loyauté, le moment de vérité survient lors des périodes de grands bouleversements politiques. L'histoire de la Suède reste marquée par certaines époques durant lesquelles la politique gouvernementale et, de fait, le modèle du rôle de l'État dans la société, ont fait l'objet de profondes remises en question. Un de ces moments s'est produit en 1932 avec l'arrivée au pouvoir du Parti social-démocrate, nettement favorable à des politiques davantage proactives que celles du gouvernement précédent. Bien que théoriquement nommés en dehors de tous critères politiques, les hauts fonctionnaires, dans leur majorité issus de la classe moyenne et de la bourgeoisie, ont freiné ou bloqué la mise en œuvre de ces politiques, ce qui a convaincu le cabinet

d'alors de créer de nouvelles structures pour passer outre l'apathie de la haute fonction publique (Rothstein, 1990).

*A contrario*, 44 ans plus tard, en 1976, quand les partis du centre-droit ont formé le premier gouvernement non socialiste depuis 1932, les nouveaux membres du cabinet ont dû affronter une « rangée de boucliers rouges » lorsqu'ils se sont présentés devant leurs employés permanents, censés pourtant avoir été choisis sans motivation partisane. Même les hauts fonctionnaires de carrière montraient de la sympathie pour les sociaux-démocrates et il fallut du temps pour rétablir l'harmonie et le respect mutuel dans les relations entre les ministres et leurs hauts fonctionnaires (Levin, 1983 ; Pierre, 1995).

Il s'agit là de toute évidence de deux périodes troubles, des moments charnières du point de vue des relations entre les politiques et les administrateurs. Il est courant depuis lors de vivre des changements de gouvernement avec des passations des pouvoirs routinières, transitions d'autant plus facilitées que les différences entre les politiques de gauche et de droite sont de nos jours moins prononcées. Pour autant, la Suède a connu des changements de politiques clairs au cours des années 1990, changements qui ont eu un réel impact sur son économie. L'affrontement ne se déroulait plus entre les politiciens et les bureaucrates, mais entre le ministère des Finances et d'autres ministères. La crise fiscale et budgétaire du début des années 1990 a entraîné au sein du gouvernement central une concentration du pouvoir au profit du ministère des Finances, position avantageuse qui perdure encore aujourd'hui. Le ministère des Finances a usé de son autorité pour s'assurer d'une part que les ministères feraient preuve d'une discipline budgétaire rigoureuse, mais aussi pour forcer d'autre part ces mêmes ministères à endosser la philosophie de la gestion par résultats. La version suédoise de ce modèle a été initiée par les hauts fonctionnaires du ministère des Finances, puis approuvée par les politiciens avant d'être étendue à l'ensemble des ministères et organismes.

Jusqu'à un certain point, le contrôle limité exercé par le cœur du système rend tout changement politique plus malaisé à conduire, comparativement à des systèmes plus centralisés. Les nouvelles initiatives

politiques doivent en effet obtenir d'abord l'adhésion de plusieurs ministères centraux avant d'espérer obtenir du succès auprès des organismes autonomes et, le cas échéant, auprès des autorités régionales et locales. Par conséquent, les obstacles politiques et institutionnels à la mise en œuvre des nouvelles politiques sont nombreux. De surcroît, les changements de politiques sont tributaires de l'appui de la haute fonction publique. Un tel soutien est attendu, bien qu'il soit arrivé dans l'histoire que des bureaucrates s'opposent aux réformes et que des hauts fonctionnaires – parfois en accord avec de jeunes politiciens des ministères – renâclent pour appliquer des politiques inspirées par d'autres ministères, notamment celles du ministère des Finances.

Toujours jusqu'à un certain point, il semble plus facile d'instaurer un changement de politique au moment d'une transition gouvernementale que dans le quotidien des réformes administratives. Dans le cas des hauts fonctionnaires, il peut sembler paradoxal que l'«action» représente moins une source de conflit potentiel que la «méthode d'exécution de l'action». La loyauté dont ils font preuve volontiers envers les chefs politiques est relative à la politique et non à la procédure. L'adoption de nouveaux systèmes d'allocation budgétaire ou de suivi des organismes et des autorités régionales ou locales n'est pas toujours saluée avec enthousiasme. De même, l'introduction de la gestion par résultats a été fraîchement accueillie par les dirigeants des organismes, encore que leur rétivité ait été causée en partie par le fait que la nouvelle orientation s'accompagnait de sérieuses coupes budgétaires.

Un autre changement, sans doute plus profond, du *modus operandi* de la fonction publique a eu lieu à la suite de l'émergence des nouvelles façons de gouverner. La notion selon laquelle l'État devrait «barrer sans donner de coups de rame» (Osborne et Gaebler, 1992) avait des conséquences pour la fonction publique. Bien que la participation de la société civile ne soit pas en soi une nouveauté en Suède, l'accent mis sur les mécanismes de collaboration a incité la haute fonction publique à créer des réseaux et à coopérer étroitement avec des intervenants extérieurs et des groupes d'intérêts. Des données colligées en 2005 pour un programme de recherche

sur le bureau du gouvernement central (Premfors et Sundström, 2007) indiquent néanmoins que cette stratégie a été plus ou moins bien admise par les hauts fonctionnaires. Bien que les deux tiers d'entre eux accordent de l'importance aux réseaux comme instruments d'accès à l'expertise et au savoir et que par ailleurs 40 % signalent que leur ministère œuvre à la création de réseaux comprenant des partenaires externes, seule la moitié considère que les réseaux sont des outils efficaces de gestion des conflits.

La «nouvelle façon de gouverner» exige de la haute fonction publique qu'elle apprenne à connaître les intervenants sociaux, puis à transiger et à négocier avec eux – quelquefois des groupes cibles politiques intéressants – et qu'elle se fie moins aux instruments traditionnels et plus coercitifs des politiques publiques (Pierre, 2007). Cette stratégie lui permettrait de barrer sans ramer. Toutefois, cette manière de faire risque de rendre les hauts fonctionnaires dépendant de l'appui des intervenants sociaux et enclins parfois à favoriser certains groupes d'intérêts. Il est difficile de traiter avec des partenaires externes lorsque le but ultime est de les diriger. La consultation devient fatalement un processus d'accommodation et conduit à la recherche du plus petit dénominateur commun au détriment d'une véritable participation. C'est pourquoi, au sein des ministères, d'aucuns prédisent que cette nouvelle gouvernance accroîtra le pouvoir et l'autorité de la haute fonction publique. Dans le même temps, les hauts fonctionnaires doivent continuer de répondre aux questions des autorités politiques et se trouvent ainsi écartelés entre leur engagement dans les réseaux extérieurs et leurs devoirs de lieutenants du gouvernement.

## ■ LES HAUTS FONCTIONNAIRES

Observons maintenant de plus près la haute fonction publique. Encore une fois, le groupe des dirigeants supérieurs des ministères ne forme pas en Suède un ensemble distinct comme c'est par exemple le cas en France avec les membres des «grands corps». Il s'agit plutôt d'un groupe de bureaucrates de haut niveau dont les principales tâches sont l'élaboration des politiques publiques et la gestion quotidienne de l'action gouvernementale.

## **Le recrutement, la formation et la gestion des ressources humaines**

Les hauts fonctionnaires font état d'un niveau de scolarité élevé : 95 % détiennent un diplôme universitaire et nombreux sont ceux qui possèdent des diplômes postdoctoraux. La voie traditionnelle pour atteindre les strates supérieures des ministères est de grimper les échelons institutionnels, en dépit du fait qu'un nombre croissant de hauts fonctionnaires (presque 23 % en 2005) soient recrutés dans le secteur privé ou au sein des groupes associatifs (Premfors et Sundström, 2007, p. 78). Mais d'une manière générale les carrières se construisent à l'intérieur d'un ministère ou par des affectations dans d'autres ministères. Auparavant, les transferts d'un ministère à un autre étaient compliqués parce que chaque entité ministérielle constituait une personne morale distincte, obligeant le fonctionnaire muté à changer d'employeur. En 1997, les ministères et le bureau du premier ministre ont été fusionnés en une seule et même entité, le bureau du gouvernement central, en partie pour simplifier la coordination interministérielle, mais également pour faciliter les mutations de personnel d'un ministère à un autre.

La formation type des hauts fonctionnaires est le diplôme universitaire en sciences sociales. L'enseignement supérieur suédois n'offre pas de programme spécifiquement orienté vers l'administration publique. Le recrutement au sein des ministères ou des organismes s'effectue de façon plus ou moins *ad hoc*, à une exception près : le ministère des Affaires extérieures qui a depuis longtemps mis en place son propre programme de formation. Plus récemment, un programme de formation-recrutement pour l'ensemble des ministères avait été introduit, mais il a été aboli quelques années plus tard. La formation continue est également sous-institutionnalisée et n'offre des cours aux personnels des ministères que sur une base irrégulière et optionnelle. Dans la réalité, quelques anecdotes tendent à démontrer que les gestionnaires s'opposent parfois à ce que leurs employés suivent de tels cours.

Ainsi, dans un pays qui s'est longtemps vanté de détenir le plus vaste secteur public du monde occidental (peut-être à tort), la formation en administration publique a été clairement négligée. Certes le modèle

suédois permet aux futurs employés du secteur public d'acquérir en premier une vaste formation universitaire théorique au niveau du baccalauréat ou de la maîtrise, puis un savoir plus concret sur le lieu du travail. Mais le défaut de cet arrangement réside dans le fait que les ministères et les organismes soient contraints d'investir du temps et des ressources pour assurer cette formation. Malgré l'absence de données systémiques et comparables à celles d'autres pays, il semble bien que le recrutement, la formation, la formation continue et la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique suédoise – ainsi que dans le secteur public en général – ne soient pas au niveau des autres pays.

## **Les actions des fonctionnaires**

Comme nous l'avons évoqué plus haut, les principales réformes administratives entreprises en Suède n'ont pas été, comme dans bien des pays, des réformes de structure. Elles sont plutôt à rapprocher de l'affaiblissement de monopoles publics et de l'altération des relations entre les institutions. On trouve en Suède un défaut évident de politique de modernisation cohérente du secteur public, ce qui paraît être le cas dans d'autres pays (Laegreid et autres, 2008; Rouban, 2008). L'État suédois est à l'avant-garde dans les domaines du cybergouvernement, des modèles acheteur-fournisseur (surtout aux niveaux régional et local) ou de la gestion par résultats des marchés publics, mais aucune réforme à long terme du secteur public n'a vu le jour. Deux raisons expliquent cet état de situation : l'autonomie institutionnelle des organismes et des gouvernements régionaux et locaux et la force respective des ministères et des organismes. L'addition de ces paramètres fait en sorte que ceux qui font l'objet des tentatives de réforme d'envergure (les organismes et les ordres inférieurs de gouvernement) parviennent à ralentir et à empêcher la mise en œuvre de ces politiques réformatrices ambitieuses.

La fonction publique est intégrée à son environnement institutionnel. Ses rapports avec les organismes tiennent plus de la collecte d'information et de la discussion que du commandement et du contrôle. La fonction publique est également l'exécutant de la nouvelle politique privilégiant la participation et les réseaux. Cela signifie que la haute fonction publique doit

résoudre des problèmes liés à des partenariats stratégiques dans un environnement exogène. Dans un univers professionnel où la valeur du savoir augmente sans cesse, il est étonnant de voir les personnels des ministères solliciter les employés des organismes en vue d'obtenir de l'information. Il est vrai que les études montrent que des réseaux informels existent depuis longtemps entre les ministères et les organismes et qu'ils jouent un rôle clef dans l'efficacité du système de gouvernance (Pierre, 1995). Le terrain de jeu semble toutefois plus favorable aux organismes en raison de l'inégalité croissante entre les ministères et les organismes.

### ■ CONCLUSION

La fonction publique suédoise n'est pas caractérisée par l'élitisme et l'esprit de corps qu'on rencontre dans d'autres pays européens. Bien que le recrutement se concentre dans la classe moyenne, il n'existe tout simplement pas de tradition de privilèges parmi les personnels des ministères. Cette conjoncture peut justifier l'absence de programme institutionnel de formation pour les fonctionnaires des ministères (à l'exception du ministère des Affaires extérieures qui, c'est à noter, entretient lui un esprit de corps).

Les missions de la haute fonction publique et les rôles qu'elle tient trahissent la position centrale de l'État dans la société et l'incidence majeure de la

politique gouvernementale dans les changements sociaux. La Suède est une société étatique « centriste » qui a éprouvé des difficultés à s'ajuster aux réalités politiques et économiques de la mondialisation et du néolibéralisme. En mettant l'accent sur la nouvelle façon de gouverner, les hauts fonctionnaires d'aujourd'hui ont changé de costume et accomplissent désormais une performance bien différente de celles de leurs prédécesseurs. Dans cette perspective, le plus grand défi est assurément de parvenir à combiner le respect d'un encadrement législatif fort et l'exercice du pouvoir public d'une part, et l'engagement dans des réseaux coopératifs plus informels, d'autre part.

Pour tous ces considérants et bien d'autres encore (la mondialisation, les compressions budgétaires, l'approfondissement d'un modèle de politique habilitante, etc.), la haute fonction publique de la plupart des pays occidentaux subit une métamorphose. Au-delà des mouvements structurels, telle la création de nouveaux organismes, le mode opératoire de la fonction publique est affecté par les changements de majorités politiques. Pour les membres de la haute fonction publique, cela rend nécessaires l'acquisition et l'utilisation de nouvelles compétences et une élévation du niveau de la formation permanente. Dans le même temps toutefois, les hauts fonctionnaires demeurent les fidèles lieutenants du gouvernement. Leur rôle dans la gouvernance continuera d'évoluer, mais ce sera pour grandir et non pour diminuer.

## BIBLIOGRAPHIE

- Aberbach, J., R. Putnam et B. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.
- Aucoin, P. et H. Bakvis (2005). « Public Service Reform and Policy Capacity: Recruiting and Retaining the Best and the Brightest », dans M. Painter et J. Pierre (dir.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Basingstoke, Palgrave, p. 185-204.
- Christensen, T. et P. Laegreid (1998). « Administrative Reform Policy: The Case of Norway », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 64, n° 3, p. 457-475.
- Laegreid, P. V. W. et autres (2008). *The Structural Anatomy of the Norwegian State 1985-2007: Increased Specialization or a Pendulum Shift?*, communication présentée au COSTY meeting, Utrecht, 3 et 4 juin.
- Levin, B. (1983). « En Skog av Röda Nålar: Om politiseringen av department och forvaltning », dans B. Rydén (dir.), *Makt och Vanmakt*, Stockholm, SNS, p. 91-100.
- Niklasson, B. (2005). *Contact Capital in Political Careers: Gender and Recruitment of Parliamentarians and Political Appointees*, Gothenburg, Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Osborne, D. et T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Premfors, G. et G. Sundström (2007). *Regeringskansliet*, Malmö, Liber.
- Pierre, J. (2007). « From Managing the State to Managing Contingencies: Changing Roles of the Senior Civil Service in Sweden », dans E. C. Page et V. Wright (dir.), *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Basingstoke, Palgrave, p. 208-223.
- Pierre, J. (1995). « Governing the Welfare State: Public Administration, the State, and Society in Sweden », dans J. Pierre (dir.), *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*, Aldershot, Edward Elgar, p. 140-160.
- Rothstein, B. (2005). « Från Ämbetsverk till Ideologiska Statsapparater », dans B. Rothstein et L. Vahlne-Westerhäll (dir.), *Bortom den Starka Statens Politik*, Stockholm, SNS, p. 186-220.
- Rothstein, B. (1990). *The Social Democratic State*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Rouban, L. (2008). « Reform without Doctrine: Public Management in France », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, n° 2, p. 133-149.
- SOU (2007). *Att styra staten – regeringens styring av sin förvaltning*, [rapport n° 75], Stockholm, Fritzes.
- SOU (1983). *Politisk Styrning – Administrativ Självständighet*, [rapport n° 39], Stockholm, Report by Royal Commission.

# Un trop fort mouvement de balancier ou l'angoisse existentielle des hauts fonctionnaires australiens

Par **Anne Tiernan**, Professeure, Centre for Governance and Public Policy, Griffith University, Australie • a.tiernan@griffith.edu.au  
et **Patrick Weller**, Professeur, Griffith University, Premier of Queensland Chair of Governance and Public Management • p.weller@griffith.edu.au  
*Traduit de l'anglais*

En novembre 2007, les Australiens ont élu un nouveau gouvernement fédéral. Tout au long de la campagne, le Parti travailliste australien de Kevin Rudd a souligné son engagement envers les traditions du système de Westminster, garantissant l'indépendance et la neutralité de la fonction publique. Il a promis que s'il était élu, il ne se livrerait pas à une purge de la fonction publique comme celle à laquelle s'était consacré le précédent gouvernement élu pour la première fois en 1996. On laisserait aux ministres le temps d'établir de bonnes relations de travail avec les dirigeants des ministères et des organismes publics. Les travaillistes comptaient mettre fin aux programmes de rémunération au rendement et instaurer un processus d'embauche plus rigoureux et plus transparent, avec notamment des contrats de cinq ans pour les dirigeants des organismes publics (Wong, 2007).

Les tenants des valeurs traditionnelles de la fonction publique se sont réjouis, espérant que les problèmes engendrés par la réforme conduite par le gouvernement précédent soient bientôt chose du passé. Cependant, après quelques mois à peine, Rudd, premier chef de gouvernement australien ayant une expérience préalable de haut fonctionnaire (directeur dans un ministère et chef de cabinet), connaissait déjà des ennuis avec la fonction publique australienne (FPA). Malgré son attitude *a priori* généralement positive envers la FPA, le nouveau gouvernement était peu impressionné par les performances de cette dernière, en particulier par sa capacité à proposer des idées de politiques créatives et innovatrices. La bureaucratie administrative semblait s'ajuster difficilement au style et aux priorités du nouveau gouvernement.

La loyauté et la compétence de la fonction publique ont été remises en question à la suite de nombreuses fuites embarrassantes révélant que les fonctionnaires se plaignaient de la surcharge de travail et des longues heures supplémentaires imposées par un premier ministre affublé du sobriquet « Kevin 24/7 » en raison de sa « féroce » éthique de travail. Certains ministres importants, dont quelques-uns jouissaient d'une expérience préalable en tant que ministres travaillistes, ont rapporté que la fonction publique avait beaucoup changé par rapport à l'institution qu'ils avaient connue dix ans plus tôt. L'un d'eux la décrivait ainsi : « Une bête plus peureuse, plus précautionneuse que celle que j'avais connue lors de mon précédent passage comme ministre. J'ai été surpris et même choqué par leur désir de plaire. »

Qu'il s'agisse d'une perception ou de la vérité, de nombreux commentateurs, dont la FPA elle-même, attribuent ce changement d'attitude et de culture au sein de la FPA à son expérience sous le gouvernement de coalition de John Howard. Des analystes sérieux remarquent que le gouvernement Howard a poursuivi et accéléré certaines tendances déjà présentes dans les relations entre les ministres et leurs collaborateurs de la fonction publique. Le présent article propose donc une brève histoire des pratiques liant politiques et administrateurs publics et s'interroge sur la réalité du phénomène qu'on a appelé l'angoisse des fonctionnaires.

## ■ LA POSITION TRADITIONNELLE

Le rapport de la commission d'enquête intitulée The Royal Commission on Australian Government Administration et dirigée par Herbert Cole Coombs, un fonctionnaire désigné grand Australien en 1988, débute par ces mots :

Ce système a été traditionnellement identifié et décrit comme un exemple de système de type Westminster. La Commission est de plus en plus consciente du degré d'éloignement factuel du système australien du modèle Westminster et de la signification d'un tel éloignement pour l'administration (Australian Government, 1976, par. 2.1.2).

Et se poursuit par cette définition :

**Le modèle Westminster considère que le gouvernement est formé de représentants élus et responsables, et qu'il est tenu de rendre des comptes à l'Assemblée. Le modèle présente l'administration comme une simple extension de la capacité du ministre; elle existe pour informer et conseiller le ministre et pour gérer en son nom les programmes dont il a la responsabilité. Sauf dans les cas où le Parlement a voté des lois indiquant le contraire, son pouvoir décisionnel ou exécutif vient exclusivement du ministre, par sa délégation, et c'est lui qui demeure responsable, devant le cabinet et le Parlement, des décisions prises et des actions exécutées sous sa délégation (Australian Government, 1976, par. 2.1.4).**

La FPA a avalisé cette interprétation. Il suffit de demander aux secrétaires de ministères quelle est leur relation avec les ministres pour s'entendre répondre : « J'ai une position traditionnelle, j'ai foi en le système Westminster. » Ce type de commentaire signifie qu'ils ne sont pas liés par des motifs partisans, mais travaillent en toute loyauté pour le ministre (Weller et Grattan, 1981, p. 69; Weller, 2001). La suprématie ministérielle est considérée comme acquise.

Le nouveau premier ministre Kevin Rudd endosse la même source d'autorité. Lors d'une allocution devant les directeurs des ministères, il a souligné la nécessité de « revigorer la tradition Westminster de l'indépendance et de la continuité [...]. Le modèle Westminster, contre vents et marées, a bien servi notre système de gouvernement, et le temps est venu de reconstruire la tradition Westminster en Australie » (Rudd, 2008, p. 5).

Une certaine nostalgie subsiste de l'époque durant laquelle la fonction publique avait la réputation d'être de la plus grande efficacité, une époque où on la jugeait bénéfique. Globalement, cet âge d'or se situe au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. De la même façon que Warren Fisher, Edward Bridges et Norman Brook (secrétaires du cabinet en Grande-Bretagne dans

les années 1930, 1940 et 1950), érudits, courtois et efficaces, ont représenté l'archétype du mandarin, en Australie, un groupe surnommé « Les Sept Nains » (petits par la taille, mais de grande influence) a régné durant des décennies au sommet de la FPA. Ils ne formaient pas un bloc uni, mais ils sont parvenus à établir un monopole consultatif dans un environnement où très peu de défis institutionnels ou intellectuels ont menacé leur position.

Il est malaisé de comprendre le caractère légendaire qui entoure cette époque particulière de la fonction publique. Cette période a débuté dans les années 1940 où tous les leviers socioéconomiques ont été mobilisés pour la poursuite de la guerre, avec une forte confiance dans l'efficacité de l'action de l'État, pour se clore trente ans plus tard, avec le déclin de la confiance dans les solutions étatiques qui a marqué les années 1970. Le fait que les « géants » de cette époque méritent des louanges est digne d'être débattu et fait l'objet de discussions au fur et à mesure que les documents sont mis à la disposition des historiens (voir, par exemple, Hancock, 2004).

De manière concomitante, cette nostalgie attesterait évidemment que les dirigeants contemporains de la fonction publique ne soutiendraient pas la comparaison avec leurs lointains prédécesseurs. Cependant, comme le notait l'ancien secrétaire du ministère du Premier ministre et du Cabinet, Peter Shergold (2004) :

**Il y a une tendance croissante à évoquer avec nostalgie les secrétaires du passé, à leur trouver des qualités de nos jours disparues, ce qui assombrit l'idée qu'on se fait de leurs successeurs. Le passé devient légende et ceux qui occupent maintenant ces postes sont considérés comme indignes de « chausser les souliers » de leurs illustres prédécesseurs.**

Il a ensuite ajouté :

**La perception d'un déclin du pouvoir et du statut de la fonction publique coïncide souvent avec le départ du fonctionnaire qui fait ce constat. Il y a une conjonction notable entre l'histoire administrative et les histoires personnelles. Que ce soit à titre individuel ou en groupes [...] les diplomates à la retraite, l'état-major de l'armée ou les mandarins ont une tendance touchante à trouver que leurs successeurs n'arrivent pas à atteindre les standards de vérité, d'éthique et d'intégrité qu'eux-mêmes ont établis.**

Shergold s'élève contre ces jugements surannés. Il prétend que, malgré la métamorphose des procédures, une continuité existe et trouve dans les traditions une sorte d'idéal de la FPA (Rhodes, Wanna et Weller, à paraître).

### ■ LA REMISE EN QUESTION DES IDÉES TRADITIONNELLES

Les principales remises en question auxquelles ont fait face les fonctionnaires se réclamant du modèle Westminster au cours des vingt dernières années sont liées aux réformes successives instaurées en vue de moderniser une fonction publique accusée de passivité. Les gouvernements estimaient que la fonction publique était peu réceptive aux nouvelles tendances politiques, et donc hostile au changement, et détenait par ailleurs trop de pouvoir. Elle était montrée du doigt pour avoir prioritairement investi dans sa propre indépendance et dans sa propre pérennité et dénoncée pour être insulaire, égocentrique, apathique et affranchie des gouvernements. Un livre titré *Economic Rationalism In Canberra: A Nation-Building State Changes Its Mind* (Pusey, 1991) a pu être écrit en faisant exclusivement référence à la fonction publique, sans la moindre prise en compte de l'influence et du rôle des ministres. Les gouvernements successifs australiens se sont donc attachés durant ces années à combattre les nominations permanentes dans la fonction publique, à augmenter le nombre d'emplois contractuels et à introduire des régimes de promotion au rendement. Ils ont également actionné divers mécanismes de contrôle des organismes publics et de leurs programmes (par exemple, la désignation de conseillers politiques comme gestionnaires).

La fonction publique travaille aujourd'hui avec des politiciens d'un ordre différent de ceux qui les ont précédés. Contrairement au XVIII<sup>e</sup> siècle, quand de nombreux pans du modèle Westminster ont été élaborés, les politiciens d'aujourd'hui mènent des carrières à temps plein. Ils sont hautement formés et parfaitement avertis des conséquences du phénomène de médiatisation. Les ministres sont de plus en plus soucieux des effets immédiats de leurs décisions et de leur efficacité. Quand ils proposent des changements, ils se préoccupent, via la loupe des médias, de leurs impacts dont ils sont désormais directement responsables face à la communauté. Nombre de ministres ne

sont plus disposés à adhérer aux manières traditionnelles d'agir, car ils ont opté pour la diversité des choix, les solutions de rechange, les expérimentations comparatives et la transformation des structures pour les rendre plus incitatives (par exemple, pour offrir aux citoyens une plus large sélection de modes de prestation).

Les rôles et les responsabilités des gouvernements d'inspiration Westminster se sont accrus (pour un rapport plus détaillé, lire Rhodes et Weller, 2001). À l'origine, le gouvernement jouait avant tout un rôle de régulateur et ses responsabilités demeuraient limitées. Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, l'État-providence s'est imposé, puis cette ère de gouvernement omniprésent et omnipotent a cédé la place à celle de la nouvelle gestion publique avec son impartition de plus en plus fréquente de services vers des fournisseurs externes à la fonction publique. Dorénavant, l'amélioration de la prestation de services est devenue une priorité des processus de lancement de politiques publiques. Les responsabilités du gouvernement augmentent encore en même temps que son pouvoir discrétionnaire dans les choix des modes de prestation.

Il existe aujourd'hui une multiplication des sources de conseils politiques, de recherche et d'information, laquelle influe sur la fonction publique. La majorité des conseils provient de l'extérieur du secteur public, de centres d'études et de recherche, de firmes de consultants, de consultants en gestion, de centres universitaires ou de lobbys industriels et de leurs divisions de recherche. La fonction publique ne détient plus le monopole du conseil auprès des ministres. Au sein des ministères, les unités qui arrêtent les stratégies jouent un rôle moindre dans la formulation originale des politiques et offrent plutôt une valeur ajoutée aux projets en comparant les différentes options et en les arbitrant. En outre, la situation se complexifie avec l'ingérence des conseillers de l'entourage immédiat des ministres qui, non seulement assurent la médiation et la liaison entre le ministère et le ministre, mais accroissent par là même la capacité du ministre de s'impliquer et de faire sentir son influence.

Un ministre australien résume ces changements :

**Depuis les derniers jours de la fonction publique impériale, une transition de 25 ans s'est produite vers une fonction**

publique recentrée sur les conseils politiques et les contrats de service, à la manière d'une entreprise opérant dans un environnement compétitif dans lequel les gouvernements jouissent de nouvelles sources de conseils et de prestations de services [...]. Une guerre institutionnelle pour le contrôle de la fonction publique a eu lieu opposant les gouvernements démocratiquement élus et les fonctionnaires. Les gouvernements élus l'ont emporté (Weller, 2001, p. 81).

Voici donc le paradoxe : le soi-disant âge d'or de la fonction publique était une période au cours de laquelle les ministres considéraient que les hauts fonctionnaires détenaient trop de pouvoir et ils souhaitaient réaffirmer la primauté de la direction politique. Aujourd'hui, dans une période de contrôle politique accru, on présume les membres des échelons supérieurs de la fonction publique dépourvus du courage et de l'opiniâtreté de leurs prédécesseurs. On stigmatise leur penchant vers la politisation, leur orientation partisane et leur inclination à adopter trop facilement une mentalité racoleuse (Shergold, 2004). Les réformes ont entraîné des conséquences prévues et imprévues. Parmi les plus significatives, elles ont affaibli les responsabilités des hauts fonctionnaires ou du moins créé une réelle incertitude – voire une angoisse existentielle – en ce qui a trait aux normes d'action et d'éthique professionnelles.

## ■ LES NOMINATIONS DES SECRÉTAIRES MINISTÉRIELS

Des changements se sont produits dans le statut des secrétaires à la tête des ministères australiens. Le terme *permanent head* a été effacé dans les textes en 1984 alors même que la législation abolissait le concept de permanence d'emploi. Auparavant, la seule manière pour un gouvernement d'écarter le « patron administratif » d'un ministère était d'abolir le ministère qu'il dirigeait (jusqu'en 1985, ce poste était une chasse gardée masculine). Cette procédure par défaut étant jugée encombrante et excessive, la nouvelle loi préserva leur sécurité d'emploi, mais fit en sorte qu'on puisse les muter dans un autre ministère au terme de cinq ans dans le poste. La notion de carrière « en silo » perdait ainsi de sa pertinence et celle d'un gestionnaire généraliste commençait à émerger. Bien que cette loi ne leur assure pas une protection absolue (on pouvait les inciter à prendre

leur retraite), les fonctionnaires demeuraient pour la plupart membres de la FPA. Après 1994, par contre, les secrétaires de ministères en fonction se sont vu offrir une augmentation salariale en échange de contrats d'une durée limitée à cinq ans. Le terme contrat n'est pas totalement approprié puisqu'il ne figurait, dans l'entente, ni conditions d'emploi ni objectifs de performance, mais uniquement un ensemble de repères généraux. La différence résidait dans le fait que le gouvernement n'était plus tenu de proposer un autre poste au secrétaire partant et que celui-ci n'était tout simplement plus employé de la fonction publique. Pour cette personne, l'un des avantages de cette procédure était qu'une prime de départ était prévue en cas de rupture de contrat hâtive. À deux exceptions près, tous les secrétaires ont accepté cette offre, qui a par la suite été imposée d'office aux nouveaux dirigeants nommés.

Les secrétaires étaient désignés par le premier ministre. En théorie, avant 1999, il s'agissait d'une nomination par le Conseil exécutif, mais le choix demeurait celui du chef du gouvernement. Il arrivait que les ministres soient consultés, mais pas dans tous les cas. Après une élection qui reconduisait le gouvernement en place, un remaniement ministériel était souvent suivi d'une « valse » des secrétaires. L'un d'eux, qui avait exprimé le vœu de conserver son poste, révéla plus tard qu'il avait très vite compris que son souhait n'avait aucune importance. Lorsqu'il avait demandé de connaître le nom de son nouveau ministre, on l'avait invité à lire le journal du lendemain. En cours de mandat, il arrivait que des ministres demandent à consulter une liste de candidats et procèdent même à des « entrevues d'embauche ». On pouvait tenir compte de l'avis des ministres les plus influents lors du choix définitif, mais en tout état de cause la décision restait la prérogative du premier ministre, qui tentait, par son choix, de combiner les forces des ministres et des secrétaires ou d'introduire de nouvelles capacités de gestion dans des ministères en difficulté, sans pour autant changer de ministre.

Après 1999 et la modification de la loi sur la fonction publique (*Public Service Act*), ce pouvoir de nomination est devenu explicite. Les secrétaires étaient désormais nommés selon les modalités et les conditions fixées par le premier ministre. Celui-ci pouvait choisir le

nombre d'années de validité du contrat et prévoir la possibilité d'une extension. La durée du contrat était comprise en effet comme un indice du niveau de confiance du premier ministre envers la personne choisie. Le secrétaire du premier ministre et du cabinet avait le rôle de premier conseiller. Comme les premiers ministres ne connaissent pas forcément tous les postulants, ceux qui ont déjà travaillé dans leur ministère ou à des postes offrant des possibilités de se faire remarquer bénéficient d'un grand avantage. Le secrétaire à la tête du ministère peut suggérer d'autres candidatures, ce qui lui donne un pouvoir sur la carrière de ses collègues. Les secrétaires demeurent cependant au service du premier ministre qui les a nommés.

La fragilité de la position des secrétaires a été illustrée lors du changement de gouvernement survenu en 1996. La capacité à servir plusieurs gouvernements n'a pas toujours été récompensée. Évoquant la transition de 1983, un secrétaire ayant œuvré de nombreuses années a raconté qu'un membre de la coalition s'était alors étonné :

**Il ne pouvait se résoudre à comprendre comment des fonctionnaires du niveau de Geoffrey Yeend et Michael Codd, qui avaient si admirablement servi le gouvernement du premier ministre Malcolm Fraser, parvenaient de la même façon à servir un gouvernement socialiste. Ma réaction a été de rétorquer qu'à l'évidence, il ne comprenait rien aux principes fondamentaux du modèle de Westminster (Ayers, 1996, p. 6).**

En 1996, suspicieux, le gouvernement libéral entrant a limogé six secrétaires, soit près du tiers de leur nombre total. Même si un ou deux d'entre eux étaient considérés, à tort ou à raison, comme proches du gouvernement défait, la brutalité et l'étendue des mises à pied a bouleversé la fonction publique. L'inquiétude n'a fait qu'augmenter au cours des années suivantes. Un secrétaire a été remercié parce que son ministère était critiqué pour sa gestion relâchée. Or, en l'espèce, il était notoire que ce fut le ministre et son entourage qui soient à blâmer (Tiernan, 2007). Un autre secrétaire a été subitement muté dans un poste outre-mer. Le summum est survenu en 1999 quand John Moore, ministre de la Défense réputé irascible, a voulu se débarrasser de Paul Barratt qui était à la tête de son ministère. Ironiquement, Barratt faisait partie des hauts fonctionnaires nommés

par le premier ministre à l'occasion de la victoire libérale et avait été subséquemment promu à la Défense. Barratt a choisi de se battre plutôt que de se soumettre à la décision. Lorsque le secrétaire du premier ministre et du cabinet lui a annoncé qu'il était renvoyé, il en a demandé les raisons. Insatisfait de la réponse, il a poursuivi le gouvernement (Weller, 2001).

Dans cette affaire, les deux parties étaient d'accord pour admettre que le secrétaire n'avait rien fait pour mériter sa destitution. En rendant un verdict de mise à pied légale, le juge a déclaré que la loi sur la fonction publique a été promulguée de façon à permettre la gestion efficace du pays. Si un ministre doutait de son secrétaire, que sa méfiance soit justifiée ou non, ou que le secrétaire ait mérité ou non un tel jugement, le système ne pouvait fonctionner harmonieusement et le premier ministre était en droit de mettre un terme à la nomination. Au demeurant, la décision de Barratt de contester en justice son éviction a déplu à de nombreux secrétaires, qui auraient préféré que leur position ne fasse pas l'objet d'un précédent judiciaire. Ils savaient pertinemment qu'ils ne pouvaient « survivre » longtemps à de mauvaises relations avec leurs ministres, mais ils auraient préféré que ce « non-dit » ne soit pas mis en lumière par un tribunal. L'affaire Barratt n'a donc rien changé, mais elle a plutôt entériné une réalité connue et admise de tous. En revanche, le jugement a eu un effet profond sur le moral des fonctionnaires et sur les relations au sein de la fonction publique.

Une telle décision de justice pourrait-elle avoir à terme des conséquences néfastes ? Il est difficile de le démontrer. Tony Ayers, un secrétaire avec de longues années d'expérience, commente :

**Je n'ai rien à dire s'ils se font mettre dehors pour un mauvais rendement. Je commence à m'inquiéter lorsque des gens se font limoger parce que quelqu'un n'aime pas la couleur de leur chevelure ou quelque truc du genre. Cette histoire, maintenant, où la moitié des secrétaires sont menacés parce que leurs ministres n'obtiennent pas de bons résultats sur le plan politique. Depuis quand le boulot d'un fonctionnaire est-il d'atteindre des objectifs politiques ? C'est absurde. Je me demande si, dorénavant, les conseils seront aussi francs et courageux que par le passé (Ayers, cité dans Weller, 2001, p. 193).**

Le rythme des limogeages s'est ralenti après l'affaire Barratt, mais la position des secrétaires est demeurée fragile. Certains ont vu leurs contrats non renouvelés, d'autres ont offert leur démission au préalable. En septembre 2002, la décision du gouvernement de ne pas prolonger le contrat du secrétaire de la Défense parce que le ministre Robert Hill « préférerait une personne dotée d'attributs différents et mieux adaptée à son style personnel » (Allan Hawke, cité par le *Canberra Times*, 27 septembre 2002) a affaibli encore davantage la position des secrétaires. Selon un ancien secrétaire :

**On doit désormais s'attendre à ne pas être nommé, plutôt que l'inverse. L'argument avancé est : nous, au Parlement, ne sommes élus que pour un mandat de trois ans. Pourquoi en serait-il autrement pour vous ? C'est un argument fallacieux, évidemment, mais c'est celui qui nous est opposé.**

La généralisation de contrats de trois ans a exacerbé l'opinion selon laquelle le cadre de travail des hauts fonctionnaires était devenu moins sécuritaire. Andrew Podger, ancien commissaire à la fonction publique, rapporte que, depuis 2001, près de la moitié des contrats étaient d'une durée de trois ans, par opposition aux cinq ans autorisés par la loi, situation qu'il attribue au fait que certains secrétaires bénéficient moins d'un traitement de faveur que d'autres et que le premier ministre préconise un contrôle strict et une plus grande flexibilité de la gestion des échelons supérieurs de la FPA (Podger, 2007, p. 137). Il existe un risque que la personnalisation diminue l'intérêt pour la carrière de fonctionnaire. Les secrétaires interrogés dans le cadre de l'étude de Weller intitulée *Australia's Mandarins* (Weller, 2001) ont signalé que beaucoup de hauts fonctionnaires ne postulent plus aux postes de secrétaire, car ils jugent la fonction aléatoire et stressante. Mike Codd, l'ancien secrétaire du premier ministre et du cabinet, observe :

**Durant la période Keating<sup>1</sup>, le pouvoir s'est recentré autour du conseil privé. C'est un changement très fondamental pour nous qui se poursuit de nos jours sous le gouvernement Howard. Cela signifie que les ministères ne parviennent plus à obtenir des avis, des conseils et des opinions sans qu'ils soient filtrés. Ainsi la frustration augmente, ce qui a, selon moi, le potentiel négatif d'endommager la qualité et le tissu**

**même de la fonction publique. Les excellents employés, ceux qui espèrent influencer positivement sur l'action administrative, partiront. Compte tenu de la modeste rémunération des postes de haut niveau comparée à celles versées dans le secteur privé, ils ne resteront pas si leurs aspirations sont sans cesse entravées et leurs opinions bloquées par ces personnes – certaines sont très compétentes, mais d'autres, franchement, ne le sont pas.**

Ajoutant à ces inquiétudes, un ancien secrétaire sous le gouvernement Howard commente :

**Un grand nombre de sous-secrétaires préfèrent ne pas se porter candidats au poste de secrétaire, surtout parmi les plus jeunes. Certains d'entre eux disent « non merci » et je sais que quelques-uns des plus brillants et des plus talentueux recherchent activement des occasions de carrière en ce moment même.**

Malgré ces alarmes, il reste que la grande majorité des secrétaires des ministères est nommée à partir des rangs de la FPA. Il y eut à l'occasion des nominations de personnes issues du secteur privé ou des administrations régionales ou locales, mais la plupart de ces personnes avaient accompli une bonne partie de leur carrière au sein de la FPA.

La carrière de la majorité des hauts fonctionnaires se déroule pour l'essentiel à Canberra et, pour une proportion grandissante d'entre eux, au sein d'un organisme central (ministère du Premier ministre et du Cabinet, secrétariat au Trésor ou ministère des Finances). Sous le gouvernement Howard, nombreux étaient ceux qui se prévalaient d'une expérience dans le domaine diplomatique et, surtout après 2004, la proportion des femmes avait beaucoup augmenté dans ces postes. Le nouveau gouvernement travailliste a recruté au poste de secrétaire du premier ministre et du cabinet un administrateur ayant une expérience au niveau du Commonwealth et dans deux gouvernements provinciaux. D'autres secrétaires nouvellement nommés viennent du secrétariat du Trésor ou du secrétariat du Trésor du Commonwealth. Au cours des derniers mois, le gouvernement a nommé deux « secrétaires associés », un au Bureau du premier ministre pour gérer les affaires intérieures (également venu du Trésor) et un autre au sein du « superministère »

<sup>1</sup> Paul Keating, premier ministre de décembre 1991 à mars 1996 [NDLR]

de l'Éducation, de l'Emploi et du Travail, des Relations et de l'Inclusion sociales, dirigé par la vice-première ministre Julia Gillard<sup>2</sup>. La tendance du nouveau gouvernement à recruter dans les rangs du secrétariat du Trésor reflète le sentiment de nombreux ministres selon lequel le Trésor comprend mieux les priorités du gouvernement Rudd que ses propres ministères (Uren, 2008).

### ■ LA CODIFICATION DU PROFESSIONNALISME

Traditionnellement, les services publics constituaient des hiérarchies dotées de structures de commandement. Ils se réclamaient de règles et de conventions encadrant les comportements. Certaines normes « idéales » pouvaient être issues de la pratique. Le défi représenté par la réactivité et la gestion contemporaine et les changements de pratiques ont entraîné une réponse commune des membres de la fonction publique. Les conventions et les ententes réciproques se révélant des assises faibles, elles ont été graduellement consignées par écrit. De la même façon que les premiers guides d'orientation pour les ministres prenaient la forme de simples feuillets puis sont devenus plus tard des ouvrages représentant de véritables codes ministériels, les règles et les conventions de la fonction publique sont apparues explicites. Elles décrivent les comportements appropriés du bon fonctionnaire, elles préviennent également les ministres de ce qu'ils sont en droit d'attendre et elles normalisent le comportement des uns, mais protègent aussi contre le comportement des autres.

La nouvelle loi sur la fonction publique de 1999 énumère les valeurs de la FPA. À la lecture de ses articles, on note que la FPA est :

- apolitique : elle remplit ses fonctions de manière impartiale et professionnelle ;
- un milieu dans lequel les promotions et les assignations sont attribuées au mérite ;
- ouvertement responsable de ses actions, dans les limites du cadre de la responsabilité ministérielle envers le gouvernement, le Parlement et le public australien ;

- réactive aux requêtes du gouvernement, elle propose des conseils francs, honnêtes, complets, précis et rapides permettant au gouvernement de mettre en œuvre ses politiques et ses programmes ;
- un service fondé sur le principe de la carrière, il joue un rôle dans le progrès de l'efficacité et de la cohésion du système démocratique australien.

Certaines de ces valeurs peuvent entrer en conflit, responsabilité et transparence par exemple, même si elles sont communément rapprochées et bien que l'exigence de « franchise et de courage » ne soit pas réitérée. Leur énumération offre simplement un portrait de l'interprétation du professionnalisme au sein de la fonction publique basée sur le code de Westminster, en 1999, en Australie.

On s'attend à ce que les secrétaires, dans la gestion de leur ministère, mènent des actions en accord avec ces valeurs enchâssées dans la loi sur la fonction publique.

### ■ LA CONTESTATION DU MONOPOLE

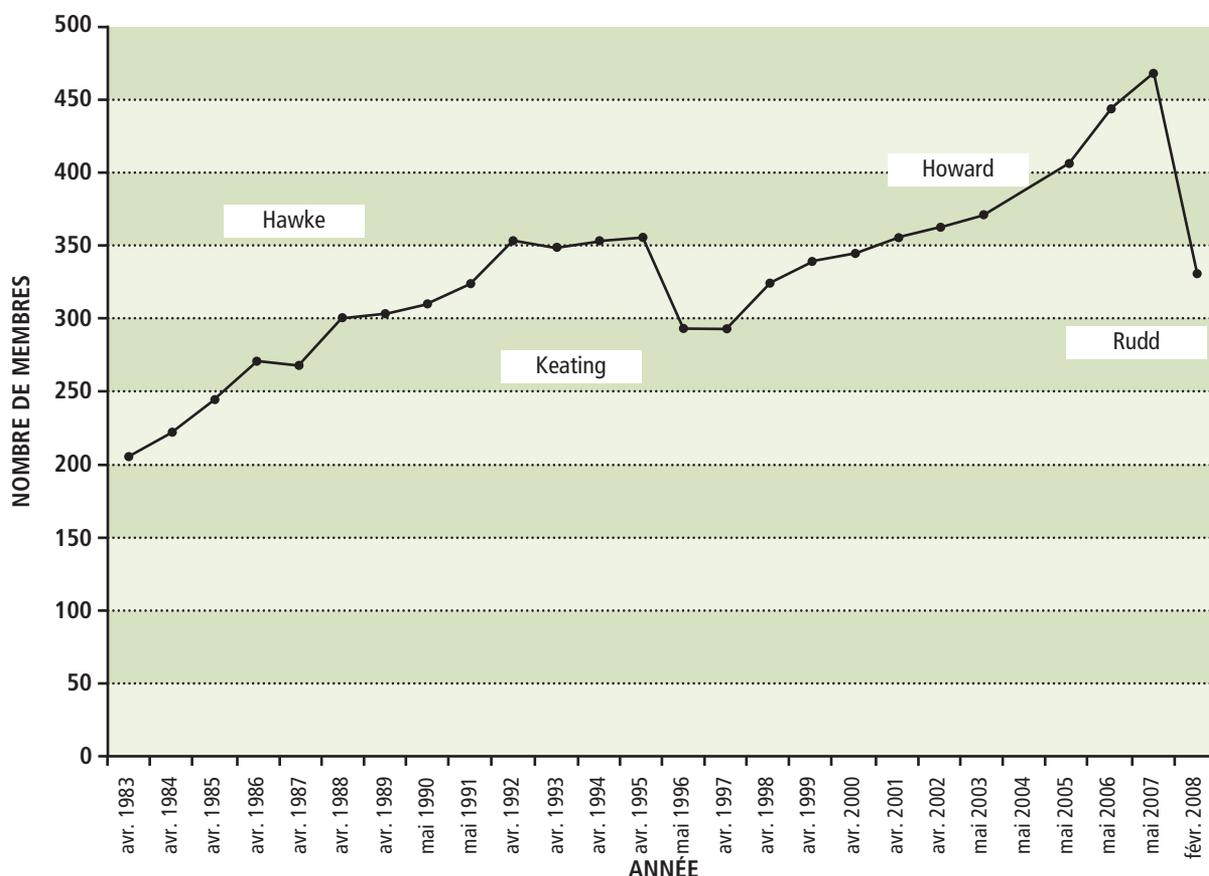
Depuis le début des années 1970, le monopole consultatif qu'exerçaient les fonctionnaires sur les ministres a été érodé par la prolifération de nouvelles sources possibles de conseils. La plus importante de celles-ci demeure l'entourage immédiat du ministre – ses conseillers (partisans) les plus proches – dont le nombre d'individus, le rôle, le statut et l'importance ont crû de façon exponentielle, en particulier au cours des quinze dernières années. Ainsi en témoigne le nombre croissant des membres des cabinets ministériels, le renforcement de leur statut, leur ancienneté, l'élargissement de leur rôle et de leur influence et l'émergence d'une structure professionnelle qui leur soit dédiée (Tiernan, 2007). Le graphique ci-après montre la réalité de cette tendance de 1983 à nos jours. Récemment, le nouveau gouvernement de Kevin Rudd a cependant tenu sa promesse électorale de réduire l'effectif des cabinets ministériels de 30%. À l'origine, le gouvernement Howard avait, lors de son premier mandat, procédé à des réductions d'effectif identiques mais, comme l'indiquent les données, il

<sup>2</sup> Les secrétaires associés sont considérés de même niveau que les secrétaires. Leur rôle est plus important que celui des secrétaires adjoints (Burgess, 2008).

a ensuite présidé à une augmentation importante et incessante du nombre d'employés des équipes ministérielles. Dans un temps relativement court, les cabinets ministériels sont devenus des institutions

puissantes au cœur de l'exécutif australien. C'est de loin le système d'équipes ministérielles le plus imposant et le plus développé de tous les pays comparables ayant adopté le modèle de Westminster.

## L'EFFECTIF GLOBAL DES CABINETS MINISTÉRIELS DE 1983 À 2008



En Australie, cette montée en puissance des cabinets ministériels est un phénomène qui répondait à une demande, un élément clef des réformes administratives qui visaient à rendre la fonction publique plus réactive aux demandes ponctuelles des gouvernements. Les ministres ont cherché à s'entourer de façon à augmenter leur capacité à gérer la complexité de leur travail, à contrôler et à diriger la bureaucratie administrative et à fonctionner de manière efficace dans un cadre d'élaboration des politiques de plus en plus compétitif. Le gouvernement Howard a donc poursuivi dans la lignée des gouvernements précédents pour des cabinets ministériels « activistes » et interventionnistes sur le plan des politiques et pour une administration publique encore plus réactive.

L'expansion des cabinets ministériels a présenté de nombreux avantages. Très sollicités, les ministres ont reçu plus d'appui et ils ont pu augmenter leur capacité de contrôle et d'orientation des politiques. Le monopole de la fonction publique sur l'élaboration des politiques a été rompu et une plus grande variété d'intervenants ont pris part aux processus politiques. D'aucuns, partisans de cette importance croissante des cabinets prétendent qu'elle protège la fonction publique de la politisation (Shergold, 2003). Les ministres soulignent l'intérêt de pouvoir compter sur l'aide d'un personnel qui partage leur point de vue et leur philosophie et qui assure le lien avec l'électorat, le parti et la communauté (Howard, 1998). En donnant confiance au ministre, un cabinet

expert et expérimenté peut contribuer à galvaniser la gestion de son ministère.

Greffé sur une pratique faite d'arrangements pré-existants, avec laquelle il n'interfère pas, le système-conseil hybride fonctionne donc plutôt de manière satisfaisante. En théorie, les membres des cabinets et les fonctionnaires apportent des conseils distincts, mais complémentaires, basés sur leurs expériences et leurs qualifications respectives (Shergold, 2003). Liés par la responsabilité commune d'épauler leur ministre, partisans et non-partisans finissent par collaborer. La plupart, y compris les hauts fonctionnaires (présents et passés), admettent que les membres de l'entourage des ministres ont un rôle de soutien vital à jouer sur le plan du travail primordial et harassant qui incombe aux ministres et que plusieurs jouent ce rôle avec intégrité, habileté et engagement (Walter, 2006, p. 24). Pour autant, les cabinets ministériels font toujours l'objet de controverses, notamment dans la presse qui les soupçonne de détenir un pouvoir occulte. De fait, bien qu'exceptionnels, les scandales et les dysfonctionnements se multiplient depuis une quinzaine d'années et laissent deviner quatre principaux problèmes que pose la croissance des cabinets ministériels.

Il existe tout d'abord un déficit d'imputabilité. Les cabinets ministériels sont censés être des extensions de leurs ministres: ils ne détiennent ni autorité ni pouvoir, au-delà de ce que le ministre autorise (Maley, 2003). Selon la doctrine de la responsabilité ministérielle individuelle, les cabinets sont imputables envers leur ministre, et par leur ministre envers le Parlement. Les ministres ont donc une responsabilité du fait d'autrui pour les actions des membres de leur cabinet. Cette convention a brutalement été remise en question par le premier ministre Howard dans sa manière de gérer une polémique portant sur l'usage abusif des titres de transport par certains ministres. Howard a nié avoir été informé qu'un de ses ministres avait induit le Parlement en erreur, bien qu'il ait été démontré que son bureau en avait été averti plusieurs mois auparavant (Tiernan, 2007). Depuis ce tournant décisif, plusieurs ministres, y compris le premier ministre, ont pris leurs distances par rapport aux actions de leur cabinet, prétendant ne pas avoir connaissance de toutes les dynamiques et arguant leur défense au prétexte que leur cabinet

ne les avait pas tenus adéquatement informés. Étant donné que les membres des cabinets ne peuvent témoigner en commission parlementaire, la véracité de ces déclarations ne peut être corroborée. Le refus des ministres d'assumer la responsabilité des actions de leur cabinet place les cabinets dans un vacuum juridique et administratif, nourrissant la crainte qu'ils ne deviennent les « fusibles » ou pire les « boucs émissaires » de toutes controverses politiques, auxquelles leur « sacrifice » offre des échappatoires plausibles (Weller, 2002, p. 72). Confortable pour certains ministres, cette situation représente un changement majeur et potentiellement dangereux, qui soustrait certains pans de la structure politique à l'examen du public.

La conduite et le comportement des cabinets ministériels sont ensuite la cible de critiques. On accuse leurs membres d'être arrogants, hautains et abrupts dans leurs rapports avec la fonction publique. Ces allégations ont été confirmées à l'occasion d'affaires récentes (Tiernan, 2007). De tels incidents mettent en évidence les tensions existantes entre les cabinets politiques et la fonction publique dont les actions respectives ne sont plus complémentaires, mais deviennent concurrentielles dans le contexte d'une asymétrie favorable aux cabinets (Walter, 2006, p. 22). Ceux-ci bénéficient en effet de leur proximité avec le ministre et peuvent modeler leurs attitudes envers les fonctionnaires. De manière concomitante, la distance séparant les ministres et la fonction publique s'est accrue, en particulier depuis 1988, date à laquelle le Parlement australien a déménagé dans de nouveaux locaux, consacrant physiquement la séparation dans deux ailes distinctes, dans l'une les ministres et leur cabinet et dans l'autre la fonction publique.

Troisièmement, des difficultés liées à la fragmentation et à la faiblesse du cadre de travail des cabinets ministériels apparaissent. À l'heure actuelle, les cabinets sont « gouvernés » par une loi spécifique de 1984, la *Members of Parliament-Staff-Act 1984*, et par une multitude de conventions qui ont vu le jour au cours des années subséquentes. Cette loi est essentiellement un cadre d'emploi dont les stipulations sont volontairement flexibles. Elle accorde un pouvoir considérable au ministre, mais ne propose aucune orientation aux membres des cabinets sur la nature et les limites de leurs rôles. Par voie de conséquence, la majorité de

ces conseillers ne détenant pas une expérience gouvernementale préalable, ils ont un accès restreint aux possibilités de perfectionnement professionnel (Senate Finance and Public Administration Committee, 2003). Leur supervision et leur gestion sont de la responsabilité des ministres qui peuvent parfois manquer de temps, d'énergie ou des aptitudes nécessaires pour évaluer leur performance. Plus pragmatique, l'extension quantitative des cabinets obère la capacité des ministres à gérer directement leur équipe, sans qu'aucune alternative ne s'offre à eux pour l'instant.

Enfin, le renforcement des cabinets ministériels porte atteinte au mécanisme d'étroite collaboration entre les ministres et les fonctionnaires qui est une des clefs du modèle de Westminster. Selon le modèle, l'élaboration des politiques se joue à deux et non à trois. La politique courtisane se fonde curieusement parmi les idéaux de transparence et d'imputabilité et, dans le cas des systèmes de Westminster, dans le contexte des conventions régissant le principe du gouvernement responsable.

L'expérience australienne suggère que la confusion des responsabilités et des rôles respectifs du cabinet du ministre et des fonctionnaires pourrait nuire à la qualité et à l'intégrité des conseils offerts aux ministres. Un autre risque est également de voir des ministres plaider l'ignorance, avançant que l'information s'arrête à la porte de leur bureau (Weller, 2002). Ironiquement, lorsque des problèmes ont surgi, les ministres ont été enclins à fustiger, et même à sanctionner, les fonctionnaires, taxés alors de bureaucrates, plutôt que leur entourage politique. Plusieurs contrats de hauts fonctionnaires n'ont pas été renouvelés quand dans le même temps les membres du cabinet s'en sortaient indemnes, qu'ils soient toujours en poste, ou promus, ou encore partis avec de substantielles primes de départ (Tiernan, 2007). De telles pratiques envoient des messages forts sur le type de comportement auquel s'attend le pouvoir de la part de ses serviteurs, et sur son mode de distribution des récompenses.

### ■ UNE ANGOISSE EXISTENTIELLE

Bien que certains éléments de son approche aient eu des précédents dans les politiques d'anciens

gouvernements travaillistes, le traitement réservé par le gouvernement Howard à la fonction publique et son entêtement à ne pas reconnaître les problèmes liés aux cabinets ministériels ont provoqué un malaise palpable à la fois au sein de la haute fonction publique et dans la communauté des observateurs. Ces inquiétudes se sont aggravées après l'élection de 2001, à la suite du grand scandale connu en Australie sous le nom de controverse des « enfants par-dessus bord » (*Children Overboard*). En 2002, une enquête du Sénat a révélé tardivement que les ministres avaient fait grand cas d'une affirmation selon laquelle des réfugiés avaient jeté leurs enfants par-dessus bord dans l'espoir que la marine australienne les sauve. Il s'agissait ni plus ni moins pour le gouvernement de saisir une opportunité politique qui consolidait sa position au cœur d'une campagne électorale pleine d'amertume. Lorsqu'il a été clairement prouvé que l'événement ne s'était jamais produit, personne n'a semblé à ce moment-là en instruire les ministres et la réalité n'a été rétablie qu'après la victoire aux élections (Weller, 2002).

En 2002, le commissaire à la fonction publique de l'époque, Andrew Podger, a prononcé un important discours dans lequel il évoquait l'utilité d'avoir un code de conduite pour les membres des cabinets ministériels et par ailleurs la nécessité de leur remise à niveau sur le plan professionnel. D'autres fonctionnaires, actifs ou retraités, dont certains avaient appuyé les récentes initiatives de réformes, s'interrogeaient désormais sur la trop grande amplitude du balancier de celles-ci favorable à la réactivité. L'ancien secrétaire du premier ministre et du cabinet, Michael Keating, a offert son appui à l'adoption d'un code de conduite destiné aux cabinets des ministres. Il se demandait si l'autonomie des secrétaires ministériels ne devait pas être affermie pour faire contrepoids au pouvoir croissant des cabinets et en considération de leur responsabilité particulière dans le maintien de l'intégrité gouvernementale (Keating, 2003, p. 95).

À la suite de l'affaire des « enfants par-dessus bord », la FPA a été vertement critiquée: on l'a accusée d'être politisée, « aux ordres » et incapable dorénavant d'offrir des conseils francs et courageux (voir par exemple Barker, 2007; MacDermott, 2008; Marr et Wilkinson, 2003; Walter, 2006). Le premier ministre

Howard a systématiquement rejeté les assertions selon lesquelles son gouvernement avait affaibli la FPA ou encore que le rôle accru des cabinets ministériels avait « entraîné une diminution du rôle du fonctionnaire ou la politisation de la fonction publique » (Howard, 2003, p. 11). Son secrétaire ministériel, Peter Shergold, en a rajouté en soutenant qu'il n'avait pas perçu la moindre tentative d'intimidation des fonctionnaires (Senate Finance and Public Administration Committee, 2003, p. 15). Bien au contraire, selon Shergold (2004, p. 11), l'affaire des « enfants par-dessus bord » devait être comprise non pas comme une manœuvre politique, mais comme un échec de la fonction publique attribuable à la mauvaise communication entre les silos bureaucratiques, à l'erreur humaine et aux habitudes routinières dans la rédaction des procès-verbaux.

Durant le quatrième mandat du gouvernement Howard, les tensions entre les ministres et la FPA se sont intensifiées. Halligan (2008, p. 13) remarque que de claires indications démontraient que la manière de gouverner de Howard au cours de ce mandat générait du mécontentement dans les hauts échelons et, de façon plus générale, au sein de la nation. Le gouvernement était fortement critiqué pour des décisions prises en 2007 qui avaient semblé opportunistes, capricieuses et populistes. Le public australien a appris par des fuites que le Trésor n'avait pas été consulté préalablement à l'annonce de réformes majeures et que d'importantes initiatives politiques avaient été lancées sans consultation du conseil des ministres. S'exprimant sans relâche depuis onze ans, la critique travailliste de l'intégrité du gouvernement Howard commençait à porter ses fruits.

En 2007, Andrew Podger, dont le contrat n'avait pas été reconduit après les élections de 2004, a publié un essai contesté, dans lequel il affirmait que les effets des changements des procédures de nomination des secrétaires, l'usage de contrats et de primes au rendement et le pouvoir grandissant des cabinets des ministres avaient des conséquences néfastes sur l'indépendance et le professionnalisme de la fonction publique. Il se demandait si le balancier n'était pas allé trop loin dans la valorisation de la réactivité aux dépens du professionnalisme apolitique garant de l'intérêt du public à long terme (Podger, 2007,

p. 144). Il proposait des réformes, parmi lesquelles : la consultation du commissaire à la fonction publique en plus de celle du secrétaire du premier ministre et du cabinet, lors de la nomination de secrétaires ; la généralisation de contrats de cinq ans pour les mandats des secrétaires ; la suppression de la rémunération au rendement pour les secrétaires. Il disait souhaiter un rééquilibrage des relations au sein de l'exécutif avec en particulier le renforcement du rôle du commissaire à la fonction publique.

Cet essai a provoqué le courroux de Peter Shergold. Dans une réplique à Podger publiée dans le numéro suivant de l'*Australian Journal of Public Administration*, il écartait l'idée que la FPA soit devenue trop réactive, assurant que :

**La réactivité, à mon avis, ne devient de la suractivité que si les secrétaires ne parviennent pas à supporter avec intégrité la responsabilité légale et éthique considérable qu'ils détiennent au service de leurs ministres, s'ils acceptent d'agir hors de la procédure définie ou en outrepassant leur autorité légale, s'ils échouent à administrer dans le respect des processus appropriés et de la pratique équitable, ou s'ils brisent des conventions établies de longue date dans le but de protéger ou d'aider leurs ministres. Au cours de la dernière génération, ce type de situation s'est rarement présenté et n'était certainement pas lié au mode de nomination, à la durée du contrat ou à la rémunération au rendement (Shergold, 2007, p. 370).**

Shergold (2007, p. 370) poursuit : « Je ne vois pas le moindre indice d'un secrétaire devenu trop réactif ou trop politisé. Je répète encore ce qui semble échapper à Andrew Podger, l'intégrité est une question de compétence, de capacité et de caractère, pas de contrat. »

La volonté de Shergold de s'engager dans le débat sur l'état de la fonction publique lui a valu de l'admiration, au même titre que ses efforts pour nouer des relations cordiales au sommet de la FPA lorsqu'il a remplacé Max Moore-Wilton (nommé par Howard et surnommé « Max la Hache » – *Max the Axe*) en tant que secrétaire du premier ministre et du cabinet en 2003. Toutefois, son entêtement à attribuer les échecs du gouvernement à la fonction publique, plutôt que d'admettre un partage des responsabilités, dans certains cas évidents, avec les ministres et leur cabinet a fini par provoquer une gêne. Malgré ses déclarations apaisantes selon

lesquelles les hauts responsables de la FPA maîtrisaient parfaitement les complexités de leur environnement de travail, des discours dissonants, dont ceux de hauts fonctionnaires, ont été entendus dans les services sur la définition d'une réactivité appropriée: dans certaines circonstances, les organismes doivent-ils sans attendre défendre leur point de vue ou bien sont-ils tenus de patienter dans tous les cas jusqu'à ce que le gouvernement leur demande leur avis? Dans le discours prononcé lors de son départ à la retraite, le secrétaire du ministère de la Défense, Ric Smith, a décrit quelques-unes des nouvelles complexités: elles incluaient l'aveu de l'imprécision de la relation entre les ministres et les secrétaires ministériels, la confirmation de la nécessité d'un code de conduite pour les cabinets ministériels et l'expression d'une crainte face à l'abondance du matériel acheminé vers les ministres sous la forme de rapports, de soumissions, etc. Se référant à de récentes évolutions survenues au sein de son ministère, Smith (2006, p. 6) a fait remarquer:

**De manière positive, cela nous indique que le gouvernement fonctionne comme il le devrait et que les ministres prennent les vraies décisions, comme cela doit être le cas. Par ailleurs, nous courons un risque de surcharge des ministres, et cela ne peut mener à un bon exercice de la gouverne. Cet enjeu est également important, il faudrait une communication fluide entre les ministres et les secrétaires au sujet de ce qui est souhaitable, et ce n'est certainement pas un défi facile à relever.**

### ■ LE BALANCIER REVIENDRAIT-IL EN ARRIÈRE ?

En 2007, au moment du changement de majorité, le nouveau gouvernement travailliste a conservé en poste tous les secrétaires ministériels, y compris certains dont l'avenir semblait compromis. Il respectait ainsi une promesse électorale selon laquelle chacun aurait la possibilité de servir loyalement les nouveaux dirigeants politiques et serait jugé selon les résultats. Dans cette perspective, on rapporte que le premier ministre Rudd a été surpris et déçu que le secrétaire du premier ministre et du cabinet, Peter Shergold, selon lequel cinq années à la tête de la FPA étaient bien suffisantes, décide de quitter la FPA pour retourner au monde universitaire. Deux autres secrétaires dont on espérait le maintien ont pris leur retraite, formulant leur désir de relever d'autres défis. Comme l'a fait

remarquer un des nouveaux secrétaires, il est probable « que l'usure et l'épuisement du pouvoir affectent autant les fonctionnaires que les politiciens » (Watt, 2008).

Depuis son arrivée au pouvoir en 2007, le Parti travailliste australien a honoré ses engagements d'offrir des contrats de cinq ans aux secrétaires. Les primes au rendement ont été supprimées et compensées par une augmentation salariale de 14%. Quoique les relations entre fonctionnaires et politiciens se soient considérablement améliorées au regard de celles observées lors du changement de gouvernement précédent, quelques tensions apparaissent déjà. Le premier ministre récuse les récriminations des fonctionnaires qui se plaignent d'être surchargés de travail, mais à l'inverse il vante leurs services. Les hauts fonctionnaires conviennent qu'ils doivent modifier leur manière de travailler pour s'adapter à leurs ministres et non le contraire. Il reste à voir combien de temps durera cette transition.

S'agissant des cabinets ministériels, l'approche des travaillistes s'inspire de leur expérience dans les différents paliers de gouvernement, fédéral et provincial, mais la perception qu'avait le nouveau gouvernement de la « méthode Howard » exerce une influence déterminante. Les promesses électorales de 2007 comprenaient un engagement à diminuer les effectifs des cabinets ministériels de 30%, à réduire les dépenses consacrées à la vigie exercée sur les médias et à combattre l'abus de propagande gouvernementale en faisant approuver par le vérificateur général toute campagne publicitaire coûtant plus de 250 000 dollars australiens. De plus, les travaillistes allaient adopter un code de conduite ministériel afin de renforcer le principe de la responsabilité ministérielle, compromis selon certains par le « règne précédent ».

Plusieurs des recommandations de l'enquête du Senate Finance and Public Administration Committee (2003) portant sur les personnels sous le coup de la loi sur les membres du Parlement ont été insérées dans le projet électoral du Parti travailliste et ont ensuite été adoptées par le gouvernement. Un code de conduite à l'usage des cabinets ministériels a été rédigé qui, bien que critiqué pour son faible degré coercitif, a

l'avantage de préciser le comportement attendu de cette catégorie d'employés. La loi rend aussi obligatoire la présence des membres des cabinets à des séances de formation spécialement conçues pour eux. John Faulkner, responsable travailliste du programme d'intégrité gouvernementale a fait le serment de rendre bien réelle l'imputabilité des cabinets ministériels et de revenir à une position plus traditionnelle par rapport à celle du gouvernement Howard (voir Faulkner, 2008). Il est trop tôt pour déceler si ces efforts auront un impact sur le comportement des membres des cabinets ministériels, notamment à l'heure où une rotation a lieu au sein du noyau central du gouvernement Rudd.

Même si les travaillistes sont parvenus à établir une meilleure relation avec la FPA que leurs prédécesseurs, ils n'en rencontrent pas moins des difficultés. Bien qu'il fasse référence au système de Westminster, rien ne démontre que le nouveau gouvernement s'attend à moins de réactivité que le précédent de la part de l'administration publique. Dans les discours, l'accent est simplement mis différemment. Admettant récemment cet état de fait, le secrétaire du cabinet et ministre spécial d'État, John Faulkner (2008, p. 1-3) a déclaré aux fonctionnaires :

**Ni la soumission réactive, ni l'intransigeance franche et courageuse ne sont des postures appropriées pour la fonction publique. Bien que nous fassions un portrait caricatural des extrêmes dans le contexte de cette démonstration, et bien que nous érigeons en modèles ceux, rares, qui soient parvenus à trouver leur chemin des « Charybde aux Scylla » de la fonction publique, il est plus difficile de tenter de définir les cadres exacts qui pourraient décrire infailliblement le degré de réaction idéal qui, en réponse à une requête ou à un ordre ministériel, sera à la fois parfaitement franc et courageusement réactif.**

**Il nous reste encore à résoudre ce dilemme entre la « soumission légitime » et l'« indépendance adéquate », entre aider et influencer. Cette tension est inhérente à l'existence d'une fonction publique permanente et professionnelle dans une société démocratique...**

Le balancier continuera à osciller en Australie, mais pas forcément de façon aussi draconienne. Ainsi concluait Faulkner (2008, p. 3) :

**Il est également possible qu'il n'existe pas de réponse simple et vraie à la question de la relation entre un gouvernement élu et la fonction publique. La recherche de réponse pourrait être « la » réponse : la tension perpétuelle entre politique et administration pourrait servir, en fait, de tension fertile, et le processus de négociation qui en résulte pourrait constituer une fin en soi.**

## BIBLIOGRAPHIE

- Australian Government (1976). *Report of the Royal Commission into Australian Government Administration (RCAGA)*, Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Ayers, A. J. (1996). «Not Like the Good Old Days», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 55, n° 2, p. 3-11.
- Barker, G. (2007). «The public service», dans C. Hamilton et S. Maddison (dir.), *Silencing Dissent: How the Australian Government is Controlling Public Opinion and Stifling Debate*, Sydney, Allen & Unwin.
- Burgess, V. (2008). «New Generation for Gillard's Department», *Australian Financial Review*, 22 juillet.
- Faulkner, J. (2008). *New Directions: Setting the Agenda on Accountability and Integrity*, [www.smos.gov.au/speeches/2008/sp\\_20080716.html](http://www.smos.gov.au/speeches/2008/sp_20080716.html) (page consultée le 4 novembre 2008).
- Halligan, J. (2008). «The Search for Balance and Effectiveness in the Australian Public Service», dans C. Aulich et R. Wettenhall (dir.), *Howard's Fourth Government: Australian Commonwealth Administration 2004-2007*, Sydney, UNSW Press.
- Hancock, I. (2004). *The V.I.P. Affair: the Causes, Course and Consequences of a Ministerial and Public Service Cover-up*, Canberra, Australasian Study of Parliament Group.
- Howard, J. (1998). «Sir Robert Garran Oration: A Healthy Public Service Is a Vital Part of Australia's Democratic System of Government», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 57, n° 1, p. 3-11.
- Howard, J. (2003). *Address by Prime Minister John Howard to the Launch of the Australian and New Zealand School of Government*, Sydney, 1<sup>er</sup> septembre.
- Keating, M. (2003). «In the Wake of "a Certain Maritime Incident": Ministerial Advisers, Departments and Accountability», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 62, n° 3, p. 92-97.
- MacDermott, K. (2008). *Whatever Happened to Frank and Fearless? The Impact of New Public Management on the Australian Public Service*, Canberra, ANU ePress.
- Maley, M. (2003). *Submission to Senate Finance and Public Administration Committee Inquiry into staff employed under the Members of Parliament (Staff) Act 1984*.
- Marr, D. et M. Wilkinson (2003). *Dark Victory*, Sydney, Allen & Unwin.
- Podger, A. (2002). *Beyond Westminster: Defining an Australian Approach to the Roles and Values of the Public Service of the Twenty-first Century*, présenté à l'Institute of Public Administration Australia Seminar, Canberra, 2 mai.
- Podger, A. (2007). «What Really Happens: Department Secretary Appointments, Contracts and Performance Pay in the Australian Public Service», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 2, p. 131-147.
- Pusey, M. (1991). *Economic Rationalism In Canberra: A Nation-Building State Changes Its Mind*, Melbourne, Cambridge University Press.
- Rhodes, R. A. W., J. Wanna et P. Weller (2008). «Reinventing Westminster: How Public Executives Reframe their World», *Policy and Politics*, vol. 36, n° 4, p. 461-479.
- Rhodes, R. A. W et P. Weller (dir.) (2001). *The Changing World of Top Officials. Mandarins or Valets?*, Buckingham, Open University Press.
- Rudd, K. (2008). *Address to Heads of Agencies and Members of Senior Executive Service*, Great Hall, Parliament House, Canberra, [www.pm.gov.au/media/speech/2008/speech\\_0226.cfm](http://www.pm.gov.au/media/speech/2008/speech_0226.cfm) (page consultée le 4 novembre 2008).
- Senate Finance and Public Administration Committee (2003). *Staff Employed under the Members of Parliament (Staff) Act 1984*, Report of the Senate Finance and Public Administration References Committee, octobre.
- Shergold, P. (2008). *Valedictory Lecture*, adressé à l'Australian Public Service Commission, 8 février.
- Shergold, P. (2007). «What Really Happens in the Australian Public Service: An Alternative View», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 3, p. 367-370.
- Shergold, P. (2004). «Lackies, Careerists, Political Stooges? Personal Reflections on the Current State of Public Service Leadership», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, n° 4, p. 3-13.
- Shergold, P. (2003). *Two Cheers for the Bureaucracy: Political Advice and Network Governance*, discours adressé à l'Australian Public Service Commission Lunchtime Seminar, Canberra, 13 juin.

- Smith, R. (2006). *Thirty-eight Years in the Vineyard: A Valedictory Address*, [www.defence.gov.au/secretary/speeches/smith/speech20061129.htm](http://www.defence.gov.au/secretary/speeches/smith/speech20061129.htm) (page consultée le 4 novembre 2008).
- Tierman, A. (2007). *Power Without Responsibility: Ministerial Staffers in Australian Governments from Whitlam to Howard*, Sydney, UNSW Press.
- Uren, D. (2008). « Treasury Loses Numbers to PM's Poachers », *The Weekend Australian*, 26-27 juillet.
- Walter, J. (2006) « Ministers, Minders and Public Servants: Changing Parameters of Responsibility in Australia », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 65, n° 3, p. 22-26.
- Watt, I. (2008). *Response to Valedictory Lecture by Dr Peter Shergold AC*, [www.apsc.gov.au/media/watt080208.htm](http://www.apsc.gov.au/media/watt080208.htm) (page consultée le 4 novembre 2008).
- Weller, P. (2002). *Don't Tell the Prime Minister*, Melbourne, Scribe.
- Weller, P. (2001). *Australia's Mandarins: the Frank and the Fearless?*, Sydney, Allen & Unwin.
- Weller, P. et M. Grattan (1981). *Can Ministers Cope?*, Melbourne, Hutchinson.
- Wong, P. (2007). *Labor's Approach to the Australian Public Service*, discours adressé à l'Institute of Public Administration (ACT Division), Canberra, 20 septembre.

# Repères et Références

Télescope a choisi des articles et des ouvrages à lire utilement en complément de ce numéro consacré à l'évolution du rôle des hauts fonctionnaires.

## ■ DES ARTICLES

### **Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice**

Par **Richard Mulgan**

Langue: anglais

Public Administration, vol. 85, n° 3, 2007, p. 569-586

L'objectif de cet article est d'analyser la mince ligne qui sépare le conseil impartial de l'argument partisan dans un contexte de « supposée » politisation de l'administration publique. Quelle est la part de la vérité et de l'objectivité dans une vision postpositiviste? La distorsion de l'information est-elle une conséquence des pressions exercées sur les politiciens? L'éthique des hauts fonctionnaires leur permet-elle d'être à la fois loyaux envers les élus et honnêtes à l'endroit des attentes du public? Telles sont, parmi de nombreuses autres, les questions auxquelles l'auteur tente de répondre.

*Accessible en version électronique par WILEY INTERSCIENCE*

### **Transforming Higher-level Civil Service in a New Age: A Case Study of a New Senior Civil Service in Korea**

Par **Pan Suk Kim**

Langue: anglais

Public Personnel Management, vol. 36, n° 2, 2007, p. 127-142

Dans cet article, l'auteur observe la réorganisation de la haute fonction publique coréenne, une des clefs de la réforme générale du service public de Corée engagée en juillet 2006. Le gouvernement coréen attend de ses administrateurs non seulement qu'ils assurent le lien entre les décideurs politiques et le reste de la fonction publique, mais également qu'ils soient une force de

proposition stratégique prête à relever les nouveaux défis d'un environnement sociopolitique mouvant.

*Accessible en version électronique par ABI/INFORM GLOBAL*

### **The Changing Colours of the Post-communist State: The Politicization of the Senior Civil Service in Hungary**

Par **Jan-Hinrik Meyer-Sahling**

Langue: anglais

European Journal of Political Research, vol. 47, n° 1, 2008, p. 1-33

Quel modèle de politisation de la haute fonction publique est-il en train de se mettre en place dans les anciens pays communistes? À partir de l'exemple hongrois, l'auteur présente quatre modes de politisation caractérisés par une instabilité chronique et le recours à des réseaux d'alliance politiques, universitaires ou même du secteur privé. Ainsi conclut-il que la politisation de la haute administration de Hongrie doit plus aux anciennes pratiques communistes qu'aux processus qui prévalent dans les démocraties occidentales.

*Accessible en version électronique par WILEY INTERSCIENCE*

### **Public Management and Politics: Senior Bureaucrats in France**

Par **Luc Rouban**

Langue: anglais

Public Administration, vol. 85, n° 2, 2007, p. 473-501

Pourquoi les réformes inspirées de la nouvelle gestion publique sont-elles si difficiles à implanter en France? Luc Rouban

tente de répondre à cette question en auscultant les principaux changements qui ont influé sur le rôle de la haute fonction publique française depuis la fin des années 1970: les réseaux de prise de décision se sont considérablement politisés, les membres des cabinets ministériels impulsent largement les politiques publiques et, dans le même temps, les tâches des hauts fonctionnaires se sont spécialisées.

*Accessible en version électronique par WILEY INTERSCIENCE*

### **Profiling of the Public-service Élite: A Demographic and Career Trajectory Survey of Deputy and Assistant Deputy Ministers in Canada**

Par **Bryan Evans, Janet Lum et John Shields**

Langue: anglais

Canadian Public Administration / Administration publique du Canada, vol. 50, n° 4, 2007, p. 609-634

Durant l'été 2006, un sondage a été conduit auprès des sous-ministres et des sous-ministres adjoints du gouvernement canadien en vue de tracer un profil des membres de la haute administration fédérale. Les données recueillies ont permis de procéder à certaines comparaisons quant au déroulement de la carrière des hauts fonctionnaires et d'examiner diverses dimensions représentatives de la bureaucratie aux niveaux les plus élevés au Canada.

*Accessible en version électronique par WILEY INTERSCIENCE*

## ■ DES OUVRAGES

### L'élite des politiques de l'État

Par **William Genieys** (2008)

Langue: français

Éditeur: Sciences Po Les presses

Que se passe-t-il derrière les autorités formelles du pouvoir? Comment et par qui sont définis les nouveaux programmes de politiques publiques? Telles sont les interrogations qui guident cette enquête menée au cœur des processus de prise de décision de l'État. L'auteur souhaite démontrer l'intérêt de réintroduire le rôle des élites dans l'analyse de la transformation des États démocratiques et propose une lecture critique de la mutation structurelle du pouvoir dans la France contemporaine.

### Étude sur la participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires

Par **Alex Matheson, Boris Weber, Nick Manning** et **Emmanuelle Arnould** (2007)

Langue: français

Éditeur: OCDE

Les auteurs de ce rapport de l'OCDE s'emploient à décrire comment différents pays ont adopté des mécanismes institutionnels conciliant deux préoccupations importantes: s'assurer, d'une part, du fonctionnement équitable et non partisan de l'administration et, d'autre part, de la réactivité des fonctionnaires aux politiques du pouvoir exécutif en place.

### Les hauts fonctionnaires, la politique et l'argent

Par **Jean-François Kesler** (2006)

Langue: français

Éditeur: Albin Michel

Les hauts fonctionnaires monopolisent-ils le pouvoir ou sont-ils entièrement soumis aux hommes politiques et aux puissances financières? À cette interrogation et à bien d'autres, l'auteur répond par une analyse tant historique que sociologique qui porte notamment sur le recrutement des corps supérieurs de l'État et le choix de ses grands commis. Il aborde les perspectives d'une renaissance administrative de la France et tente de répondre à la question suivante: peut-on parler d'un déclin de l'État républicain?

### La diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'État

Par **Marcel Pochard** (2007)

Langue: français

Éditeur: La documentation française

Ancien directeur général de l'Administration et de la Fonction publique française, l'auteur du présent rapport s'interroge sur la façon de faire évoluer à la fois le système de recrutement des hauts fonctionnaires et les procédures de leur nomination aux postes d'encadrement supérieur de l'État. À cet effet, il examine d'une part la nécessité de diversifier le profil des membres de la haute fonction publique et d'autre part celle d'élargir les possibilités d'accéder aux emplois d'encadrement supérieur.

### Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament

Par **Donald J. Savoie** (2003)

Langue: anglais

Éditeur: University of Toronto Press

Cet ouvrage explore le territoire – un *no man's land* pour l'auteur – sur lequel se rencontrent et interagissent les élus et les membres permanents de la haute administration. Leurs échanges, qualifiés globalement de marchandage, ont pris de nouvelles formes ces dernières années. Ils se sont affaiblis au point de menacer la vitalité des équilibres démocratiques et la réalité de l'application du principe de responsabilité des uns et des autres.

### Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control

Par **B. Guy Peters** et **Jon Pierre** (sous la direction de) (2004)

Langue: anglais

Éditeur: Routledge

Depuis plusieurs décennies, le secteur public a été la cible d'une critique récurrente: le service public serait de plus en plus politisé. Les nombreux collaborateurs du présent ouvrage discutent des conceptions et des évolutions de cette politisation ainsi que de ses causes et de ses conséquences. Dans une perspective comparative, ils confrontent la question de la politisation en définissant sa nature et en évaluant ses incidences sur la légitimité et l'efficacité du système politique.

# La **politisation** de l'**administration** en France ou la **privatisation** de l'**État**

Par **Luc Rouban**, Directeur de recherche au CNRS, Cevipof – Sciences Po Paris • luc.rouban@sciences-po.fr

Dans les divers pays occidentaux, la question des rapports entre administration et politique a été occultée pendant près de vingt ans par les transformations attribuables au *new public management* (NPM). Elle n'a généralement été évoquée que de manière très brève par les spécialistes (Pollitt et Bouckaert, 2004) ou bien en marge du débat sur la gestion publique (pour l'un des rares exemples d'intelligence académique, voir Peters et Pierre, 2004), car le NPM focalisait l'attention sur les outils devant instrumentaliser les fonctionnaires. Rien n'indique pourtant que les élites du pouvoir exécutif soient homogènes ou qu'ils partagent les mêmes objectifs et les mêmes valeurs. Cette absence de débat doit beaucoup au cloisonnement des disciplines universitaires, la réflexion sur les élites exécutives appartenant davantage à la sociologie politique alors que l'étude du NPM relève plutôt du management public. Très rares sont donc les travaux qui ont mis en avant la dimension proprement politique du NPM (Savoie, 1994). Récemment, la question des relations entre les professionnels de la politique et les hauts fonctionnaires a néanmoins fait sa réapparition dans le cadre d'une réflexion plus générale sur les transformations de la fonction publique (entre autres, Emery et Giauque, 2007 ;

Lee et Raadschelders, 2008 ; Raadschelders, Toonen et Van der Meer, 2007).

Après vingt ans de NPM, décliné selon des modes nationaux et de manière très fragmentée, on s'aperçoit que les outils de gestion ne rendent pas la décision politique plus rationnelle, la vie politique s'organisant de plus en plus sur le terrain de la compassion et de l'émotion. C'est l'évolution de la vie politique elle-même qui soulève une question essentielle mais souvent oubliée, celle des valeurs sociopolitiques des fonctionnaires chargés de mettre en place ces nouveaux outils de gestion. L'un des objectifs premiers du NPM a toujours été de renforcer la décision politique en laissant l'intendance aux fonctionnaires, de briser le « mandarinate » des « technocrates » pour laisser les citoyens libres de choisir leur avenir collectif dans l'utopie d'une démocratie absolument transparente. Néanmoins, les valeurs des fonctionnaires n'ont pas disparu et rien ne permet de penser qu'ils se sont tous spontanément convertis au libéralisme des élus, notamment dans les pays d'Europe du Sud (Rouban, 2008a et 2007). L'opposition des valeurs reste donc un enjeu central lorsqu'il s'agit d'implanter une nouvelle philosophie de l'État et des administrations publiques, car elle nourrit des réticences, de l'apathie, conduit les fonctionnaires à détourner des outils apparemment apolitiques et « modernes » donc censés être incontournables<sup>1</sup>. De la même façon, cette tension conduit les hommes politiques à placer des amis aux postes stratégiques, car si le NPM s'impose de lui-même, mieux vaut prendre ses précautions. Ainsi, rien

<sup>1</sup> Ce n'est d'ailleurs pas sans une certaine ironie que l'on a vu récemment des auteurs « découvrir » que les fonctionnaires avaient des valeurs sociopolitiques, notamment à travers les études de *public service motivation*, qui conduisent bien évidemment à constater que le service de l'État et le service du public appellent des valeurs d'altruisme plutôt situées à gauche, bien différentes de celles que requiert la gestion moderne des entreprises (voir notamment Perry et Hondeghem, 2008). Néanmoins, ces études souffrent beaucoup de ne pas faire de comparaisons internationales et avec le secteur privé, car les modèles nationaux de valeurs sont souvent plus décisifs que la distinction public-privé notamment lorsqu'on utilise l'échelle de Schwartz (Rouban, 2006).

L'échelle de Schwartz permet de mesurer l'influence des valeurs dans la perception de la responsabilité sociale de l'entreprise [NDLR].

n'est plus opaque et complexe que le système de relations entre administration et politique dans les pays occidentaux, car celui-ci est la résultante de nombreuses interactions, comme l'exemple français que l'on étudie ici peut l'illustrer.

La V<sup>e</sup> République fête ses cinquante ans et on a célébré en 2008 la stabilité du régime politique qui aura été l'un des plus longs en France depuis la Révolution de 1789. Cette stabilité du système institutionnel ne doit pas venir cacher les transformations profondes qui se sont opérées dans le même temps dans les relations entre administration et politique. Ce déphasage entre la réalité constitutionnelle et juridique d'une part et les pratiques politiques et administratives d'autre part montre bien que la vie institutionnelle au sens large échappe en grande partie à l'encadrement juridique des divers pouvoirs. Pour donner un exemple, l'alinéa 3 de l'article 13 de la Constitution donne compétence au président de la République pour nommer par décret en conseil des ministres, notamment les ambassadeurs, les directeurs d'administration centrale, les préfets, les conseillers maîtres à la Cour des comptes et les conseillers d'État. En fait, dans la pratique administrative, la nomination des préfets et des directeurs de ministères est effectivement un choix politique alors que celle des membres de la Cour des comptes et du Conseil d'État ne fait qu'entériner les décisions prises en interne par chaque corps sur la base de l'ancienneté. La révision constitutionnelle de 2008 est venue ajouter un nouvel alinéa à l'article 13 pour préciser que les nominations des dirigeants d'entreprises publiques ou d'autorités administratives indépendantes, qui étaient également sous l'emprise de la décision de l'Élysée, devront désormais faire l'objet d'une audition devant une commission spéciale du Parlement, laquelle pourra opposer son veto à une majorité des trois cinquièmes, c'est-à-dire qu'elle ne le fera jamais en pratique étant donné le jeu du parti majoritaire. Cette révision ne touche pas en revanche au pouvoir unilatéral du président sur les autres nominations.

Tout cela pour montrer que la pratique effective du pouvoir de nomination des titulaires de postes les plus importants de l'administration française, au-delà

d'un dispositif juridique par ailleurs fort complexe, dépend en réalité d'arrangements institutionnels et non de règles rigides: il faut respecter le pouvoir des grands corps de l'État<sup>2</sup> sur leur propre personnel; les carrières, notamment celles des préfets, imposent un certain nombre de contraintes éthiques; des postes apparemment non politiques sont en fait politisés; la liste des emplois à la nomination desquels procède effectivement le président a pu faire l'objet d'un allongement progressif; la répartition des compétences de nomination entre le président et le Premier ministre est par ailleurs assez floue et peut faire l'objet de délégations... ce qui a provoqué entre 1986 et 1988 puis entre 1993 et 1995 et encore entre 1997 et 2005, moments de cohabitation entre un président et un Premier ministre de couleurs politiques différentes, de nombreux affrontements et tractations entre les deux titulaires du pouvoir exécutif.

Les relations entre administration et politique en France évoluent donc dans un univers relativement incertain, mais ont en revanche un effet sensible sur la nature réelle du régime politique et notamment sur sa présidentialisation. Pour étudier la politisation de l'administration en France, on prendra en considération l'ampleur du phénomène. On entend ici par politisation l'influence partisane sur les nominations et les carrières. Il est bien entendu que les hauts fonctionnaires participent tous à divers degrés à l'élaboration des politiques publiques. Mais on ne peut se contenter de ce truisme. L'influence partisane est un élément déterminant dans les carrières et vient remettre largement en cause les pétitions de principe du *new public management* sur l'évaluation des « performances » et l'analyse économique de la bureaucratie. La performance, à un certain niveau, c'est de rester en place... et d'évaluer les autres. Dans un second temps, il faudra aborder les conséquences théoriques et pratiques de la politisation autant sur le modèle d'administration publique que sur le sens de la « réforme de l'État » qui, depuis 2007, semble aligner la France sur le NPM.

Je soutiendrai ici la thèse selon laquelle la politisation n'est qu'une des expressions d'une « privatisation » de l'État entendue non pas comme le transfert au

<sup>2</sup> Appellation traditionnelle des institutions les plus prestigieuses – et puissantes – de l'appareil administratif français: Conseil d'État, Cour des comptes, Inspection générale des finances, corps préfectoral, corps diplomatique... [NDLR].

marché de biens publics, mais comme la fin de la « publicité » (*publicness*) étatique. Le contrôle partisan de l'appareil d'État, tout comme la personnalisation du pouvoir qu'il permet, conduisent à enfermer la logique des carrières et des comportements sur un registre privé où les stratégies individuelles et les relations interpersonnelles ont plus de poids que le jeu convenu des institutions. La politisation crée de l'aléa et des risques au rythme des élections et les liens de fidélité personnelle deviennent des assurances professionnelles. De la même façon, la montée en force de réseaux partisans met fin à la fluidité du milieu administratif et concentre les communautés où se prennent les décisions. C'est dans ce contexte et non dans celui d'un marché ouvert des compétences que se met en place la réforme libérale de l'État avec son cortège d'outils de gestion censés briser les résistances corporatives et les routines bureaucratiques.

### ■ LA POLITISATION : AMPLEUR ET NOUVEAUTÉ DU PHÉNOMÈNE

La politisation est un phénomène qui ne peut s'apprécier que dans le temps et appelle donc des réflexions historiques. Sans point de repère, on peut toujours écrire des romans sur la nouveauté stupéfiante du présent ou bien, au contraire, sur le fait qu'il « faut tout changer pour que rien ne change ». La France est l'un des pays dans lesquels ces deux tentations sont particulièrement bien illustrées autant dans le discours des médias que dans les travaux universitaires. La V<sup>e</sup> République n'a pas échappé à la caricature qui peut se résumer ainsi : dans les années 1960, le pouvoir du général de Gaulle était quasiment absolu, la décision était centralisée à l'Élysée et les hauts fonctionnaires étaient aux ordres ; dans les années 2000, la France vit comme les autres démocraties européennes dans le contexte d'une gouvernance pluraliste où le jeu des contre-pouvoirs interdit tout monopole de l'exécutif sur l'action publique.

Pour tenter de clarifier l'écheveau des à-peu-près et des contre-vérités notoires, il faut passer par une analyse du modèle français d'administration publique. Celui-ci est caractérisé par plusieurs traits distinctifs : le rôle intellectuel de la haute fonction publique

qui a longtemps contribué à produire des schémas de réforme de la société ; l'auto-gestion des grands corps et des élites administratives qui disposent de ressources sociales suffisantes pour éviter de subir la gestion publique ; la hiérarchie sociale liée à l'occupation de postes de décision, impliquant un autre mode de vie et des avantages en nature discrets mais réels (appartements de fonction, voitures avec chauffeur, etc.) ; la revendication par la haute fonction publique de la défense du long terme et de l'intérêt général contre la classe politique occupée d'intérêts sordides et du court terme. En bref, historiquement, l'élite administrative a toujours été en compétition avec les élus, s'est posée comme interlocutrice et non comme subordonnée même si le système administratif français s'insère dans le modèle wébérien classique. C'est dans le cadre de cette lutte historique qu'il faut placer l'analyse de la politisation de la fonction publique, lutte que l'on ne trouve pas nécessairement dans beaucoup de pays occidentaux où les carrières de la fonction publique attirent peu les élites sociales.

Sous la V<sup>e</sup> République, les relations entre administration et politique se sont établies dans les années 1960 sur le mode d'un affaiblissement de la classe politique, elle-même largement composée d'anciens hauts fonctionnaires, au profit de l'Élysée<sup>3</sup>, mais dans le contexte de larges délégations de pouvoir faites aux fonctionnaires. Le général de Gaulle laissait ces derniers libres d'agir comme ils l'entendaient dans le cadre d'objectifs globaux. Le régime de la V<sup>e</sup> République est fondé sur l'alliance avec la haute fonction publique issue de la IV<sup>e</sup> République et qui constitue une force d'appui importante. Ainsi, la politisation devient ambiguë car elle désigne en réalité le ralliement au système gaullien, notamment repéré par la participation aux activités de la Résistance pendant la Seconde Guerre mondiale, critère décisif de choix pour le général de Gaulle. Ce ralliement au général de Gaulle au nom de la stabilité des institutions nationales n'impliquait nullement que tous les hauts fonctionnaires fussent gaullistes. En réalité, beaucoup préféraient le chrétien-démocrate Jean Monnet ou le socialiste Pierre Mendès-France. Mais la plupart des hauts fonctionnaires partageaient un lien d'allégeance personnelle à l'égard du Général et l'admiraient pour son dévouement. Cette relation personnalisée au chef de l'État, qui

<sup>3</sup> Palais de l'Élysée : résidence du président de la République française [NDLR].

reçoit dans son bureau ceux qu'il va nommer, vient cependant briser la force collective des corps et de la technocratie des années 1950. Pour résumer, la situation des années 1960 est celle d'une forte personnalisation des rapports de pouvoir au sein du monde fermé de la haute fonction publique. On passera dans les décennies suivantes à une nouvelle combinaison associant les réseaux partisans à l'ouverture des états-majors administratifs sur la société civile.

La difficulté d'apprécier le changement qui intervient dans les années 1970, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing et plus encore avec l'alternance de 1981 lorsque les socialistes, avec François Mitterrand, gagnent l'élection présidentielle pour la première fois, tient à la définition même de ce que l'on entend par « politisation ». Celle-ci recouvre une large gamme d'activités qui vont du militantisme déclaré (participation active à des partis politiques, candidature à des élections, etc.) jusqu'à la participation à de simples clubs de réflexion qui se réunissent avec des conférenciers autour d'une vague orientation politique. Entre les deux, on trouve notamment en France, car son système institutionnel est ainsi conçu, la participation aux états-majors administratifs, qu'il s'agisse des cabinets ministériels, de celui du Premier ministre ou bien encore de l'entourage du président de la République (le Secrétariat général de la Présidence ou bien le cabinet présidentiel). Pour simplifier, on doit donc distinguer les « militants » des « politisés », car la nomination dans les cabinets ministériels se fait sur des critères politiques même si les impétrants sont de bons spécialistes de leur domaine. Le « militant » n'hésite pas à abandonner sa carrière administrative pour une carrière politique, ce qui n'est pas le cas du « politisé » qui compte bien rester un homme ou une femme d'influence en se servant de son expertise professionnelle.

En ne dissociant pas les deux types de politisation, on peut noter que le niveau moyen de politisation, par exemple des préfets, est plus élevé sous le général de Gaulle que sous François Mitterrand puisque l'indice de politisation mesuré à partir d'une échelle allant de 0 à 3 en fonction du nombre d'activités « politiques » avérées est de 1,32 contre 1,08. Ces chiffres

cachent cependant une autre réalité puisque, par définition, les nouvelles équipes mises en place à partir de 1981 ne pouvaient pas se prévaloir d'une expérience dans les cabinets ministériels des gouvernements de droite. Les nouveaux gouvernements socialistes ont dû puiser dans les réseaux militants du Parti socialiste pour se doter de bons experts. De fait, la proportion de nominations au rang de préfets s'appuyant sur des considérations explicitement politiques passe de 15 % pour toute la période gaullienne à 26 % pour la séquence 1981-1986. Le « militant » tend donc à se substituer progressivement au « politisé ». Derrière les chiffres se révèle une transformation qualitative, la politisation ne se définissant plus dans les pratiques administratives comme le fait de fréquenter ou non des états-majors administratifs, mais comme le fait de s'engager réellement aux côtés d'un parti ou d'un homme politique.

Dans le même temps, le passage par les cabinets ministériels ou par les entourages de Matignon<sup>4</sup> et de l'Élysée changeait également de signification. Les alternances et les cohabitations qui se succèdent jusqu'en 2002 vont renforcer la propension à peupler les cabinets ministériels de militants afin de mieux contrôler l'activité administrative et de disposer de relais fiables par où faire circuler l'information. De ce fait, le passage par un cabinet ministériel, qui constituait une expérience d'état-major pour un jeune fonctionnaire issu des grands corps, devient une plaque tournante pour organiser les carrières de militants qui arrivent de plus en plus de la petite et de la moyenne fonction publique ou bien des entourages politiques eux-mêmes.

La population des cabinets ministériels a donc évolué. Alors que 6 % seulement de leurs membres provenaient entre 1958 et 1972 du secteur privé, on en compte, avec quelques variations, aux alentours de 20 % à partir des années 1980 et de 24 % en 2008. Entre 1997 et 2002, près de 60 % de leurs membres faisaient état d'une activité politique dont un noyau dur de 24 % de « militants », élus ou membres des appareils politiques. Le fonctionnement interne des cabinets a lui-même évolué. Autrefois, ils rassemblaient de jeunes hauts fonctionnaires venus « faire une seconde ENA<sup>5</sup> »,

<sup>4</sup> Hôtel de Matignon : résidence et lieu d'implantation des services du Premier ministre français [NDLR].

<sup>5</sup> ENA ou École nationale d'administration : elle forme les cadres dirigeants de l'administration publique française [NDLR].

comme on disait alors, car il s'agissait d'intervenir comme experts pour un temps limité et de revenir ensuite dans son corps administratif d'origine. Le milieu était relativement fluide. Depuis les années 1980-1990, une hiérarchie sociale et professionnelle s'est organisée. Au sommet, les postes de directeurs et directeurs adjoints sont confiés à des membres des grands corps qui ont déjà une longue expérience de la vie en cabinet et qui supervisent les relations avec les services du ministère. On trouve ensuite des conseillers techniques spécialisés par dossiers et venant généralement de la fonction publique. Une troisième population est apparue, très militante, occupant tous les postes de « conseillers à la communication » ou de conseillers spéciaux, composée principalement de personnes venant du secteur privé ou du secteur hybride mi-politique mi-administratif que l'on trouve dans les entourages des hommes politiques : chefs de cabinet au niveau local, lorsque le ministre était maire, ou bien assistants parlementaires, postes de contractuels à mi-temps, chargés de mission dans les partis politiques.

Cet investissement des sommets de l'État par la classe politique (ou par ses enfants, car on compte un certain nombre de ministres qui nomment leurs proches au sein de leur cabinet) n'est pas gratuit. Les cabinets ministériels constituent désormais des voies royales de promotion sociale ou professionnelle pour les fonctionnaires titulaires qui se voient offrir des postes supérieurs à ceux auxquels ils auraient pu prétendre au départ, mais permettent également à ceux qui viennent du secteur privé, ou qui n'ont que des emplois de contractuels, d'intégrer la fonction publique par le biais du « tour extérieur<sup>6</sup> ». Par exemple, 37 % des membres des cabinets ministériels du gouvernement Jospin de 1977 à 2002 ont eu une promotion à la sortie.

D'une manière générale, le passage par les états-majors administratifs reste la clef pour accéder aux postes de responsabilité les plus importants sur le plan ministériel. Par exemple, les postes de directeurs d'administration centrale, qui sont à la décision du gouvernement, sont surtout accessibles à ceux qui

ont pu au préalable passer par les cabinets ministériels, par Matignon ou par l'Élysée. Sur les 32 directeurs nommés entre mai 2007 et juin 2008, 11 seulement ne sont pas passés par ces états-majors. Encore faut-il souligner qu'ils occupent des postes très techniques impliquant surtout un grand savoir-faire (navigation aérienne, gestion des personnels des Affaires étrangères, directions juridiques, etc.). Entre 2002 et 2006, 54 des 134 directeurs nommés durant cette période, soit 40 % environ, n'étaient pas passés par des cabinets ministériels. De plus, une minorité cumule les passages par Matignon ou par les postes de directeurs de cabinet.

La politisation de la fonction publique s'est donc affirmée dans son acception partisane et militante depuis les années 1980 et sans que la couleur politique de chaque gouvernement ne joue sur l'intensité du phénomène. Cette intensité varie surtout en fonction de trois variables.

La première tient aux conditions de mise en place du nouveau gouvernement et à la plus ou moins grande disponibilité d'un vivier de compétences au sein des réseaux d'amis politiques. Dans certains cas, comme en 1986, plus de 60 % des préfets nommés avaient déjà fréquenté au moins deux états-majors contre 13 % entre 1995 et 1997, alors que Jacques Chirac était au pouvoir dans les deux cas. En 1986, la cohabitation impliquait de rappeler des anciens qui avaient fait leurs preuves. En 1995, après une victoire électorale assez écrasante, l'heure était au renouvellement du corps alors que le pouvoir exécutif était de nouveau homogène.

Une seconde variable est de nature corporative. Chaque corps possède ses règles de carrière, officielles ou officieuses, et peut exercer une certaine régulation sur la politisation. Il existe un seuil d'acceptabilité de la politisation qui ne doit pas être franchi par la classe politique qui peut et doit s'appuyer sur la régulation corporative pour garder le contrôle de la situation (ce que l'on observe également au Canada, voir Bourgault, 2007). De la même façon, les membres des grands corps sont souvent réticents à trop s'engager de crainte de perdre leur image d'experts. C'est ainsi

---

<sup>6</sup> Procédure permettant de recruter directement et sans concours dans les corps de la fonction publique des personnes de divers profils. Le tour extérieur est réglementé selon les corps et comporte souvent des quotas afin de ne pas nuire à la promotion des fonctionnaires titulaires. Il est abondamment utilisé pour placer des amis politiques dans les grands corps de l'État.

que, face à la politisation des cabinets ministériels, les membres du Conseil d'État se sont progressivement retirés : 5 % du corps participe aux cabinets ministériels en 2007 contre 10 % en 1976 et 12 % en 1958. Ils préfèrent de beaucoup partir « en pantouflage<sup>7</sup> ». Il demeure que le passage en cabinet qui constituait pour eux une forme de rite initiatique au début de la V<sup>e</sup> République est devenu aujourd'hui moins fréquent et, surtout, ne concerne que ceux qui acceptent de décliner ouvertement leur engagement partisan. On remarque néanmoins que les membres des grands corps administratifs sont souvent bien plus « militants » que ceux des grands corps techniques, comme les ingénieurs des Ponts et Chaussées ou des Mines, qui interviennent encore largement dans les cabinets ministériels comme des spécialistes de certains dossiers.

Une troisième variable est liée à la priorité accordée à certains secteurs ministériels et aux pratiques politiques développées par chaque ministre en fonction de son origine partisane. Par exemple, entre 1997 et 2002, les ministères de l'Intérieur et de la Culture sont les plus politisés alors que ceux des Affaires étrangères ou de l'Économie et des Finances le sont beaucoup moins. Dans le même temps, on trouve 42 % de « militants » au cabinet du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, dirigé par un ministre « vert<sup>8</sup> » qui recrute largement au sein des militants de son parti contre 16 % en moyenne dans les ministères dirigés par des socialistes qui ont des pratiques administratives plus anciennes et des réseaux d'experts mieux établis.

La politisation opère donc à travers des données parfois brouillées par le jeu des carrières. Par exemple, la proportion d'entrées au Conseil d'État par la voie du tour extérieur est stable, car elle est encadrée par des quotas de nature corporative. En revanche, l'étude des biographies montre bien que derrière les apparences de la stabilité se joue une autre partie, car les profils de ceux qui sont recrutés ainsi

sans avoir fait l'ENA ont changé. C'est ainsi qu'entre 1958 et 1968, 60 % des recrutés au tour extérieur avaient un profil de « politisés » (24 % étaient passés au moins une fois par les entourages de l'Élysée ou de Matignon) et 4 % avaient un profil de « militants ». Entre 1990 et 2000, on trouve en revanche 57 % de « politisés » (mais la proportion de ceux qui sont passés par l'Élysée ou par Matignon s'élève à 33 %) et 24 % de « militants » (Rouban, 2008b). L'engagement politique actif est donc devenu en quelques décennies une clef ouvrant bien des portes, y compris celles, généralement bien fermées, du grand corps le plus élitaire de la fonction publique française et qui symbolise la force de l'État de droit.

Inversement, un critère comme le remplacement des préfets à la tête des départements ou des régions peut parfois être trompeur. Certes, la proportion de ces remplacements n'a cessé de croître. Alors que l'installation de la V<sup>e</sup> République entre janvier et mars 1959 n'entraîne que la mutation de 10 préfets en métropole et 4 en Algérie<sup>9</sup>, l'alternance de 1981, toujours dans les trois premiers mois, se traduit par 55 mutations dans les départements et 16 dans les régions. La V<sup>e</sup> République semble s'être ralliée alors aux pratiques observées sous la III<sup>e</sup> République qui consistaient à organiser ce que l'on appelait la « valse des préfets ». La seconde cohabitation de 1993 occasionne également en trois mois 36 changements de titulaires dans les départements et 11 dans les régions. Le rythme des changements varie cependant assez fortement, car il baisse par exemple sensiblement dans les trois premiers mois du gouvernement Jospin où 13 changements seulement ont lieu, rythme sans doute freiné par les négociations entreprises avec l'Élysée à ce sujet. Les mutations organisées en 2002 puis en 2007 sont d'une tout autre ampleur (voir tableau). Néanmoins, la mobilité des préfets est également liée à des rotations territoriales normalement orchestrées afin de gérer les carrières, les préfets passant progressivement à des départements plus importants ou à des régions. Il demeure donc toujours

<sup>7</sup> Mot qui désigne le passage (en général temporaire) d'un fonctionnaire dans le secteur privé [NDLR].

<sup>8</sup> Ministre issu d'un parti écologiste appelé communément « parti vert » [NDLR].

<sup>9</sup> Le découpage administratif de l'Algérie avait été calqué sur celui de la France métropolitaine. Ainsi le pays était-il divisé en départements (Algérois, Constantinois, Oranais...) avec à leur tête un préfet [NDLR].

délicat de démêler ce qui relève des convenances politiques et des besoins de gestion d'un corps mobile par définition. Très souvent, les deux ordres de considérations s'entremêlent : assurer la promotion de quelqu'un tout en écartant celui qui a été nommé par le gouvernement précédent.

Un second facteur à prendre en considération est relatif au fait que la politisation même partisane ne se donne pas toujours à voir dans des activités militantes explicites. Dans de nombreux cas, cette politisation est confinée dans le cercle étroit et confidentiel des amis d'un ministre, d'un Premier ministre ou d'un président. Elle se traduit par des carrières rapides moyennant des services lors que les membres de la classe politique sont rattrapés par des « affaires » judiciaires. La politisation implique alors une forme de privatisation de l'État puisqu'elle n'est plus la simple conséquence d'un changement démocratique,

mais l'effet le plus direct d'une personnalisation des relations de pouvoir au sein de l'appareil d'État. La politisation s'associe alors non plus à un parti mais à un clan. Par exemple, de nombreux fonctionnaires passés par les services de la Ville de Paris dans les années 1980 et 1990 ont été étiquetés comme « chiraquiens<sup>10</sup> » et font l'objet depuis 2007 de mises à l'écart par les nouveaux responsables ministériels.

Au total, on peut donc affirmer que les principaux titulaires d'emplois à la décision du gouvernement changent désormais en proportions importantes dès lors que l'on n'est pas dans une période de cohabitation, comme l'indique le tableau ci-après. Ce dernier montre également que les remplacements peuvent se faire très vite, y compris dans le cadre de la même mouvance politique comme entre 2005 et 2007, dès qu'un nouveau président est élu.

## LE REMPLACEMENT DES PRÉFETS ET DES DIRECTEURS D'ADMINISTRATION CENTRALE

	GOVERNEMENT JUPPÉ	GOVERNEMENT JOSPIN	GOVERNEMENT RAFFARIN	GOVERNEMENT DE VILLEPIN	GOVERNEMENT FILLON
	MAI-NOVEMBRE 1995	JUIN-NOVEMBRE 1997	JUIN-NOVEMBRE 2002	JUIN-NOVEMBRE 2005	JUIN-NOVEMBRE 2007
Nomination de préfets (N = 110)	36	33	54	29	54
Directeur d'administration centrale (N = 185)	20	10	24	15	14

Bien que rapide, une telle synthèse illustre ainsi que la politisation partisane a gagné du terrain en France sous la V<sup>e</sup> République. Il reste à savoir ce que cela signifie.

### ■ LA POLITISATION ET SES CONSÉQUENCES

Comme on l'a souligné plus haut, la politisation n'est pas un phénomène anodin, car il dévoile la réalité des pratiques administratives, mais également celle du

régime politique derrière la façade des constructions juridiques et des commémorations hypocrites. Le fait est que la politisation partisane est venue remplacer la politisation « structurelle » des années 1960 qui impliquait d'une part l'absence d'alternance véritable au sommet de l'État et d'autre part que les hauts fonctionnaires demeurent dans leur rôle social traditionnel d'experts et de conseillers sans aller jusqu'à l'engagement militant, sauf exception impliquant une véritable sortie des carrières administratives.

<sup>10</sup> Jacques Chirac a été maire de Paris de 1977 à 1995 [NDLR].

Tout porte à croire, pour reprendre la typologie d'Aberbach, Putnam et Rockman (1981), que l'on assiste après une longue période d'hybridation des élites politiques et administratives à une régression historique venant renouveler ce que ces auteurs appellent l'« image I » des rapports entre administration et politique, modèle impliquant une séparation entre ces deux univers. C'est cependant une « nouvelle image I » qui apparaît, car la séparation entre les deux mondes ne repose plus sur des critères juridiques selon le contexte classique de l'analyse webérienne, mais sur des frontières fonctionnelles séparant le monde politique élargi aux fonctionnaires militants, et le monde administratif réservé aux professionnels et aux techniciens de la gestion administrative.

Une première conséquence tient donc à l'évolution du modèle d'administration publique. La politisation partisane s'est accompagnée depuis une vingtaine d'années d'autres transformations qui ont modifié le paysage administratif. La plus importante est sans doute le développement quantitatif des états-majors stratégiques aussi bien autour des ministres que du Premier ministre ou du président de la République. Alors que l'on ne dénombrait que 61 collaborateurs à Matignon et à l'Élysée en 1959, on en recense 107 en 2008. De la même façon, les cabinets ministériels du gouvernement Debré comptaient, en 1959, 397 personnes contre 525 dans le gouvernement Fillon de 2008 alors même que ce dernier s'est engagé dans la voie d'une réduction draconienne des dépenses publiques et d'une simplification des structures ministérielles. Bon nombre de directeurs généraux dans les grands ministères ont leur propre cabinet et il faudrait ajouter à cela le renforcement des organismes d'expertise et de décision que constituent par exemple le Secrétariat général du gouvernement ou le Secrétariat général des affaires européennes.

Mais, là encore, les chiffres recouvrent une évolution qualitative puisque le système de décision s'est progressivement hiérarchisé. Dès la période 1997-2002, c'est-à-dire lors du gouvernement Jospin, le cabinet du Premier ministre est venu organiser et centraliser le travail de tous les cabinets ministériels. À partir de 2007, c'est l'appareil administratif de l'Élysée qui prend en charge le suivi de tous les dossiers, un ou plusieurs conseillers présidentiels ayant pour mission de contrôler l'activité d'un ministère et d'un ministre.

Dans certains cas, les ministres se sont vu doter de directeurs de cabinet choisis pour eux par l'Élysée. Cette présidentialisation récente s'est tellement affirmée que le secrétaire général de l'Élysée s'est retrouvé en position de concurrencer, voire d'évincer selon certains observateurs, le Premier ministre dans la coordination de l'action gouvernementale.

Une seconde conséquence est relative à l'apparition de nouvelles strates de pouvoir. Contrairement à une idée largement diffusée, le système de politisation en France n'est ni le *spoils system* à l'américaine, car il concerne toujours – même si c'est de moins en moins vrai – une population de fonctionnaires de l'État, ni une forme d'échange entre deux fractions d'une même élite dirigeante, formule qui reflète la situation des années 1960 (Birnbau, 1997). Il s'agit en fait de l'absorption par le milieu décisionnel d'une partie de la fonction publique qui décide de jouer la carte politique pour améliorer ses perspectives professionnelles.

La politisation n'est pas un phénomène à sens unique, imposé aux fonctionnaires. Elle repose sur une offre de services que certains fonctionnaires sont en mesure de faire, quelle que soit la sincérité de leurs convictions. La grande majorité de ces fonctionnaires politisés sont de bons experts de leur domaine. Il ne s'agit ni d'amateurs ni d'« oiseaux de passage », bien au contraire. On a pu montrer ainsi qu'il existe de véritables viviers de hauts fonctionnaires politisés dans lesquels les divers gouvernements peuvent venir puiser afin d'étoffer leurs cabinets ministériels ou de nommer de nouveaux cadres supérieurs acquis à leurs idéaux. Lorsque des alternances interviennent, ce sont souvent les mêmes que l'on trouve dans les mêmes ministères, notamment lorsqu'il s'agit de ministères techniques. Par exemple, le quart des membres des cabinets du gouvernement Jospin avaient déjà participé à un précédent cabinet et 13 % d'entre eux avaient participé à deux cabinets ou plus avant 1997 (Rouban, 2004). Sur les 76 directeurs de cabinet, la moitié ont déjà servi des gouvernements de gauche précédents, dont 13 le gouvernement Mauroy et 17 le gouvernement Rocard. Un certain nombre de collaborateurs de Lionel Jospin, lorsqu'il était ministre de l'Éducation nationale, le rejoignent d'ailleurs au sein de son cabinet à Matignon. On pourrait multiplier les exemples.

Le résultat le plus clair de cette stratification est l'apparition de véritables professionnels de l'administration politique, passant d'un cabinet à un poste de cadre dirigeant à la décision du gouvernement pour ensuite occuper un poste de responsabilité internationale avant de revenir diriger un établissement public, puis de réintégrer un ministère si les circonstances s'y prêtent. Il faut prendre garde au fait que ce circuit politisé ne se confond pas avec le circuit politique proprement dit qu'empruntent ceux qui vont s'engager dans les campagnes électorales et briguer des mandats locaux ou nationaux. Il s'agit bien d'une nouvelle catégorie de professionnels dont certains passent une grande partie de leur carrière sur des postes politisés.

Une troisième conséquence, et non la moindre, est la réactivation de la lutte entre les élites politiques et les élites administratives, car l'apparition de ces nouveaux réseaux et centres d'administration politisés a rendu à la classe politique une liberté qu'elle ne connaissait plus depuis les années de la IV<sup>e</sup> République. La mise à disposition d'un personnel compétent, mais déjà acquis aux idées à mettre en œuvre retire à la haute fonction publique cette capacité de résistance ou de proposition qu'elle avait acquise lorsqu'elle restait campée sur une certaine neutralité. La classe politique dispose désormais de relais prêts à piloter les réformes et à contrôler l'activité des ministères. Le jeu de contre-pouvoirs internes à l'administration publique souvent décrit dans les mémoires des figures les plus connues de la haute administration (par exemple Fournier, 2008) a disparu. Dans le même temps, la fonctionnarisation du personnel politique souvent évoqué comme la caractéristique même de la V<sup>e</sup> République s'est évanouie et l'on relève désormais une classe politique beaucoup plus conforme à celle que l'on connaissait avant 1958 où l'on rencontre en proportions croissantes des membres des professions libérales et des chefs d'entreprises. Par exemple, la proportion de fonctionnaires a récemment diminué au sein de la population des ministres. On est passé de 54 % sous Lionel Jospin, dont 30 % d'anciens élèves de l'ENA, à 46 % dans le gouvernement de François Fillon, dont 13,5 % « d'énarques ». Encore faut-il

ajouter que ces fonctionnaires ont en réalité passé généralement fort peu de temps dans les administrations et qu'ils ont surtout investi dans des carrières d'élus aux niveaux national ou local. La politisation des sommets de l'État s'accompagne donc d'une spécification des univers, le monde des notables locaux et de la politique traditionnelle faisant un retour en force.

Une quatrième conséquence tient ensuite aux conditions de la mise en œuvre depuis 2002 d'une réforme de l'État d'inspiration libérale. Celle-ci conduit, notamment par la procédure de « Révision générale des politiques publiques », qui consiste à évaluer les divers programmes afin de faire des économies budgétaires, et par la mise en place d'un budget de programmes (nouvelle orientation donnée par la Loi organique sur les lois de finances – LOLF), à séparer de plus en plus ce qui relève du pilotage et de l'évaluation de ce qui tient de l'exécution sur le modèle classique du *new public management*.

La mise en œuvre de ce programme de réforme a amené à partir des années 2000 à installer au sein des ministères des secrétaires généraux devant assurer le développement des nouveaux outils de gestion, ces secrétaires devant rester indépendants des cabinets ministériels et coordonner en interne les opérations de gestion ou de redéploiement des ressources humaines qu'exigeaient les réformes. Depuis 2002, 22 secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints ont été nommés dans les principaux ministères, parmi lesquels au moins 12 ont soit participé à des cabinets ministériels, soit clairement partagé les options politiques des gouvernements en place. Pour ne prendre que quelques exemples, on note, parmi les quatre secrétaires généraux nommés en 2008, Patrick Stefanini, secrétaire général au ministère de l'Immigration et de l'Intégration, qui a été chef de cabinet de Robert Pandraud, ministre délégué à la Sécurité entre 1986 et 1988, puis directeur de cabinet d'Alain Juppé alors que celui-ci était secrétaire général du RPR<sup>11</sup>, ensuite directeur de la campagne présidentielle de Jacques Chirac en 1995 avant d'être nommé directeur adjoint du cabinet d'Alain Juppé devenu Premier

---

<sup>11</sup> RPR ou Rassemblement pour la République: nom du principal parti politique de droite créé par Jacques Chirac. Aujourd'hui, le même parti porte le nom de Union pour la majorité présidentielle (UMP) [NDLR].

ministre et de diriger à nouveau en tant que directeur adjoint la campagne présidentielle de Jacques Chirac de 2002. Parmi ces nouveaux secrétaires généraux, on compte également, au ministère de la Culture, Guillaume Boudy, conseiller référendaire à la Cour des comptes proche du député RPR Hervé Gaymard dont il a été le directeur adjoint de cabinet lorsque ce dernier était ministre de l'Agriculture entre 2002 et 2005. Les autres profils, comme celui de Dominique Lamiot, secrétaire général du ministère de l'Économie et des Finances après avoir été directeur général de la comptabilité publique en 2005, sont moins marqués par une proximité politique. Ce poste lui a été confié après la fusion de la Direction générale de la comptabilité et de la Direction générale des impôts dans la nouvelle Direction générale des finances publiques, elle-même dirigée par Philippe Parini, ancien secrétaire général du ministère nommé en 2002. Il demeure que l'accès à ces postes a demandé au préalable de passer par des emplois à la décision du gouvernement. Le secrétaire général d'un ministère en France est donc loin de ressembler au *Permanent Secretary* britannique. Les parcours de la plupart d'entre eux les assimilent plutôt aux directeurs d'administration centrale. Des postes qui auraient dû être « neutralisés », étant donné le poids et le rôle politique des cabinets ministériels, mais qui ne l'ont pas été et qui se sont intégrés dans la nouvelle logique de contrôle politique des postes les plus importants.

La réforme de la gestion publique ne s'inscrit donc pas en France dans un univers où les centres de décision politique sont clairement séparés de l'administration quotidienne, comme c'est le cas en Grande-Bretagne et comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des pays européens qui ont cherché à développer le *new public management* (notamment l'Italie). La nouvelle gestion publique ne s'insère donc pas dans un jeu à deux joueurs, mais à trois. Entre le milieu politique représenté par le ministre, son cabinet et le réseau partisan dans lequel ils évoluent et le milieu des services administratifs responsables de mettre en œuvre les décisions s'est constituée une administration politisée très puissante qui a pris en charge le développement des outils de la réforme puisque les directeurs de programmes définis par la LOLF sont les directeurs d'administration centrale. Ces derniers sont pris entre la nécessité de satisfaire aux demandes gouvernementales tout en ménageant

les services dont ils sont souvent issus et dont ils connaissent la culture professionnelle. Le paysage est nuancé, car les plus politisés d'entre eux appartiennent au premier groupe de décideurs alors que les plus professionnels sont clairement pris en tenaille entre des demandes qui peuvent être contradictoires, notamment lorsqu'il s'agit de réduire les effectifs.

Il reste que le développement d'une gestion publique moderniste impliquant de faire appel à des critères de performance et à des indicateurs de résultats se heurte à la politisation des circuits de décision. Il est bien évident que le cabinet ne pourra pas opposer à un directeur ami du ministre des résultats décevants pour lui réduire sa prime annuelle. Celle-ci, d'ailleurs, reste confidentielle et les enquêtes de terrain que l'on a pu mener montrent que son montant n'est connu dans les grands ministères que jusqu'au niveau du chef de bureau. Les primes versées aux cadres dirigeants font l'objet de décisions confidentielles de la part du cabinet et ne sont connues de personne. En bref, la nouvelle gestion publique vient trouver sa principale limite dans une politisation qui définit des critères concurrents dans la nomination ou la promotion des personnels supérieurs. Les primes à la performance deviennent l'habillage des primes forfaitaires qui ont toujours été versées aux titulaires d'emplois supérieurs.

Un cinquième effet de la politisation est relatif aux déroulements de carrière. Les carrières des fonctionnaires occupant des emplois de cadres dirigeants ne sont pas celles de simples cadres supérieurs. La politisation permet d'entrer dans les « gouvernements » administratifs, c'est-à-dire dans les strates supérieures de pouvoir sans avoir à demeurer des années chef de bureau ou sous-directeur. Aux Affaires étrangères, le passage par le cabinet permet de devenir très vite ambassadeur et d'être ensuite nommé à la tête des directions les plus prestigieuses du ministère. Au ministère de l'Éducation nationale, les universitaires qui partagent clairement les options politiques du moment peuvent être nommés recteurs et diriger ensuite des établissements publics ou entrer au tour extérieur dans les grands corps de l'État. C'est ici qu'intervient une dimension souvent méconnue de la politisation. Elle est devenue un moyen d'arriver et d'accéder au circuit des grandes carrières. Il existe donc une forme d'instrumentalisation de la politisation par les fonctionnaires. Ces derniers ne sont pas

seulement dans la situation de subir la politisation comme si celle-ci était une pression unilatérale venant de la classe politique. En fait, n'est politisé que celui qui le veut bien et qui considère qu'il s'agit d'une ressource supplémentaire de carrière venant peut-être compenser des origines sociales modestes ou un rang de sortie moyen à l'issue du cursus au sein des grandes écoles administratives. Les stratégies individuelles sont souvent plus complexes et plus fines qu'on ne le croie généralement. On remarque que la politisation des sommets administratifs a augmenté sensiblement entre les années 1980 et les années 2000 tout comme la propension des élèves de l'ENA à obtenir des diplômes au sein des grandes écoles de commerce afin de préparer l'avenir ou de se prémunir contre un relatif échec professionnel au sein de l'administration.

Il existe ainsi une relation ambivalente entre la politisation et le pantouflage des hauts fonctionnaires. Dans certains grands corps, les deux types de parcours se renforcent mutuellement. Le passage en cabinet et dans les directions du ministère des Finances constitue pour les membres de l'Inspection générale des finances un passeport pour prendre la direction de grandes entreprises ou de banques privées. Au Conseil d'État, en revanche, le choix de carrières politisées est une alternative au départ en pantouflage. D'une manière générale, le pantouflage n'a cessé de croître dans la haute fonction publique française, mais le transfert durable, voire définitif, vers le secteur privé reste l'apanage de ceux qui ont, par ailleurs, de solides ressources sociales.

La difficulté principale vient du fait que l'accès au sommet des administrations par la voie politique est un phénomène irréversible. Une fois que l'on a dirigé un cabinet ou pris la tête d'une grande direction ministérielle, il reste peu à attendre des carrières administratives d'autant plus que le vent tourne et que les nouveaux dirigeants cherchent des remplaçants. La politisation crée donc un courant régulier de sortie. Une façon de « gérer » ces carrières, c'est-à-dire d'écarter élégamment des dirigeants qui n'appartiennent pas au bon parti ni même au bon courant à l'intérieur du même parti, est de leur proposer des postes à l'étranger richement pourvus de salaires somptueux non imposables et d'avantages en nature. C'est ainsi que Philippe Marland, préfet, directeur de cabinet du ministre de la Défense entre 2002 et 2007

a été nommé ambassadeur représentant permanent de la France auprès de l'OCDE. La nécessité de trouver des places sans trop déplaire crée une incitation permanente à faire vivre de nombreuses institutions aux fonctions assez obscures, établissements publics, délégations, missions ou inspections générales, qui n'ont de raison d'être que de fournir des occasions d'emplois aux anciens responsables ministériels qui ont tout de même conservé un carnet d'adresses et dont il faut encore et toujours se méfier.

## ■ CONCLUSION

Derrière le jeu convenu des institutions, la transformation des relations entre administration et politique en France a été particulièrement importante depuis les années 1980. Une nouvelle strate de pouvoir est apparue, reposant sur des réseaux de fonctionnaires politisés qui, tout en restant généralement de bons spécialistes de leur domaine d'action, ont concentré le pouvoir décisionnel et fabriqué de nouvelles trajectoires de carrière.

Le développement de cette administration politisée correspond à deux grandes tendances observées dans de nombreux pays occidentaux. Celle, d'une part, d'un renforcement des états-majors administratifs au détriment des services ministériels et celle, d'autre part, d'un retour en force de la classe politique face à la haute fonction publique. Néanmoins, en France, cette évolution ne s'associe pas à l'affaiblissement du corporatisme. Certes, les hauts fonctionnaires ne peuvent plus imposer la règle du jeu dictée désormais par les réseaux partisans et les entourages présidentiels ou ministériels et les grands corps ont perdu une partie de leur influence. Cependant, la politisation offre aux fonctionnaires les moyens de reconquérir le terrain perdu même si elle inscrit leurs carrières purement administratives dans l'aléa et le conjoncturel.

La politisation des postes de responsabilité a deux effets sur le fonctionnement général du régime de la V<sup>e</sup> République. Le premier tient au fait que la réforme de la gestion publique amorcée depuis 2002-2003 ne peut se déployer dans un autre espace que celui qui est le sien et que cette réforme devra de gré ou de force respecter les priorités que crée la politisation de la haute fonction publique. En ce sens, l'imbrication étroite du politique et de l'administratif

aux niveaux supérieurs des administrations interdit le développement d'une gestion neutre et redevable seulement de considérations économiques sur le taux de déficit ou les gaspillages. L'État en France reste toujours très interventionniste. Dans cette perspective, la politisation pourrait très bien être considérée comme un élément de conservatisme, tendant à minorer les conflits avec les usagers et les citoyens et à négocier des compromis politiques avec les syndicats. La politisation interdit également à la classe politique de traiter les hauts fonctionnaires en France comme elle a pu le faire dans des pays comme la Grande-Bretagne, où les deux mondes étaient clairement séparés.

La création d'une fracture entre les sphères supérieures et le monde des bureaux est un second effet de la

politisation. La classe politique doit faire des compromis avec la haute fonction publique afin de conserver voire de renforcer ses privilèges. Cela se fait évidemment aux dépens de tous les corps les plus faibles, que ce soit en considération de leur niveau hiérarchique ou de leur mise à la périphérie du système de décision. À la concentration du milieu décisionnel répond la tentation de plus en plus forte de privatiser d'une manière ou d'une autre tous les fonctionnaires qui ne sont que des professionnels. On peut donc penser que la politisation n'est rien d'autre, du moins en France, qu'un mécanisme de privatisation de l'État puisqu'elle inscrit la conduite des administrations publiques dans des réseaux particuliers et partisans tout en favorisant l'adoption par les fonctionnaires de stratégies individualistes de carrière.

## BIBLIOGRAPHIE

- Aberbach, J., R. Putnam et B. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.
- Birnbaum, P. (1997). *Les sommets de l'État*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Seuil.
- Bourgault, J. (2007). « La gestion corporative au sommet des gouvernements : la pratique canadienne », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 73, n° 2, p. 283-300.
- Emery, Y. et D. Giauque (2007). *Dilemmes de la GRH publique*, Le Mont-sur-Lausanne, Éditions LEP.
- Fournier, J. (2008). *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé*, Paris, Dalloz.
- Lee, K.-H. et J. C. Raadschelders (2008). « Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles in Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981 », *Governance*, vol. 21, n° 3, p. 419-438.
- Perry, J. L. et A. Hondeghem (2008). « Building Theory and Empirical Evidence about Public Service Motivation », *International Public Management Journal*, vol. 11, n° 1, p. 3-12.
- Peters, G. B. et J. Pierre (dir.) (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, London et New York, Routledge.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2<sup>e</sup> édition, Oxford, Oxford University Press.
- Raadschelders, J. C. N., T. A. J. Toonen et F. M. Van der Meer (dir.) (2007). *The Civil Service in the 21<sup>st</sup> Century: Comparative Perspectives*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- Rouban, L. (2008a) « Reform without Doctrine: Public Management in France », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, n° 2, p. 133-149.
- Rouban, L. (2008b). « Le Conseil d'État 1958-2008 : sociologie d'un grand corps », *Les cahiers du Cevipof*, n° 49.
- Rouban, L. (2007). « Public Management and Politics: Senior Bureaucrats in France », *Public Administration*, vol. 85, n° 2, p. 473-501.
- Rouban, L. (2006). « L'univers sociopolitique des fonctionnaires français », *Pouvoirs*, n° 117, p. 39-54.
- Rouban, L. (2004). « Les cabinets du gouvernement Jospin 1997-2002 », *Revue administrative*, n° 39, p. 220-240.
- Savoie, D. J. (1994). *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

# Les **sous-ministres** des gouvernements provinciaux canadiens comme **figures archétypales**

Par **Christopher Dunn**, Professeur, Université Memorial, Terre-Neuve-et-Labrador • cdunn@mun.ca  
et **Gerald Bierling**, Professeur, Université McMaster, Ontario • bierling@mcmaster.ca  
*Traduit de l'anglais*

Il subsiste au Canada une auréole de mystère autour des sous-ministres des gouvernements provinciaux. Collectivement, ils gèrent le plus vaste réseau de budgets, de personnels et d'influences de tout le Canada, mais pour autant, à quelques exceptions près, ils font l'objet de peu d'études et demeurent donc méconnus du public<sup>1</sup>. Le présent article s'ajoute à quelques autres qui tentent de dévoiler la nature de ce groupe de fonctionnaires. Nous recenserons – entre autres indicateurs – leur nombre, leur stabilité ou leur mobilité et nous nous intéresserons aux modèles de leur responsabilité. Nous proposerons également que des moyens soient dégagés pour systématiser l'étude de cette communauté.

Cet article doit être compris comme la prémisse d'un projet plus ambitieux dont on entendra parler au cours des deux prochaines années. Une équipe de plus d'une douzaine de chercheurs réunis dans le cadre d'un projet appelé « Les sous-ministres provinciaux et fédéraux du Canada : perspectives juridictionnelles et comparatives » rendra bientôt publics les résultats de ses recherches. Il s'agit d'un groupe d'étude de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) financé par le Comité de recherche de l'IAPC et coordonné par Jacques Bourgault de l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP) et de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et Christopher Dunn de l'Université Memorial.

Notre article révèle également qu'il existe des perceptions antagonistes sur le profil idéal de sous-ministre, perceptions que nous appellerons

archétypes en nous inspirant de Carl Jung qui définissait les archétypes comme des symboles chargés de potentiel émotif. Il les considérait comme des ancrages de l'inconscient collectif qui modèle notre représentation du monde. Ils peuvent être explicités sous forme de symboles susceptibles de provoquer des réactions ou des attentes. Il peut paraître exagéré de dire que ce type de réflexion s'applique aux sous-ministres, mais elles permettent semble-t-il d'éclairer les contradictions apparentes que notre observation met à jour. Aucune autre figure du système politique dit de Westminster ne se voit imputer d'autant d'images et d'attentes contradictoires.

L'un de ces modèles est celui du secrétaire permanent britannique, « protecteur » du gouvernement. Une autre version, plus moderne, du sous-ministre est celle, calquée sur le modèle entrepreneurial, d'un « gestionnaire » d'une équipe de fonctionnaires agissant au cœur d'un réseau de communications réunissant des partenaires publics et privés. Enfin, il existe une troisième vision, plus malaisée à définir, qui fait du sous-ministre un « leader » qui renforce la continuité du régime en s'assurant de la pérennité du service public face à la compétition accrue du secteur privé et des organismes sans but lucratif et aux critiques sans cesse plus nombreuses sur l'inefficacité du secteur public. Ces archétypes peuvent être affectés à des périodes particulières de l'évolution des administrations britannique ou canadienne, mais jamais ils ne s'effacent; leurs empreintes psychologiques demeurent et colorent notre perception du rôle du sous-ministre, non parfois sans se contredire. Les archétypes nous aident aussi à mieux comprendre les multiples rôles que jouent les sous-ministres et ils offrent des points de repère pour leur évaluation.

<sup>1</sup> Les exceptions sont liées à la documentation portant sur les sous-ministres québécois et, à un degré moindre, sur ceux de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de l'Alberta. Voir par exemple pour le Québec : Bourgault, 1992, 1989; Bourgault et Dion, 1992, 1991 et 1990; pour l'Ontario : Reich, 1975; pour le Nouveau-Brunswick : Bouchard, 1999; pour l'Alberta : Lesage, 1994.

## L'archétype du protecteur

Le modèle britannique du secrétaire permanent existe depuis plus d'un siècle. Il fait une distinction entre le rôle du ministre et celui du « chef ». Ce dernier est permanent, en ce sens qu'il n'est pas soumis aux cycles électoraux, bien qu'il soit nommé par décret en conseil. Le chef permanent est neutre et impartial, ni favorable ni opposé au gouvernement, mais il est le gardien de l'ordre administratif. Sa tâche consiste à conseiller, à exposer les faits aux personnels politiques et à offrir au gouvernement la plus complète et la plus exacte information possible quels que fussent les aspects politiquement dérangeants de celle-ci. Le chef a le contrôle de la gestion du ministère. Il est également responsable de la probité financière du ministère et peut être appelé à répondre de ces questions devant le Parlement ou ses représentants.

## L'archétype du gestionnaire

L'avènement du chef en tant qu'entrepreneur est une conséquence de la priorité accordée à la gestion. Dans cette perspective, le chef ne bénéficie plus de la même permanence et risque d'être engagé par le gouvernement dans un cadre contractuel relativement court. Le chef n'est plus aussi impartial, mais attaché à sa mission; cette orientation est balisée par des contrats de performance qui indiquent les attentes du gouvernement envers le candidat ainsi que les récompenses liées à l'accomplissement de ces objectifs ou les pénalités pour contre-performance.

## L'archétype du leader

Le rôle du sous-ministre préservateur du régime est apparu plus récemment. Au-delà de sa nouveauté, cette orientation a pris un caractère urgent et prioritaire qui la rend qualitativement différente des autres. On s'attend du sous-ministre qu'il s'engage dans ce que le gouvernement de Tony Blair a appelé le

« gouvernement décloisonné », c'est-à-dire la gestion horizontale. Le chef fait alors porter l'essentiel de son attention sur les aspects institutionnels, il accorde beaucoup d'importance à la gestion des ressources humaines, il se consacre à la planification à long terme, il surveille les niveaux d'engagement du personnel et se montre en général mobilisé par le concept d'un gouvernement vu comme « employeur de choix ».

## ■ EXPLORATION DE L'ARCHÉTYPE DU PROTECTEUR

Précisons d'entrée de jeu que les sous-ministres sont désignés par nomination ministérielle par le lieutenant-gouverneur en conseil, de façon à démontrer que le poste est octroyé dans l'intérêt du gouvernement qui en a fait le choix. Le pouvoir de la reine de nommer les hauts fonctionnaires a depuis été délégué au premier ministre qui nomme le sous-ministre par décret en conseil. Le tableau 1 dévoile la structure au sommet de la hiérarchie des administrations fédérale et provinciales canadiennes et montre que dans la plupart des cas, seuls les sous-ministres sont choisis par décret en conseil. Au gouvernement fédéral et en Saskatchewan, les nominations par décret en conseil s'appliquent également à l'échelon des sous-ministres délégués. Au Manitoba et au Québec, ces nominations incluent les sous-ministres, les sous-ministres délégués et les sous-ministres adjoints. Il en va de même à Terre-Neuve-et-Labrador, bien que cette province ne compte pas de sous-ministres délégués.

**TABLEAU 1 : STRUCTURE HIÉRARCHIQUE DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET PROCÉDURES DE NOMINATION DES HAUTS FONCTIONNAIRES AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DANS LES PROVINCES**

EN 2008	STRUCTURE DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE	PROCÉDURES DE NOMINATION
<b>CANADA</b>	Les personnes nommées par le gouverneur général en conseil comprennent les sous-ministres et les sous-ministres délégués. Les sous-ministres adjoints ne sont pas nommés par le gouverneur en conseil, mais sélectionnés au mérite dans un cadre concurrentiel géré par la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor.	Effectuée par le gouverneur général selon l'avis du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Il s'agit dans les faits d'une prérogative du premier ministre. Celui-ci est conseillé par le greffier du Conseil privé.
<b>COLOMBIE-BRITANNIQUE</b>	Un seul niveau existe en dessous du sous-ministre : le sous-ministre délégué.	Le sous-ministre du premier ministre conseille celui-ci et son cabinet sur les nominations par décret.
<b>ALBERTA</b>	Trois niveaux d'administration existent en dessous du sous-ministre : les cadres dirigeants (sous-ministre adjoint, directeur de cabinet et directeur), les cadres supérieurs (certains directeurs) et les directeurs.	Le Bureau du premier ministre n'est pas impliqué dans les nominations de la haute fonction publique. L'embauche au niveau du sous-ministre est la responsabilité du sous-ministre du Conseil exécutif. Le Bureau de l'administration du personnel joue un rôle de recherche pour les postes de sous-ministre et les autres postes supérieurs. Le commissaire de la fonction publique annonce l'ouverture du poste. Un panel, dont fait partie le sous-ministre du Conseil exécutif, procède à des entrevues avec les candidats et en retient un. Son nom est communiqué au premier ministre et à son cabinet.
<b>SASKATCHEWAN</b>	Sous le niveau de sous-ministre se trouvent les sous-ministres délégués, les sous-ministres adjoints et les directeurs de cabinet.	Le premier ministre a la prérogative de nommer les sous-ministres, les sous-ministres délégués, le greffier du Conseil exécutif et le sous-secrétaire du cabinet. Le sous-ministre nomme les sous-ministres adjoints, les directeurs exécutifs et les autres hauts fonctionnaires.
<b>MANITOBA</b>	La haute fonction publique comprend les sous-ministres, les sous-ministres adjoints et délégués, le greffier du Conseil exécutif et le Commissaire à la fonction publique.	Tous sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, agissant pour le premier ministre. Celui-ci consulte ses ministres et le greffier du Conseil exécutif avant de nommer les sous-ministres.
<b>ONTARIO</b>	Les sous-ministres sont au sommet de la hiérarchie. On trouve en dessous le groupe de la haute direction qui comprend trois niveaux : les gestionnaires supérieurs, les directeurs et les sous-ministres adjoints.	Les sous-ministres sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du secrétaire du cabinet. Les sous-ministres adjoints sont désignés par le Comité de perfectionnement des cadres, un comité tournant de sous-ministres dirigé par le secrétaire du cabinet, désignation approuvée par la Commission de la fonction publique. Les sous-ministres possèdent l'autorité de nommer leurs cadres supérieurs et leurs directeurs. Exceptionnellement, des nominations peuvent être effectuées par le Comité de perfectionnement des cadres.
<b>QUÉBEC</b>	La Loi sur la fonction publique définit une catégorie portant le titre d'« administrateurs d'État ». Celle-ci inclut le secrétaire général du Conseil exécutif, les secrétaires adjoints et délégués du Conseil exécutif, le secrétaire, les secrétaires adjoints et délégués du Conseil du trésor, et, au sein des ministères, les sous-ministres, les sous-ministres délégués et adjoints.	Les administrateurs d'État sont nommés par le Conseil des ministres suivant les recommandations du premier ministre. Toutes ces nominations sont des prérogatives du gouvernement et elles sont décidées par le premier ministre.

<b>NOUVELLE-ÉCOSSE</b>	Sous le niveau de sous-ministre se trouvent les directeurs exécutifs, les directeurs et les gestionnaires.	Les sous-ministres sont nommés par le premier ministre selon les conseils du secrétaire du cabinet et du sous-ministre du premier ministre, avant d'être confirmés formellement par le lieutenant-gouverneur en conseil.
<b>NOUVEAU-BRUNSWICK</b>	La haute administration comprend les sous-ministres, les sous-ministres adjoints et les directeurs.	Le sous-ministre du premier ministre propose les candidatures qui feront l'objet de nominations par décret en conseil, mais c'est au premier ministre que revient la prérogative du choix final. Les sous-ministres sont nommés par décret en conseil.
<b>ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD</b>	Administrateur général et directeurs principaux.	Le premier ministre sélectionne les chefs des ministères qui sont ensuite nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil.
<b>TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR</b>	Les sous-ministres et les sous-ministres adjoints font l'objet de nominations par décret en conseil.	La nomination des sous-ministres et des sous-ministres adjoints est une prérogative du premier ministre et n'est donc pas régie par la Loi sur la fonction publique. Le greffier du Conseil exécutif recommande les nominations des sous-ministres et des sous-ministres adjoints.

Note: Par le lieutenant-gouverneur en conseil est presque synonyme de par le cabinet.

Source: Adaptation du site Web du Bureau du Conseil privé, *Les processus décisionnels et les organismes centraux au Canada: les pratiques des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux*.

Notable exception à la tendance générale qui veut que les premiers ministres exercent une forte influence dans la sélection des sous-ministres, le processus albertain de nomination est devenu plus ouvert et fondé sur le mérite. Le sous-ministre du Conseil exécutif est à titre nominatif à la tête du processus de nomination, mais la procédure actuelle ressemble plutôt à un partenariat entre le Bureau de l'administration du personnel (pour la recherche de candidats), le commissaire de la fonction publique (pour la publicité) et le sous-ministre (pour les entretiens avec les candidats et la proposition de noms). Le premier ministre ne joue pas de rôle officiel dans la procédure.

La majorité des gouvernements provinciaux adhèrent au principe traditionnel de la permanence au sein de la hiérarchie administrative. On constate chez les sous-ministres un léger mouvement postélectoral, mais l'ampleur de ce changement est modérée et il ne semble pas concerner les autres strates de la haute direction. Les rares changements sont davantage la conséquence des efforts consentis par les gouvernements nouvellement élus pour s'assurer d'une relation confortable avec les administrateurs supérieurs que la volonté de mettre en place au sommet de l'Administration un réseau de proches sur le plan idéologique.

## De 1989 à 1996

Une étude menée par Bierling, Carroll et Rosenblatt couvrant les années 1989 à 1996 a démontré l'absence de variation significative en matière de rotation du personnel entre les années électorales ou préélectorales et les années postélectorales. On recense 1531 changements de sous-ministres et de sous-ministres délégués au cours de ces sept années (427 sous-ministres et 1104 sous-ministres délégués). Lors des années préélectorales ou électorales, on dénombre 705 changements, une moyenne de 352 par année, alors que pour les années postélectorales, le nombre de changements était de 346 (les 480 changements restants se sont produits au cours des autres années de mandat de ces gouvernements). Il semble exister au Canada une sorte de culture de stabilité en ce qui concerne les postes de sous-ministres au moment des élections. L'étude de Bourgault et de Dion portant sur les délégués fédéraux de 1867 à 1989 démontrait que « les changements de gouvernement ne semblent pas avoir d'effet visible sur la quantité et le profil des nominations et des départs, si ce n'est qu'une accélération des départs de "jeunes" sous-ministres » (Bourgault et Dion, 1989, p. 138).

Pendant cette période, les partis au pouvoir ont changé dans les provinces de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Ontario, mais les comportements pré et postélectorales ont été différents. En Colombie-Britannique, on a constaté un effet post-électoral : un taux de changement combiné de 30 % pour les sous-ministres et les sous-ministres associés au cours des années électorales et préélectorales, mais de 45 % pour l'année postélectorale. En Saskatchewan, on dénote une très faible différence combinée à 30 % pour les deux phases, alors qu'en Ontario la variation est de 37 % à 35 %. Dans quatre provinces (le Manitoba, l'Alberta, la Nouvelle-Écosse et le Québec), le taux de rotation a même diminué au cours des années pré et postélectorales. Dans trois autres (le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador), la rotation combinée était légèrement supérieure. La leçon à tirer de ces relevés est qu'il existe une stabilité relative ou, à tout le moins, une situation proche de la permanence, au sein de la haute élite administrative.

On doit toutefois signaler des effets postélectorales conséquents parmi les sous-ministres de la Colombie-Britannique (25 % de changements au cours des années préélectorales et 44 % au cours des années d'élections), de la Saskatchewan (de 25 % à 37 %), de l'Ontario (de 26 % à 49 %), de l'Île-du-Prince-Édouard (de 28 % à 45 %) et du Nouveau-Brunswick (de 15 % à 31 %). Bien que les auteurs n'en fassent pas mention, la polarité idéologique a été, durant cette période et pour ces sociétés provinciales (à l'exception du Nouveau-Brunswick), un facteur qui a pu influencer sur le leadership administratif. Par contre, on constate une diminution significative des rotations de sous-ministres en Alberta, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse et au Québec.

### De 1997 à 2006

Bierling et Carroll ont dénombré les changements de sous-ministres et de sous-ministres délégués dans le cadre de leur projet de 2008 pour le compte de l'IAPC. Les données brutes de leurs recherches se trouvent plus loin dans l'article. Elles révèlent qu'un consensus perdure au sujet de la permanence de la fonction publique. On note un total de 2023 changements au niveau des cadres supérieurs pour la période allant de 1997 à 2006 (593 parmi les sous-

ministres et 1430 parmi les sous-ministres délégués). Contrairement à l'équilibre observé lors de la période précédente, on assiste dans les dernières années à un doublement des changements entre les années pré et postélectorales. Parmi ceux-ci, 1032 se sont produits au cours des années préélectorales ou électorales alors que 496 ont eu lieu lors des années postélectorales. Les 495 autres changements sont survenus entre les élections. Ceci tendrait à démontrer la permanence de la fonction publique.

Dans la plupart des provinces, comme le laissent voir les données agrégées, les changements préélectorales furent plus importants que les changements post-électorales. Le parti au pouvoir a été remplacé dans six provinces (la Colombie-Britannique, le Manitoba, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador), mais seule la Colombie-Britannique a montré un effet post-électoral majeur avec une augmentation des changements de 32 % à 45 % au sein de sa haute fonction publique, sous-ministres et sous-ministres associés réunis. En revanche, on note un déclin dans le pourcentage total de changements postélectorales combinés, comparativement aux taux de changement des années électorales et préélectorales dans six provinces (le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, le Québec, la Saskatchewan, l'Île-du-Prince-Édouard et l'Ontario – de 32 % à 17 % pour cette dernière). Les augmentations totales pré et postélectorales des changements ont été modérées – entre 6 % et 8 % – dans trois autres provinces (l'Alberta, le Manitoba et Terre-Neuve-et-Labrador).

Du côté des sous-ministres, l'effet post-électoral est plus prononcé, mais demeure peu significatif dans la plupart des provinces : de 25 % à 44 % à Terre-Neuve-et-Labrador, de 32 % à 43 % en Colombie-Britannique, de 22 % à 32 % au Nouveau-Brunswick et de 22 % à 30 % au Manitoba. En Ontario, le ratio de rotation a été carrément moins élevé après l'élection, passant de 26 % à 13 %, et il est resté stable en Nouvelle-Écosse, de 33 % à 31 %. Dans les provinces n'ayant pas connu de changement de gouvernement, l'évolution des moyennes est mineure : de 19 % à 25 % en Alberta, de 20 % à 22 % en Saskatchewan et de 20 % à 22 % à l'Île-du-Prince-Édouard. La longévité du gouvernement pourrait jouer un rôle dans certains cas. Terre-Neuve-et-Labrador n'a pas changé de

gouvernement entre 1989 et 2003, le Nouveau-Brunswick entre 1987 et 1999 et le Manitoba entre 1988 et 1999.

Certains indices semblent établir que le niveau de professionnalisme et la permanence de la haute fonction publique sont profondément enracinés dans l'histoire des provinces. Hans Michelmann et Jeffrey Steeves (1985) signalent qu'en dépit des changements importants survenus au sein de l'élite administrative de la Saskatchewan après l'élection du gouvernement de Donald Grant Devine en 1982, la haute fonction publique a su conserver une permanence relative :

**Bien que la base électorale paysanne n'apprécie pas la clémence du premier ministre Tommy Douglas envers la fonction publique en place au moment de l'élection, le gouvernement du CCF<sup>2</sup> de 1944 a préservé l'Administration, n'en remplaçant les structures et le personnel que de façon graduelle. Vingt ans plus tard, l'arrivée au pouvoir de Ross Thatcher a provoqué l'exode volontaire de Regina vers Ottawa d'un petit groupe d'hommes de talent, connus sous le vocable « mafia de la Saskatchewan », qui sont devenus des membres éminents du mandarinat fédéral. Ross Thatcher a introduit des changements dans la structure bureaucratique et il a entrepris de nouvelles politiques, mais la dislocation de la fonction publique a été de faible intensité. Finalement, l'avant-dernier changement de régime a vu le nouveau gouvernement d'Allan Blakeney de 1971 se conformer à la tradition. Si en 1975 aucun sous-ministre n'avait conservé son poste pendant quatre ans, ils avaient tous été placés sur des postes de conseillers. En résumé, il n'y a pas eu de purge des fonctionnaires (Michelmann et Steeves, 1985, p. 3).**

Bien que le gouvernement Devine ait procédé à des centaines de suppressions de postes de fonctionnaires, dont la plupart des sous-ministres, cette façon d'agir ne semble pas être une pratique récurrente de la politique de la Saskatchewan. Lors de son élection en 2008, le nouveau premier ministre Brad Wall a annoncé qu'il suivrait une approche modérée :

**Le nouveau gouvernement ne se livrera pas nécessairement à une embauche systématique de fonctionnaires à l'extérieur de la fonction publique actuelle, Wall déclarant que certains sous-ministres seraient mutés sur d'autres postes, que quelques-uns demeureraient en place et que d'autres devaient s'attendre à des « changements plus nets » (Wood, 2007).**

La responsabilité de la rectitude financière est un autre volet du rôle du sous-ministre de type protecteur. En Grande-Bretagne, cette responsabilité est très affirmée et elle a été soulignée par l'existence depuis un siècle et demi de la fonction d'« administrateur comptable ». D'après leur description de tâches, ces administrateurs ont « une responsabilité personnelle sur l'ensemble de l'organisation, de la gestion et de la direction du personnel du ministère ainsi que sur la totalité des procédures du ministère ». Ils doivent s'assurer du maintien de normes de gestion élevées et veiller particulièrement à ce que le ministre reçoive des conseils avisés sur toutes questions touchant à la propriété et au respect des règles financières et, plus largement, en ce qui a trait aux considérations sur l'administration prudente et économique, sur l'efficacité et l'efficience et l'optimisation des ressources. Ils répondent personnellement de ces questions devant le comité des comptes publics. Cette approche n'a pas été adoptée au Canada, mais plusieurs de ses facettes affleurent dans certaines lois provinciales. La *Financial Administration Act* de l'Alberta statue par exemple que :

- (1) L'administrateur général est responsable du recouvrement des revenus payables à la Couronne en vertu d'une décision exécutive du responsable en chef du ministère.
- (2) L'administrateur général est responsable d'effectuer et de contrôler les dépenses engagées par le ministère.
- (3) L'administrateur général devra mettre en œuvre les procédures qu'il considère nécessaires dans le but de s'assurer que la présente loi, mais aussi les règlements, décrets et directives en vertu de la présente loi et en vertu de toute autre loi applicable soient respectés en conformité avec le cadre du recouvrement et du contrôle des revenus.
- (4) L'administrateur général est chargé de prescrire le système de comptabilité qui sera en usage au ministère (Alberta, 2000).

Le greffier de la Chambre de Terre-Neuve-et-Labrador est le seul fonctionnaire comptable au Canada à occuper un poste sur le modèle britannique (nonobstant que

---

<sup>2</sup> CCF: Co-operative Commonwealth Federation [NDR].

le gouvernement fédéral ait revendiqué la création d'un tel poste). Pour autant, ce type de délégation de l'autorité financière est rare et c'est le plus souvent au sein du Conseil du trésor provincial que sont mis en œuvre dans la plupart des administrations les mécanismes d'étude et de contrôle des finances publiques.

### ■ APPROFONDISSEMENT DE L'ARCHÉTYPE DU GESTIONNAIRE

Le sous-ministre est de plus en plus considéré comme un gestionnaire public duquel on attend qu'il fasse preuve des qualités et des aptitudes habituellement réservées à l'entrepreneur privé. Le sous-ministre opère alors dans le cadre d'une relation contractuelle avec la direction politique. Cette tendance trouve à s'illustrer à travers un nombre grandissant de pratiques : contrat axé sur le rendement, gestion des résultats, partenariats public-privé, rémunération au rendement et autres rapports latéraux d'autorité (Bourgault, 2007).

Cette orientation s'est généralisée au cours des deux dernières décennies. La hausse de sa popularité a été favorisée à la fois par l'adoption des principes de la gestion et les préoccupations liées à la croissance même de l'appareil sous-ministériel.

Des données rassemblées par des chercheurs de l'Université McMaster en association avec le projet d'étude de l'IAPC sur les sous-ministres au Canada font ressortir des caractéristiques surprenantes, voire stupéfiantes, du groupe sous-ministériel. L'une d'elles est la croissance substantielle du nombre de sous-ministres entre 1997 et 2006 : leur nombre est passé de 174 en 1997 à 259 en 2006, soit une hausse de 50 %. L'Ontario et le Québec ont augmenté le nombre de leurs sous-ministres d'environ 100 %, la Colombie-Britannique, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest de 50 %, l'Île-du-Prince-Édouard et la

Saskatchewan de 37,5 %. Terre-Neuve-et-Labrador et le Nouveau-Brunswick ont enregistré des croissances plus modérées de 25 %. Seules deux provinces, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse et un territoire, le Yukon, ont connu une stabilité du nombre de leurs sous-ministres.

Il s'agit jusqu'à un certain point d'un retour du balancier destiné à compenser les suppressions des années précédentes. Entre 1988 et 1996, le nombre total de sous-ministres est passé de 196 à 154 (Bierling, Carroll et Rosenblatt, 1997, p. 205-206). La baisse a été de 43 % en Ontario (de 28 à 16), de 35 % en Alberta (de 23 à 15) et de 26 % au Québec (de 23 à 17). Toutes les provinces sauf la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick ont vécu un reflux du nombre de leurs sous-ministres, pour la plupart entre 19 % et 28 %. Ceci étant, un autre mouvement était à l'œuvre.

Le nombre des sous-ministres associés a augmenté au cours de la même période, mais de façon moins prononcée. On admet généralement que le nombre de sous-ministres associés est dans chaque province le double de celui des sous-ministres, excepté en Colombie-Britannique, en Alberta et en Ontario, où il est le triple. On serait porté à croire que l'augmentation du nombre de sous-ministres entraînerait une croissance similaire du nombre de sous-ministres associés, mais ce n'est pas le cas. À l'échelle nationale, le nombre de sous-ministres associés a augmenté d'un tiers entre 1997 et 2006.

Comme il faut s'y attendre, il y a correspondance étroite entre le nombre de sous-ministres et le nombre de ministres. Au sein du système parlementaire canadien, le ministre élu est le chef politique du ministère et le sous-ministre en est le chef permanent. Naturellement la symétrie n'est pas parfaite, certaines provinces comme le Québec ayant choisi de compter plus de positions de sous-ministres qu'il n'y a de ministères.

**TABLEAU 2 : NOMBRE DE MINISTRES DANS LES CABINETS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX EN 2000 ET 2008**

PREMIER MINISTRE EN 2008	TOTAL DES MINISTRES AU CABINET	
	2000	2008
Stephen Harper, Canada	27	27*
Gordon Campbell, Colombie-Britannique	20	23
Ed Stelmach, Alberta	21	24
Brad Wall, Saskatchewan	19	18
Gary Doer, Manitoba	15	18
Dalton McGuinty, Ontario	26	28
Jean Charest, Québec	26	19 (26 à compter du 18 décembre 2008)
Rodney MacDonald, Nouvelle-Écosse	12	18
Shawn Graham, Nouveau-Brunswick	15	19 (1 ministre d'État)
Robert Ghiz, Île-du-Prince-Édouard	10	11
Danny Williams, Terre-Neuve-et-Labrador	16	17

\* Sans compter quatre secrétaires d'État, dont deux sont des femmes.

Des procédures formelles d'évaluation de la performance ont été mises en place depuis les années 1990 pour les sous-ministres. En Colombie-Britannique, les évaluations se tiennent annuellement. Elles sont menées par le sous-ministre du premier ministre. En Alberta, à la suite des recommandations d'un rapport d'un comité d'étude sur l'évaluation dans le secteur privé, un système liant contrat axé sur le rendement et rémunération au rendement a été introduit pour les sous-ministres. Les objectifs du sous-ministre sont fixés par plusieurs intervenants. Le cabinet arrête les objectifs communs à l'ensemble du gouvernement. Le ministre et le sous-ministre du Conseil exécutif élaborent des objectifs personnels pour le sous-ministre. De plus, un certain nombre d'objectifs ministériels et de mesures de rendement sont enchâssés dans des « plans d'affaires » propres à chaque ministère et approuvés par le Conseil du trésor après une révision par le cabinet et le caucus, pour une durée renouvelable de trois ans. Une partie de la rémunération de base du sous-ministre, appelée composante variable de rémunération, est basée sur l'atteinte de ces objectifs.

Certaines provinces ont tenté d'inclure des aspects professionnels et politiques dans leurs processus d'évaluation de la performance. En Saskatchewan, le gouvernement du Nouveau Parti démocratique a mis sur pied un système distinguant les postes de hauts fonctionnaires et ceux des spécialistes politiques. Les sous-ministres, les sous-ministres délégués, le greffier du Conseil exécutif et le sous-secrétaire du cabinet voient leurs évaluations conduites par le sous-ministre du premier ministre alors que les hauts fonctionnaires du Bureau du premier ministre sont soumis à l'évaluation du chef de cabinet. Au Manitoba, les évaluations de la performance sont annuelles pour l'ensemble des fonctionnaires et du personnel nommé par décret en conseil. Les personnels politiques sont évalués par le chef de cabinet, les sous-ministres délégués par les sous-ministres et les sous-ministres par le greffier du Conseil exécutif, en concertation avec le ministre. En Ontario, les évaluations sont du ressort du secrétaire du cabinet. Au Québec, le processus commence à prendre forme par l'envoi de lettres. Le secrétaire général, chef de la fonction publique, écrit aux sous-ministres en leur demandant de dresser la liste

des objectifs prioritaires et réalistes de leur ministère pour l'année à venir. Une période de consultation s'ensuit, laquelle implique le secrétaire général et le ministre responsable, puis le sous-ministre reçoit un rapport soulignant les objectifs de gestion à atteindre par son ministère. Ces rapports font partie d'un plan directeur gouvernemental préparé par le secrétaire général.

En 1998 à Terre-Neuve-et-Labrador, le gouvernement du premier ministre Brian Tobin a créé un comité du perfectionnement des cadres chargé de l'évaluation de la performance des sous-ministres. Ce comité était présidé par le greffier du Conseil exécutif et comprenait le président de la Commission de la fonction publique, le secrétaire du Conseil du trésor et trois sous-ministres choisis par le greffier. Son mandat couvrait également la formation et les plans de carrière. En 2004, le gouvernement de Danny Williams a franchi une nouvelle étape dans le processus d'évaluation avec le dépôt de la *Transparency and Accountability Act*. Cette loi s'applique à l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux. Elle se rapporte à la planification stratégique et aux rapports annuels, aux prévisions financières, aux emprunts des entités gouvernementales et aux contrats axés sur le rendement des hauts fonctionnaires. Les ministres sont mandatés pour parapher des contrats axés sur le rendement avec leurs sous-ministres. Pour toutes les autres entités gouvernementales, l'autorité gouvernementale de tutelle est chargée de parapher des ententes similaires avec le plus haut dirigeant de l'entité. C'est toutefois le lieutenant-gouverneur en conseil (le cabinet) qui détermine les questions devant faire l'objet d'un contrat axé sur le rendement entre le sous-ministre d'un ministère et le ministre responsable de ce même ministère (Terre-Neuve-et-Labrador, 2004).

Une autre singularité de l'archétype du sous-ministre gestionnaire est la gestion horizontale. Les sous-ministres sont de plus en plus souvent jugés sur leur capacité à mener à bien des initiatives de gestion horizontale. La gestion horizontale est un concept imprécis qui comprend la planification participative et la gestion de politiques publiques interministérielles, ou intergouvernementales, ou entre les gouvernements et la société civile. Le processus peut être décrit comme un continuum d'activités : établissement de réseaux > délégation > partenariats > changements holistiques. On peut citer comme exemples :

- les ententes entre le gouvernement et les intervenants bénévoles ;
- les partenariats public-privé ;
- les sommets et tables rondes ;
- la coordination des prestations de services ;
- les guichets uniques ;
- les bases de données fusionnées ;
- la planification intégrée ;
- les budgets communs ;
- la prise en compte des critères des partenaires ;
- les mécanismes unifiés de collecte et de référencement ;
- les indicateurs agrégés ;
- les calendriers politiques ouverts.

La gestion horizontale défie la traditionnelle gestion verticale gouvernementale fondée sur l'ordonnement et le contrôle et à ce titre elle n'est pas universellement acceptée ou partout bien accueillie. Pour autant, elle représente la plus nette avancée de la réforme des administrations provinciales. En 2006, les secrétaires de cabinet provinciaux, réunis à St. John's à l'occasion de leur symposium d'été annuel, ont décrété la gestion horizontale de priorité absolue et ils ont exploré les moyens d'en rendre les manifestations plus tangibles.

### ■ EXAMEN DE L'ARCHÉTYPE DU LEADER

Une nouvelle approche, l'archétype du leader, a émergé récemment. Elle se traduit par la tendance à reconnaître le secrétaire du cabinet comme « chef de la fonction publique », sur le modèle fédéral, et à lui fournir les outils nécessaires à son leadership. Cela signifie plusieurs choses. Premièrement, le chef de la fonction publique doit chercher à faire comprendre aux dirigeants politiques que les sous-ministres sont une ressource institutionnelle plutôt que ministérielle. Cela aura des effets sur le fonctionnement des sous-ministres et du gouvernement central.

Bourgault (2007, p. 257) souligne l'influence croissante, dans les gouvernements du Canada et des provinces, d'une approche de gestion ministérielle comprenant trois mécanismes : un secrétariat du

personnel supérieur lié à la tête du gouvernement, un système organisationnel intégré (comités, groupes de travail et processus de gestion) et le développement d'une culture communautaire. Ses remarques au sujet de l'approche de gestion ministérielle démontrent qu'elle est profondément enracinée au sein des gouvernements provinciaux et fédéral :

**Tout bien considéré, le gouvernement fédéral offre le modèle de gestion ministérielle le plus élaboré. L'Alberta, l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick sont les provinces qui emploient le plus ce modèle. La Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador se servent de quelques outils proposés par ce modèle. Peut-être en raison de leur plus petite taille et de leurs cultures de gestion différentes, deux provinces, l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba, ne semblaient pas avoir recours aux outils du modèle de gestion au moment de l'étude [en 2005].**

Il est révélateur d'examiner la déclaration de Tony Dean, secrétaire du cabinet de l'Ontario depuis 2002, cité par Bryan Evans :

**Le leadership institutionnel est d'une importance critique. Il nous faut encourager les sous-ministres à sortir de leurs silos ministériels pour se réunir et prendre activement des décisions en tant que leaders institutionnels, comme le feraient les membres de l'équipe de gestion d'un président-directeur général (Dean, dans Evans, 2008, p. 152).**

Evans, un des participants à l'étude de l'IAPC, poursuit en ajoutant au sujet de la nouvelle approche de la province :

**Dans le but de concrétiser ses efforts pour créer un tel cadre de gestion globale, Dean s'appuierait sur le comité des sous-ministres, auquel il ferait jouer un rôle de « conseil d'administration » de la fonction publique. Plutôt que de demeurer l'apanage des organismes centraux – conseil de gestion, sous-ministre des finances et secrétaire du cabinet – le comité des sous-ministres deviendra une structure orientée vers les prises de décision en matière de planification, de budgets, de stratégies en ressources humaines et, bien sûr, d'initiatives de modernisation [...]. En réalité, nous nous éloignons ici de l'idée et du rôle traditionnels des organismes centraux considérés comme le centre planificateur et directeur. Il s'agit d'une transformation majeure de la mission du sous-ministre.**

L'engagement des employés et son évaluation constituent un autre sujet associé à l'archétype du

leader. Le concept de l'engagement des employés est apparu au cours de la dernière décennie en tant que préoccupation des dirigeants de la fonction publique et des spécialistes des ressources humaines. Il en existe de nombreuses et différentes définitions, mais au cœur de l'idée demeure la notion d'engagement de l'employé envers l'organisation, ses valeurs et ses autres employés, un engagement qu'il est possible d'évaluer grâce à des techniques de vigie. Certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, ont commencé à utiliser les mesures d'engagement des employés comme un outil de gestion. Les sous-ministres sont des intervenants clés dans les enjeux liés à l'engagement des employés.

Le dernier grand thème cher au cœur du leader est la planification de la relève et le transfert des connaissances. Il est intéressant de noter que malgré l'extravagance qui entoure la gestion du processus de prises de décision, les secrétaires de cabinet sont de plus en plus jugés *a posteriori* sur la façon dont ils ont plus ou moins bien planifié la pérennisation des ressources humaines de la fonction publique. On assiste actuellement à une montée en puissance de la concurrence des autres employeurs. De nombreux hauts fonctionnaires devront prendre leur retraite dans les cinq prochaines années. On demande de plus en plus aux sous-ministres de mettre en place au sein de leurs ministères des mesures ayant pour objectif d'attirer un personnel plus jeune, tels des programmes de perfectionnement du leadership, des initiatives dans le cadre de la conciliation travail-vie personnelle, des programmes de mieux-être et l'accès à des communications Internet innovantes (par exemple des sites wikis ministérielles). Les secrétaires des cabinets du Canada, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de la Saskatchewan sont particulièrement impliqués dans la question de la relève.

## ■ CONCLUSION

Le tableau qui ressort, bien qu'il doit être peaufiné et révisé par les participants au projet sur les sous-ministres de l'IAPC, met à la fois en lumière le changement et la permanence. Jusqu'au milieu des années 1990, il existait une piste parallèle entre les cadres sous-ministériels fédéraux et provinciaux et aucun « effet électoral » ne semblait agir sur l'élite bureaucratique. L'archétype du protecteur dominait, mais il fut

graduellement remplacé par celui du gestionnaire au cours des vingt-cinq dernières années.

Des changements sont survenus pendant la dernière décennie. Une tendance modérée, bien que partielle, vers les effets électoraux touchant les sous-ministres à Terre-Neuve-et-Labrador, au Nouveau-Brunswick, en Colombie-Britannique et au Manitoba<sup>3</sup> a été notée. La méthode de la gestion ministérielle (le « nouveau leadership ») connaît une popularité grandissante et fait maintenant partie prenante du *modus operandi* de la plupart des provinces.

Au Canada, les sous-ministres apparaissent comme des figures archétypales. Peut-être ne s'y reconnaîtront-ils pas, mais il n'en demeure pas moins que la réalité les rattrape. Depuis la Seconde Guerre mondiale,

des décennies d'évolution ont créé un contexte dans lequel de nombreuses définitions de leurs rôles ainsi que de multiples attentes sur le plan de leur rendement se superposent. Cela représente un défi non seulement pour eux, mais également pour les secrétaires de cabinet qui les gèrent et pour les ministres et les premiers ministres avec lesquels ils travaillent. Des études plus approfondies seront nécessaires afin de déterminer les archétypes dominants et leurs effets sur le personnel au service des sous-ministres, en particulier les secrétaires de cabinet, ainsi que parmi les rangs de la fonction publique et dans la population en général. Les prochaines années seront intéressantes à observer, alors que ces tensions complexes devraient se dénouer.

## ANNEXE I : NOMBRE DE HAUTS FONCTIONNAIRES PAR PROVINCE ET TERRITOIRE DE 1997 À 2006

PROVINCE	FONCTION	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% DES CHANGEMENTS	MOYENNE DES CHANGEMENTS
Alberta	SM	16	15	13	16	21	22	23	23	23	24	50,0	19,6
	SMA	45	42	47	44	40	55	56	60	57	66	46,7	51,2
	<b>Total</b>	61	57	60	60	61	77	79	83	80	90	47,5	70,8
Colombie-Britannique	SM	18	19	20	23	22	27	25	23	23	27	50,0	22,7
	SMA	51	50	54	52	51	66	65	69	67	80	56,9	60,5
	<b>Total</b>	69	69	74	75	73	93	90	92	90	107	55,1	83,2
Île-du-Prince-Édouard	SM	8	9	9	9	9	10	10	10	10	11	37,5	9,5
	SMA	0	0	0	2	2	2	2	2	2	0	0	1,2
	<b>Total</b>	8	9	9	11	11	12	12	12	12	11	37,5	10,7
Manitoba	SM	19	23	22	19	18	16	17	21	20	19	0,0	19,4
	SMA	40	40	40	38	42	47	42	42	48	40	0,0	41,9
	<b>Total</b>	59	63	62	57	60	63	59	63	68	59	0,0	61,3
Nouveau-Brunswick	SM	16	16	17	15	15	16	17	13	19	20	25,0	16,4
	SMA	33	37	39	41	35	39	38	35	49	43	30,3	38,9
	<b>Total</b>	49	53	56	56	50	55	55	48	68	63	28,6	55,3
Nouvelle-Écosse	SM	14	15	14	14	13	15	15	15	14	14	0,0	14,3
	SMA	1	0	0	0	0	1	1	2	5	6	500,0	1,6
	<b>Total</b>	15	15	14	14	13	16	16	17	19	20	33,3	15,9

<sup>3</sup> Il faut envisager cette tendance dans la perspective de la stabilité des ratios de changement des sous-ministres en Ontario, en Nouvelle-Écosse, en Alberta, en Saskatchewan et à l'Île-du-Prince-Édouard et dans le contexte du faible niveau de changement observé de façon générale.

PROVINCE	FONCTION	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% DES CHANGEMENTS	MOYENNE DES CHANGEMENTS
Ontario	SM	16	19	23	22	23	23	26	26	28	32	100,0	23,8
	SMA	84	90	92	83	87	85	95	95	110	110	31,0	93,1
	<b>Total</b>	100	109	115	105	110	108	121	121	138	142	42,0	116,9
Québec	SM	19	23	36	35	35	35	30	36	33	37	94,7	31,9
	SMA	58	77	65	54	55	64	61	65	70	70	20,7	63,9
	<b>Total</b>	77	100	101	89	90	99	91	101	103	107	39,0	95,8
Saskatche- wan	SM	16	21	18	18	18	17	18	18	18	22	37,5	18,4
	SMA	27	20	20	23	22	24	27	30	30	30	11,1	25,3
	<b>Total</b>	43	41	38	41	40	41	45	48	48	52	20,9	43,7
Terre- Neuve-et- Labrador	SM	15	15	14	16	19	21	18	17	17	19	26,7	17,1
	SMA	37	38	35	36	36	38	45	38	42	46	24,3	39,1
	<b>Total</b>	52	53	49	52	55	59	63	55	59	65	25,0	56,2
Yukon	SM	9	6	8	9	9	9	9	9	9	10	11,1	8,7
	SMA	11	8	12	13	13	14	16	16	18	19	72,7	14,0
	<b>Total</b>	20	14	20	22	22	23	25	25	27	29	45,0	22,7
Territoire du Nord- Ouest	SM	8	9	9	9	10	10	10	10	11	12	50,0	9,8
	SMA	11	11	10	6	8	7	10	9	10	10	-9,1	9,2
	<b>Total</b>	19	20	19	15	18	17	20	19	21	22	15,8	19,0
Nunavut	SM			11	11	11	11	11	10	10	12	9,1	10,9
	SMA			10	13	14	18	16	14	14	15	50,0	14,3
	<b>Total</b>			21	24	25	29	27	24	24	27	28,6	25,1
<b>Totaux nationaux</b>	SM	174	190	214	216	223	232	229	231	235	259	48,9	220
	SMA	398	413	424	405	405	460	474	477	522	535	34,4	451
	<b>Total</b>	572	603	638	621	628	692	703	708	757	794	38,8	672

Note: SM : sous-ministre; SMA : sous-ministre adjoint.  
Source: Bierling et Carroll (2008), manuscrit non publié.

## ANNEXE II : TAUX DE ROTATION : POURCENTAGE DE HAUTS FONCTIONNAIRES À DE NOUVEAUX POSTES, PAR CYCLE ÉLECTORAL

PROVINCE	TAUX GLOBAUX			TAUX PRÉÉLECTORAL ET ÉLECTORAL			TAUX POSTÉLECTORAL		
	TOUS	SMA	SM	TOUS	SMA	SM	TOUS	SMA	SM
<b>Alberta</b>	25,8 %	28,3 %	19,4 %	24,7 %	26,9 %	19,2 %	32,2 %	35,1 %	25,0 %
	183	145	38	85	66	19	69	54	15
<b>Colombie-Britannique</b>	32,5 %	32,6 %	32,2 %	32,4 %	32,6 %	31,9 %	45,0 %	45,7 %	43,1 %
	270	197	73	107	78	29	121	90	31
<b>Île-du-Prince-Édouard</b>	27,1 %	16,7 %	28,4 %	21,8 %	33,3 %	20,4 %	19,4 %	0,0 %	22,2 %
	29	2	27	12	2	10	6	0	6
<b>Manitoba</b>	25,4 %	27,0 %	22,2 %	21,9 %	22,0 %	21,6 %	28,3 %	27,5 %	30,0 %
	156	113	43	67	46	21	34	22	12
<b>Nouveau-Brunswick</b>	28,8	30,1 %	25,6 %	29,1 %	32,2 %	21,9 %	28,8 %	27,6 %	32,1 %
	159	117	42	102	79	23	30	21	9
<b>Nouvelle-Écosse</b>	32,7 %	50,0 %	30,8 %	34,8 %	50,0 %	32,7 %	32,3 %	50,0 %	31,0 %
	52	8	44	40	7	33	10	1	9
<b>Ontario</b>	28,7 %	30,0 %	23,9 %	30,9 %	32,2 %	26,0 %	15,9 %	16,9 %	12,5 %
	336	279	57	184	152	32	36	30	6
<b>Québec</b>	36,1 %	39,1 %	30,1 %	40,1 %	42,1 %	35,4 %	32,2 %	36,2 %	25,0 %
	346	250	96	190	139	51	65	47	18
<b>Saskatchewan</b>	26,1 %	28,1 %	23,4 %	30,0 %	38,0 %	19,8 %	22,5 %	22,6 %	22,2 %
	114	71	43	65	46	19	20	12	8
<b>Terre-Neuve-et-Labrador</b>	28,8 %	27,5 %	31,6 %	25,6 %	25,7 %	25,3 %	33,5 %	29,1 %	43,8 %
	161	107	54	74	52	22	53	32	21
<b>Yukon</b>	33,0 %	35,7 %	28,7 %	28,7 %	32,6 %	22,2 %	64,4 %	59,3 %	72,2 %
	75	50	25	41	29	12	29	16	13
<b>Territoire du Nord-Ouest</b>	35,3 %	44,6 %	26,5 %	29,6 %	37,5 %	22,0 %	26,5 %	33,3 %	21,1 %
	67	41	26	29	18	11	9	5	4
<b>Nunavut</b>	37,3 %	43,9 %	28,7 %	50,0 %	55,0 %	43,8 %	29,2 %	37,0 %	19,0 %
	75	50	25	36	22	14	14	10	4
<b>Totaux nationaux</b>	30,1 %	31,7 %	26,9 %	30,5 %	32,6 %	26,2 %	31,6 %	32,3 %	30,1 %
	2 023	1 430	593	1 032	736	296	496	340	156
<b>Par petites provinces</b>	29,1 %	30,6 %	26,9 %	28,3 %	30,9 %	24,6 %	31,1 %	30,2 %	32,3 %
	888	559	329	466	301	165	205	119	86
<b>Par grandes provinces</b>	31,0 %	32,4 %	26,9 %	32,5 %	33,8 %	28,7 %	31,9 %	33,5 %	27,8 %
	1 135	871	264	566	435	131	291	221	70

Notes : 1) SMA : sous-ministre adjoint ; SM : sous-ministre.

2) Les grandes provinces sont : l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec.

Source : Bierling et Carroll (2008), manuscrit non publié.

## BIBLIOGRAPHIE

- Alberta (2000). *Financial Administration Act*, R.S.A., c. F-12, [www.canlii.org/ab/laws/sta/f-12/20080215/whole.html](http://www.canlii.org/ab/laws/sta/f-12/20080215/whole.html) (page consultée le 7 janvier 2009).
- Bierling, G. A., B. W. Carroll et M. Rosenblatt (1997). « Movers and Stayers: Mobility Patterns among Senior Public Servants in Canadian Provinces », *Administration publique du Canada*, vol. 43, n° 2, p. 198-217.
- Bouchard, G. (1999). « Les sous-ministres du Nouveau-Brunswick: de l'ère des techniciens à l'ère des gestionnaires », *Administration publique du Canada*, vol. 42, n° 1, p. 93-107.
- Bourgault, J. (2007). « Corporate Management at Top Level of Governments: The Canadian Case », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, n° 2, p. 257-274.
- Bourgault, J. (1992). « Profil des cadres des secteurs public et parapublic du Québec », dans R. Parenteau (dir.), *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 153-173.
- Bourgault, J. (1989). « Évolution de la haute fonction publique des ministères du gouvernement du Québec », dans Y. Bélanger et L. Lepage, *L'administration publique québécoise: évolution sectorielle, 1960-1985*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 13-34.
- Bourgault, J. et S. Dion (1992). « La satisfaction des ministres envers les hauts fonctionnaires: le cas du gouvernement du Québec, 1976-1985 », dans R. Parenteau (dir.), *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 273-299.
- Bourgault, J. et S. Dion (1991). « Haute fonction publique et changement de gouvernement au Québec: le cas des sous-ministres en titre (1976-1989) », *Revue québécoise de science politique*, vol. 19, p. 81-106.
- Bourgault, J. et S. Dion (1990). « La satisfaction des ministres envers leurs hauts fonctionnaires: le cas du gouvernement du Québec, 1976-1985 », *Administration publique du Canada*, n° 33, p. 414-437.
- Bourgault, J. et S. Dion (1989). « Governments Come and Go, But What of Senior Civil Servants? Canadian Deputy Ministers and Transitions in Power (1867-1987) », *Governance*, vol. 2, n° 2, p. 124-151.
- Bureau du Conseil privé du gouvernement du Canada (1998). *Les processus décisionnels et les organismes centraux au Canada: les pratiques des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux*, [www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=decision/decision\\_f.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=decision/decision_f.htm) (page consulté le 7 janvier 2009).
- Evans, B. (2008). « Capacity, Complexity, and Leadership: Secretaries to Cabinet and Ontario's Project of Modernization at the Centre », dans P. Dutil (dir.), *Searching for Leadership: Secretaries to Cabinet in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, p. 121-160.
- Lesage, E. (1994). *The Role of the Assistant Deputy Minister: A Study of Officials Near the Top of the Alberta Public Service*, thèse de doctorat en science politique, Ottawa, Carleton University.
- Michelmann, H. J. et J. Steeves (1985). « The 1982 Transition in Power in Saskatchewan: The Progressive Conservatives and the Public Service », *Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 1, p. 1-23.
- Reich, H. (1975). « Higher Civil Servants in Ontario, Canada: An Administrative Elite in Comparative Perspective », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 41, n° 1, p. 67-74.
- Terre-Neuve-et-Labrador (2004). *Transparency and Accountability Act*, S.N.L., c. T-8.1, s. 21, [www.canlii.org/nl/laws/sta/t-8.1/20060809/whole.html](http://www.canlii.org/nl/laws/sta/t-8.1/20060809/whole.html) (page consultée le 7 janvier 2009).
- Wood, J. (2007). « Wall Names Deputy Minister », *Regina Leader-Post*, 10 novembre.



la première source d'information  
sur l'État québécois,  
son organisation,  
son fonctionnement,  
son action



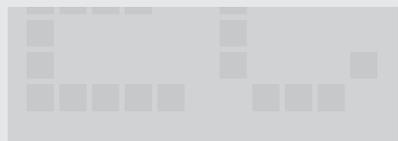
## RASSEMBLE

les données les plus récentes  
et l'information disponible  
depuis les 25 dernières années  
sur la gouvernance publique  
au Québec



## DONNE ACCÈS

gratuitement à une information  
exhaustive sur l'État québécois  
(organisation politico-administrative,  
effectif du secteur public et finances  
publiques), les politiques publiques  
et la gestion publique



## PRÉSENTE ET ANALYSE

les données quantitatives et  
qualitatives recueillies auprès  
des institutions gouvernementales  
et des universités

## COMPARE

l'organisation, le fonctionnement  
et l'action de l'État québécois  
avec ceux d'autres entités étatiques,  
souveraines ou non

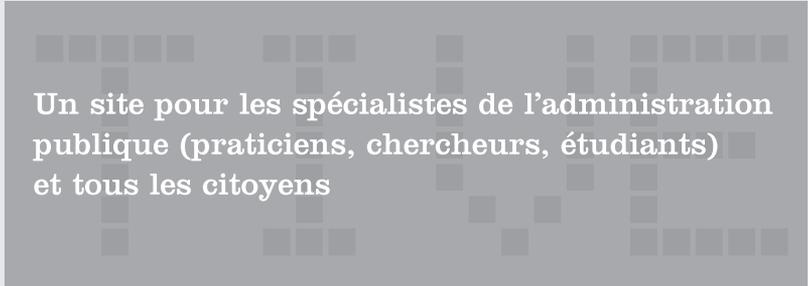
## RÉACTUALISE

l'information en continu  
par la mise en place d'un service  
de veille spécifique



## FACILITE

la réflexion à conduire  
sur l'action publique



# 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*<sup>1</sup> » et l'abandon de l'acceptation traditionnelle du partage des responsabilités (Savoie, 2008 ; Savoie, 2003). Ezra Suleiman (2003) affirme que la réforme administrative

---

<sup>1</sup> 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 « stalinienne<sup>2</sup> ». 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

<sup>2</sup> 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*<sup>3</sup> 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.

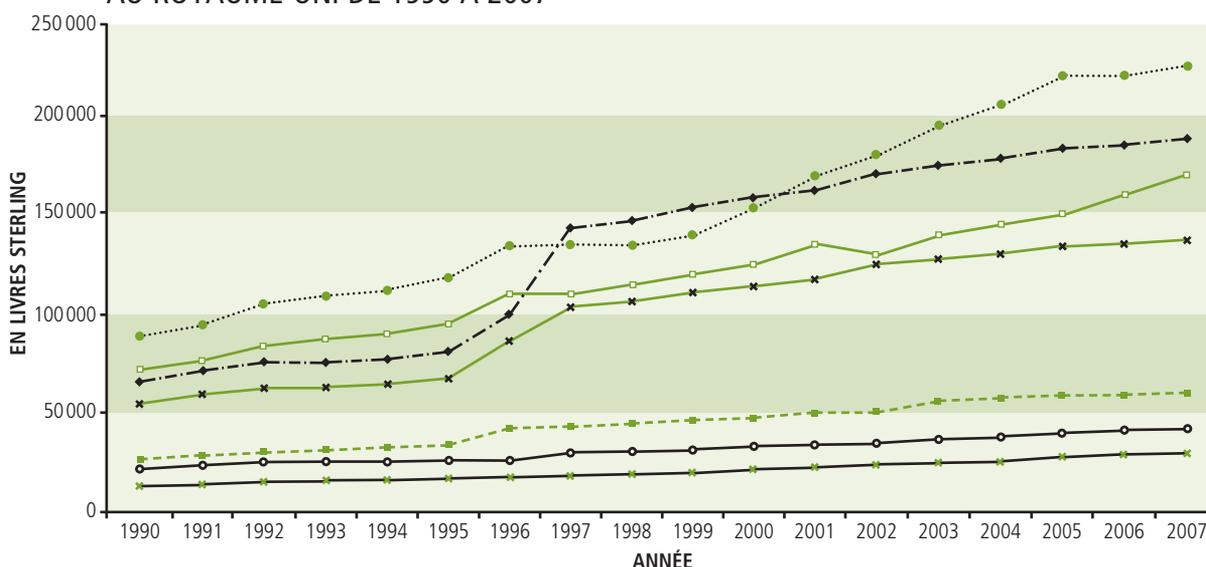
De tous les changements subis par les administrations publiques ces dernières décennies, l'effacement du lien entre les politiques et les personnels administratifs supérieurs est l'un des plus importants. La NGP est censée avoir influé sur les trois dimensions du marchandage. Si tel était le cas, la 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 :
- \* — MC : ministre siégeant au Conseil des ministres et à la Chambre des communes
  - .....●..... SC : secrétaire du Conseil des ministres
  - □ — SS : sous-secrétaire d'État
  - ◆ — PM : premier ministre
  - ○ — rémunération moyenne (temps plein)
  - \* — grade 7 (fonctionnaire de grade moyen du ministère du Commerce et de l'Industrie, maintenant appelé ministère de l'Industrie)
  - ■ — MP : membre du Parlement

<sup>3</sup> 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'impartialité<sup>4</sup>. 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 incertaine<sup>5</sup>. Pour autant, cette série de propositions a permis de dégager un espace d'autonomie pour diverses activités de la fonction publique.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 allemands<sup>6</sup>.

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

<sup>6</sup> 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<sup>e</sup> 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.

# L'évolution du rôle de la haute fonction publique au Québec

Par **Louis Bernard**, ancien Secrétaire général du gouvernement du Québec • louis.bernard@lbcj.qc.ca

La fonction publique québécoise telle que nous la connaissons aujourd'hui est née de la Révolution tranquille des années 1960. Elle a été bâtie en réaction à la situation qui prévalait jusque-là et ses particularités reflètent le désir de changement qui a caractérisé cette époque.

## Le contexte historique

Ce qui a amené l'avènement de la Révolution tranquille, c'est une insatisfaction généralisée relative aux structures politiques et sociales héritées du passé. Ces structures subsistaient encore au Québec, mais elles ne correspondaient plus à l'état réel d'une société québécoise qui avait profondément évolué en adoptant progressivement de nouvelles valeurs, lesquelles marquaient l'état du monde au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Ce désir de changement était manifeste et se traduisait dans le slogan électoral du Parti libéral vainqueur des élections de 1960 : « C'est le temps que ça change! ».

Pour la fonction publique québécoise, le changement passait par l'abandon de l'ancien « système des dépouilles » au profit d'un nouveau « système au mérite ». La plupart des sociétés semblables à celle du Québec avaient d'ailleurs connu cette évolution quelques années auparavant. Il s'agissait donc de rattraper les autres en important au Québec des réformes qui avaient déjà fait leurs preuves ailleurs.

C'est ainsi qu'au cours des années 1960, la fonction publique québécoise est devenue une fonction publique moderne, dite « de carrière », où le recrutement et les promotions se font par concours, dont les membres bénéficient de la sécurité d'emploi, adoptent un comportement neutre et apolitique et dont la loyauté doit être d'abord envers l'État. L'administration

devait observer des règles strictes d'impartialité de façon à éviter tout favoritisme ou conflit d'intérêts, en accord avec un paradigme de gestion axé sur l'observation des normes dans l'achat des biens et la production des services. La rémunération des personnels était fondée sur des échelles préétablies s'appliquant à l'ensemble des fonctionnaires selon leurs fonctions. Par rapport à l'ancien système qui réservait une large place au pouvoir discrétionnaire et à l'arbitraire, le nouveau système se distinguait par la prévalence généralisée de la norme fixe et prédéfinie.

La mise en place de ce nouveau système s'est faite assez facilement. Le modèle choisi était bien connu, abondamment documenté dans la littérature et, surtout, déjà expérimenté dans les pays proches du Québec. Il s'agissait donc, somme toute, de copier et d'importer un « *package off the shelf* », une façon de faire déjà éprouvée et qui constituait une amélioration certaine par rapport à la situation antérieure. De sorte que la nouvelle fonction publique a pu être installée en quelques années seulement, ce qui s'est révélé fort bénéfique pour un Québec qui avait grand besoin d'un tel outil pour être en mesure de procéder à tous les autres changements rendus nécessaires par la Révolution tranquille.

Pendant plusieurs années, ce système a donné d'excellents résultats. Nous en parlerons ci-après. Mais avec le passage du temps et l'apparition de besoins inédits, il a dû s'adapter et se rapprocher des nouvelles formes de gestion qui se propageaient partout dans le monde. Ses limites sont devenues de plus en plus évidentes au fur et à mesure que l'État grossissait et que les problèmes se complexifiaient. Les raisons de cette évolution sont nombreuses et nous essaierons de les expliquer.

Voilà donc succinctement dans quel contexte historique se situe l'évolution du rôle des hauts fonctionnaires au gouvernement du Québec.

### L'apparition des mandarins

Au départ, tout était à construire. Et les ressources humaines étaient rares. Engagé par ses promesses de changement, le gouvernement devait trouver le moyen d'agir vite et efficacement. Il se tourna naturellement vers ceux qui détenaient les connaissances pour l'aider dans cette tâche et les « enrôla » dans la nouvelle fonction publique qu'il s'efforçait de créer. C'est ainsi que les nouvelles recrues devinrent les plus proches conseillers du gouvernement et de ses ministres. Les cabinets ministériels étant alors quasiment inexistant, les contacts entre les ministres et leurs hauts fonctionnaires étaient non seulement fréquents, mais également étroits et directs. Les hauts fonctionnaires y gagnèrent influence et prestige et furent rapidement considérés par la presse et les milieux bien informés comme les nouveaux mandarins.

Ainsi positionnés au milieu de l'arène politique, les hauts fonctionnaires québécois furent la cible d'attaques nominatives, dont celles de l'Union nationale qui formait alors l'opposition officielle. Cette dernière promit même lors de la campagne électorale de 1966 de se débarrasser de certains d'entre eux dès son arrivée au pouvoir. Pour autant – et cela en dit long sur l'importance et le rôle indispensable de cette nouvelle haute fonction publique – une fois élue, l'Union nationale s'empressa d'oublier ses menaces et s'en remit, comme ses prédécesseurs, à l'expertise de ses hauts fonctionnaires.

### ■ UN ÂGE D'OR MYTHIQUE

Cette période faste de gouvernement proactif, avec des administrateurs publics étroitement impliqués non seulement dans la mise en œuvre des nouveaux programmes mais également dans leur conception, est souvent considérée, du moins par les fonctionnaires, comme l'âge d'or de la fonction publique québécoise. Le prestige social des grands commis de l'État était à son zénith et compensait la faiblesse de leur rémunération; l'esprit de corps qui unissait la plupart d'entre eux (qui s'étaient souvent connus à

l'université) était puissant et favorisait une approche interministérielle plutôt que sectorielle. Ayant été choisis par le gouvernement libéral en place, ils jouissaient de sa pleine confiance et partageaient d'emblée ses idées – ce qui ne les empêcha pas, par leurs compétences, de gagner la confiance du gouvernement qui succéda aux libéraux.

Toutefois, il devint rapidement évident que cette période exceptionnelle était, dans le vrai sens du mot, une période d'exception qu'il était illusoire d'espérer voir se prolonger indéfiniment. Après un certain temps, plusieurs facteurs vinrent circonscrire et atténuer un pouvoir administratif qui, jusque-là, avait été prédominant, mais aussi exclusif et sans contrepoids dans la gouverne de l'État. Rappelons quelques-uns de ces facteurs.

### Les cabinets ministériels

Un premier facteur fut le développement des cabinets ministériels. Les ministres québécois ont toujours eu des adjoints personnels. Ils les choisissaient eux-mêmes pour les aider dans leur correspondance, leurs déplacements et leur travail de député dans leur circonscription électorale. Avec les années, le nombre de ces adjoints a augmenté et leurs fonctions sont devenues plus importantes. Cela s'explique surtout par le fait que le ministre avait le loisir de désigner lui-même le personnel de son cabinet, quand il devait composer avec un sous-ministre et une haute fonction publique qui, en vertu du système au mérite, n'étaient pas toujours de son choix. Voulant s'assurer de ne pas être « entre les mains » de la fonction publique, les ministres ont donc souhaité s'entourer de personnes de confiance pouvant contrebalancer l'influence monopolistique des fonctionnaires.

La haute fonction publique n'a pas eu son mot à dire et elle a dû s'accommoder de ce nouvel environnement. Cette « concurrence » n'a modifié ni son rôle de conseil auprès du ministre, ni, bien sûr, sa responsabilité quant à la mise en œuvre des programmes gouvernementaux, mais elle a radicalement affecté la nature de sa relation avec le ministre en convertissant le duo en trio. Dans ce domaine comme dans d'autres, cela représente un changement significatif.

## La montée des partis politiques

La montée en force des partis politiques fut un autre facteur qui allait dans le même sens que le précédent et qui aggrava les conséquences du précédent. Les partis politiques n'ont pas toujours été porteurs de projets politiques : ils n'étaient trop souvent que des machines électorales dont le but était de conquérir le pouvoir et d'en partager les prébendes. Mais en devenant progressivement des partis de masse, avec un financement plus transparent et plus démocratique, leur programme électoral se transforma en engagement auprès de l'électorat et, une fois élus, en programme d'action gouvernemental. Les dirigeants politiques avaient désormais des comptes à rendre aux électeurs tous les quatre ans, de même qu'aux adhérents de leur parti, réunis périodiquement au sein de structures participatives généralement dynamiques.

La fonction publique n'était donc plus la seule instance capable d'arrêter un programme gouvernemental cohérent et de proposer au gouvernement des priorités d'action. La vision administrative n'avait plus le monopole de la définition du bien commun ; il s'y ajoutait un regard purement politique, celui-ci pouvant être porté par les hommes et les femmes politiques, ministres et députés, mais aussi par les membres de leurs cabinets ministériels renforcés. Cela compliquait l'existence du « ménage à trois » et affaiblissait d'autant un pouvoir de conseil dont les fonctionnaires auraient volontiers aspiré à l'exclusivité.

## La croissance rapide de l'État

Un troisième déterminant de l'évolution du rôle de la haute fonction publique québécoise tient à la multiplication des structures et des tâches de l'État québécois. En 1960, le budget du Québec dépassait de peu 598 millions de dollars ; en 2008, il atteignait 64 milliards de dollars. En 1960, la fonction publique employait 29 000 personnes dont 19 000 fonctionnaires ; elle en compte aujourd'hui près de 100 000, dont 60 000 fonctionnaires. N'oublions pas par ailleurs les 440 000 employés du secteur parapublic de la santé et de l'éducation, ainsi que ceux des nombreuses sociétés d'État. Cette croissance exponentielle complique considérablement la gestion de l'État et alourdit le travail de son administration.

Dans un sens, cette complexité rend encore plus indispensable l'expertise de la fonction publique et affermit, par voie de conséquence, le rôle des hauts fonctionnaires. C'est ce qui explique que la haute fonction publique demeure, malgré l'intervention de nouveaux acteurs, une des composantes majeures de la prise de décision gouvernementale. Néanmoins, la tâche est si ardue que les résultats restent souvent bien en deçà des espérances. Les citoyens expriment en effet des attentes de plus en plus élevées et les promesses qui leur sont faites de bonne foi ne sont pas toujours réalistes. Or, quand l'action gouvernementale n'atteint pas les résultats escomptés, la tentation est forte de chercher des boucs émissaires. Dans cette perspective, les hauts fonctionnaires ne sont plus des magiciens capables à la fois de faire des miracles et de faire tourner sans à-coups la machine de l'État. On découvre qu'ils sont faillibles et, le cas échéant, interchangeables avec d'autres qu'on espère plus habiles. Un sous-ministre est assuré de conserver son statut d'administrateur d'État, mais pas forcément de sauvegarder son poste à la tête du ministère qu'il dirige, ni tout autre poste dans un ministère différent. En tant que corps, la haute fonction publique reste incontournable et son rôle est reconnu à sa juste valeur, mais tel n'est pas le cas pour chacun des individus qui la compose.

## Le politique et l'administratif

La relation étroite, presque symbiotique, qui existait au début de la Révolution tranquille entre les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires s'est donc graduellement distendue et une séparation de plus en plus nette s'est fait jour entre les sphères politique et administrative. Le rôle des uns et des autres s'est précisé peu à peu et les relations entre les deux niveaux se sont hiérarchisées. À la classe politique, il revenait de désigner le cap, à la classe administrative de veiller à l'exécution de la manœuvre. Sur ce partage des responsabilités, on a pu évoquer une similitude avec la relation qui existe entre l'architecte et l'ingénieur. Ce n'est certes pas en toutes circonstances une relation aisée, mais c'est une liaison naturelle que la plupart des acteurs réussissent habituellement à emprunter de façon adéquate. S'agissant de l'appareil gouvernemental québécois, cette relation s'est, en général, révélée harmonieuse. Les acteurs ont compris

que la bonne administration exigeait un partenariat efficace entre le ministre, son cabinet et la haute fonction publique de son ministère et ils ont adopté une attitude positive.

Il en est résulté ce qui m'apparaît comme un sain équilibre entre le politique et l'administratif. Ce n'est pas un accomplissement négligeable. Dans toutes les sociétés démocratiques se pose, en effet, la question de savoir « qui dirige vraiment? ». Sont-ce les élus, qui parfois ne font que passer, ou bien les fonctionnaires, permanents le plus souvent d'un gouvernement à l'autre. Au Québec, pourtant, cette question est rarement soulevée, puisque tous acceptent semble-t-il que ce soient les élus qui détiennent le pouvoir. Par contre, cette suprématie n'interdit nullement l'existence d'une fonction publique professionnelle et compétente. Car précisons-le, depuis la Révolution tranquille, les valeurs qui gouvernent la conduite des affaires publiques et qui s'appliquent aussi bien aux élus qu'aux fonctionnaires ont contribué à créer un univers éminemment bureaucratique où le respect de la norme est maître.

### ■ LES EXIGENCES DE LA BONNE GESTION

Si la question de la gouvernance politique de l'administration ne se pose pas, celle de la qualité de sa gestion est devenue, en revanche, un sujet de discussion et de préoccupation. Est-il suffisant en effet d'appliquer avec rigueur la totalité des normes et de veiller à ce que les intrants soient acquis sans favoritisme, sans se préoccuper outre mesure du coût et de la qualité du service fourni?

Jusqu'à tout récemment, le fonctionnement de la fonction publique québécoise était entièrement fondé sur l'observance de la règle. Comme on l'a vu, cette posture trouve sa justification dans la réaction à la situation antérieure caractérisée par l'absence de règles et la prise de décision discrétionnaire. L'accent était donc mis sur la surveillance des intrants. L'imputabilité à l'égard du Parlement ou de l'opinion publique portait essentiellement sur ce seul aspect du service public. On se souciait assez peu des résultats. Dans les années qui ont suivi la Révolution

tranquille, les Québécois étaient tellement satisfaits de se voir offrir comme des droits de nouveaux services publics dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la voirie ou de la sécurité publique, services consentis auparavant à titre de privilèges ou de cadeaux, qu'ils ne songeaient pas à s'interroger sur leur qualité. Sur le plan de l'équité, les pratiques nouvelles étaient sans comparaison avec les précédentes et cela leur suffisait.

Depuis, les attentes des citoyens ont considérablement évolué et leurs critiques se sont multipliées. Au point que la pertinence même du régime de santé et du système d'éducation québécois, l'organisation policière et la sécurité de nos infrastructures routières sont quelquefois remises en cause. La qualité du service public québécois subit dorénavant un examen. Ce n'est assurément pas une singularité québécoise, de nombreux pays de par le monde affrontent cette problématique.

Partout, on évoque la nécessité de réformer ou de réorganiser l'appareil de l'État afin de le rendre plus performant. Le Québec a rejoint ce mouvement. C'est ainsi que le gouvernement québécois a procédé, en 2000, à l'adoption de la nouvelle Loi sur l'administration publique<sup>1</sup> en vue d'assouplir les cadres de gestion, de responsabiliser les gestionnaires et de les rendre plus imputables. Le gouvernement suivant a persisté dans le même sens en lançant, en 2004, une vaste opération de réingénierie de l'administration publique annoncée dans un livre blanc intitulé *Moderniser l'État*<sup>2</sup>.

### La nouvelle Loi sur l'administration publique

La nouvelle Loi sur l'administration publique poursuit deux objectifs principaux : améliorer la qualité du service à la clientèle et mettre en place un cadre de gestion axée sur les résultats. À cet effet, elle oblige les ministères et les organismes (MO) du gouvernement à produire une déclaration de services aux citoyens, un plan stratégique pluriannuel, un plan d'action annuel et une évaluation annuelle des résultats obtenus. Elle tempère les rigidités de la gestion en autorisant une plus grande autonomie des gestionnaires, notamment

<sup>1</sup> L.R.Q., c.a-6.01

<sup>2</sup> Secrétariat du Conseil du trésor (2004). *Moderniser l'État*, Québec, Conseil du trésor.

en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, budgétaires et matérielles. Ces assouplissements réglementaires peuvent faire l'objet d'une convention de performance et d'imputabilité conclue avec le Conseil du trésor, en vertu de laquelle une unité de service peut bénéficier d'un maximum d'autonomie administrative sur le modèle britannique des *executive agencies*. La Loi instaure enfin une imputabilité renforcée des sous-ministres et des dirigeants d'organisme auprès des commissions de l'Assemblée nationale.

Cette nouvelle loi a été progressivement mise en œuvre sous la surveillance du Conseil du trésor. Cinq ans après sa promulgation, elle a fait l'objet d'une évaluation et un rapport a été déposé à l'Assemblée nationale par la ministre responsable de l'administration<sup>3</sup>. Les conclusions du rapport sont les suivantes.

Sur la qualité des services aux citoyens :

- Tous les MO visés par la Loi ont publié des déclarations de services, ce qui les a amenés à mieux connaître leur clientèle, à mieux choisir leurs produits et services et à enraciner au sein de leurs équipes la préoccupation d'offrir des services de qualité ;
- Les MO s'approprient progressivement divers mécanismes de gestion de la qualité, par exemple les sondages, et ils ont mis en place plusieurs projets d'amélioration des services tendant à étayer la culture de service des employés.

Sur le cadre de gestion axée sur les résultats :

- Tous les MO se sont conformés aux exigences de la Loi en ce qui concerne le plan stratégique, le plan d'action annuel et le rapport annuel de gestion ;
- Des ajustements demeurent nécessaires pour lier davantage le plan annuel et le plan stratégique et pour renforcer le contrôle interne des MO par le renforcement de la vérification interne, l'évaluation de programmes et l'utilisation d'indicateurs de performance pertinents ;
- La reddition de comptes auprès de l'Assemblée nationale est déficiente puisqu'au cours des cinq

premières années, quatre sous-ministres et dirigeants d'organisme seulement ont été entendus par la Commission de l'administration publique sur près de quatre-vingts MO dont la reddition de comptes globale aurait dû faire l'objet d'auditions annuelles.

### **Le Plan de modernisation 2004-2007**

Comme nous l'avons dit, la mise en œuvre de la nouvelle Loi sur l'administration publique a été complétée par l'adoption d'une politique de réingénierie de l'État qui s'est traduite dans un plan de modernisation pour les années 2004-2007. Ce plan repose sur la réorganisation de certains services, la création du ministère des Services gouvernementaux, la mise sur pied de Services Québec et du Centre de services partagés du Québec et le développement du gouvernement en ligne. Il prévoit également l'allègement des structures, le regroupement et la simplification des programmes et le recours plus fréquent au secteur privé, notamment par la conclusion de partenariats public-privé. Enfin, il instaure la pratique du « 2 pour 1 » grâce à laquelle on espère ne remplacer que la moitié des employés qui quittent leur fonction, valoriser ceux qui restent en améliorant leur productivité, et, évidemment, diminuer les coûts de fonctionnement.

Ce plan n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation officielle, mais il ne fait aucun doute que, combiné à la mise en place de la nouvelle Loi sur l'administration publique, il a transformé la façon dont l'État s'organise pour fournir des services aux citoyens. Mais a-t-il pour autant modifié le rôle des hauts fonctionnaires dans la gouverne de l'État ?

### **Les artisans de la réforme**

Pour répondre à la précédente question, il est utile de s'interroger sur ceux et celles qui ont été les artisans de cette réforme. S'agit-il d'une réforme imposée aux fonctionnaires par les autorités politiques, ou plutôt d'une réforme de nature administrative inspirée par les gestionnaires eux-mêmes dans le but de réaffirmer leur influence ?

<sup>3</sup> Secrétariat du Conseil du trésor (2005). *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor.

Je crois que la réforme est le fruit d'un compromis alliant des objectifs politiques et des objectifs administratifs de façon à recevoir l'appui des uns et des autres. L'accent mis sur le service aux citoyens, l'allègement des structures et des programmes et le recours à l'entreprise privée sont clairement des changements prônés par les dirigeants politiques, tandis que la gestion par résultats, l'allègement réglementaire et la décentralisation administrative ont de toute évidence été préconisés par les fonctionnaires eux-mêmes. La fonction publique ne pouvait pas s'opposer à un meilleur service aux citoyens, ni les dirigeants politiques à une gestion plus efficace. Les deux approches étaient parfaitement compatibles et complémentaires et, en conséquence, ont reçu l'aval de tous les intéressés.

On peut dès lors affirmer que les hauts fonctionnaires québécois ont joué un rôle essentiel dans la définition et l'implantation de la réforme administrative qui a été mise en place au Québec au cours de la dernière décennie. En poursuivant, à travers cette réforme, des objectifs chers à la classe politique, ils ont réussi à jeter les bases d'une gestion moderne axée sur l'atteinte de résultats, l'autonomie de la gestion et la responsabilisation des gestionnaires. Légalement, tout est en place pour l'avènement d'un nouveau paradigme de gestion.

### ■ LE NOUVEAU PARADIGME

Dans la gestion axée sur les résultats, l'élément central de la fonction de contrôle est déplacé dans le temps. Au lieu d'être « antérieur » à l'action administrative (contrôle des intrants), il est « postérieur » à l'action administrative (contrôle des extrants). Les règles qui encadrent les intrants comme l'achat des biens ou de services ou encore le recrutement et la gestion du personnel continuent de s'appliquer, mais leur formulation peut être réécrite pour permettre plus de flexibilité et leur exécution laissée davantage à la discrétion des gestionnaires. À l'inverse, de nouvelles règles viennent préciser la définition des objectifs et la mesure de leur atteinte. La responsabilité du fonctionnaire est donc double : l'observance des règles encadrant les intrants et l'atteinte des résultats

escomptés. Idéalement, l'imputabilité principale devrait porter sur l'atteinte des objectifs plus que sur la conformité aux normes.

Dans ce nouveau paradigme, le rôle des hauts fonctionnaires prend plus d'importance que dans l'ancien. Il est plus créatif et plus étendu. Il a trait aussi bien à la définition de l'activité administrative qu'à son exécution proprement dite.

À cet égard, la planification stratégique triennale, soumise en premier à l'examen du ministre et de son cabinet, puis à celui du Secrétariat général du gouvernement et, enfin, déposée à l'Assemblée nationale, permet à la haute fonction publique de s'entendre au préalable avec les dirigeants politiques d'une part sur les priorités à poursuivre et d'autre part sur le rythme d'exécution, les ressources à utiliser et les résultats à atteindre. Cet exercice devient une feuille de route mutuellement agréée tant par le politique que par l'administratif. Si le processus fait ressortir des divergences de points de vue, au moins celles-ci sont-elles identifiées et correctement maîtrisées, sinon aplanies.

Sous la direction du Conseil du trésor qui a suggéré des modèles à suivre, les plans stratégiques des MO sont devenus au fil des années des outils de gestion de plus en plus sophistiqués. On y trouve généralement une définition de la mission du ministère ou de l'organisme, un énoncé de ses principaux objectifs et la description de ses programmes et de ses activités. Ils portent normalement sur trois ans, mais peuvent être mis à jour sur une base annuelle.

Le plan d'action annuel, appelé « plan annuel de gestion des dépenses », a été conçu comme un instrument qui ferait le pont entre les objectifs du plan stratégique et l'allocation des ressources et par ailleurs des actions concrètement envisagées au cours d'un exercice financier donné pour atteindre ces objectifs. Dans la pratique, il s'est avéré malaisé de bien faire ce lien puisque le processus budgétaire traditionnel, ancré dans les différents programmes gouvernementaux, a été conservé et qu'il se prêtait mal à cet exercice. En 2005, on relève cet aveu dans le rapport sur les cinq années de gestion axée sur les résultats<sup>4</sup> :

<sup>4</sup> Secrétariat du Conseil du trésor (2005). *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, p. 18.

L'expérience démontre qu'il est difficile d'intégrer le plan annuel de gestion des dépenses au processus gouvernemental de gestion de façon à ce qu'il constitue un apport à la planification stratégique et à la reddition de comptes en situant l'allocation des ressources en regard des objectifs stratégiques.

**En pratique, il est difficile de traduire les choix budgétaires, établis par programmes, dans une répartition des ressources présentées en fonction des orientations stratégiques. De plus, les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique sont difficiles à associer à un poste budgétaire particulier et les systèmes de comptabilité disponibles ne peuvent pas toujours soutenir efficacement les besoins d'information.**

Il s'agit là d'une lacune majeure qui, comme nous le verrons ci-après, a comme incidence de compliquer démesurément la mise en place d'un processus efficace d'imputabilité qui est essentiel au bon fonctionnement du nouveau paradigme de gestion. Or, sans contrôle adéquat sur l'atteinte des résultats, l'ensemble du système risque de s'effondrer.

### **Le rapport annuel de gestion**

Le rapport annuel de gestion est un document produit pour chaque année financière par chacun des MO, signé par le sous-ministre ou par le dirigeant d'organisme (et quelquefois par l'ensemble du comité de direction) afin d'en certifier l'exactitude et déposé à l'Assemblée nationale pour examen. Ce rapport a pour objet d'évaluer aussi précisément que possible le degré d'atteinte des objectifs fixés dans le plan stratégique ainsi que la pertinence des instruments de mesure utilisés à cette fin.

Bien qu'il soit toujours possible d'y apporter des améliorations et que la qualité des rapports puisse varier d'un MO à l'autre, on peut dire que ces rapports annuels de gestion répondent adéquatement aux impératifs de la Loi sur l'administration publique. Depuis quelques années, ils sont rédigés selon un format uniformisé proposé dans un guide édité par le Conseil du trésor et on y trouve une grande quantité d'information sur la façon dont l'administration publique québécoise remplit ses fonctions. Ils démontrent sans conteste que les hauts fonctionnaires du Québec ont pris au sérieux la tâche de mesurer l'effet de leur action et d'en rendre compte publiquement.

Toutefois, là où le bât blesse, c'est que les parlementaires, auxquels ces rapports sont destinés, ne prennent presque jamais le temps de les étudier. Dès lors, l'imputabilité est virtuelle ou potentielle, mais elle n'est malheureusement pas réelle. Il s'agit là d'un grave dysfonctionnement du système de gestion axée sur les résultats qui, répétons-le, menace de s'écrouler faute d'une véritable imputabilité.

### **La difficile question de l'imputabilité**

L'imputabilité est la définition moderne de ce que l'on appelait autrefois la fonction de contrôle. Depuis les premiers théoriciens de la science administrative, on sait que le contrôle est une des clefs de la bonne gestion. Il ne saurait y avoir de bonne gestion sans un contrôle approprié; il ne saurait y avoir un régime satisfaisant de gestion axée sur les résultats sans une juste imputabilité des gestionnaires.

Aux fins de cet article, il est utile de distinguer entre l'imputabilité interne et l'imputabilité externe. La première fait référence à l'imputabilité des gestionnaires des MO envers les organismes centraux du gouvernement (Conseil exécutif, Conseil du trésor, ministère des Finances), la deuxième se rapporte à l'imputabilité des gestionnaires envers les membres de l'Assemblée nationale. La première se tient à huis clos, la seconde est publique.

### **Le contrôle interne**

La fonction de contrôle interne ne s'exerce pas de la même manière dans le nouveau paradigme de la gestion par résultats que dans l'ancien paradigme de la gestion normée où le contrôle relevait essentiellement des organes centraux. Au contraire, dans le nouveau système, le contrôle dépend en premier lieu des MO eux-mêmes. Les règles administratives générales laissant plus d'autonomie de gestion à chaque MO, c'est à celui-ci de mettre en place les instruments nécessaires pour maîtriser à la fois l'utilisation des intrants et l'atteinte des objectifs. C'est également à lui qu'il revient de s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de ses programmes.

Il faut bien hélas constater que les MO n'ont pas tous réussi à s'organiser pour remplir convenablement cette importante fonction. C'est pourquoi les rédacteurs

du rapport *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec* recommandent que chaque MO amplifie ses efforts sur le contrôle de la gestion des risques, l'évaluation de programme et le contrôle interne. Pour corriger cette lacune, les auteurs du rapport conseillent de favoriser, dans chaque MO, le déploiement de l'évaluation de programme afin d'implanter une véritable culture d'évaluation continue au sein de l'administration gouvernementale. Ainsi, chaque MO devrait-il préparer son plan d'évaluation de programme et de vérification interne et le soumettre au Conseil du trésor.

Il faut souligner que la mise en place de ces instruments de contrôle vient limiter, dans une certaine mesure, la liberté de gestion des hauts fonctionnaires en les astreignant à respecter des normes d'efficience et d'efficacité. De fait, ils peuvent être conduits à prendre des décisions difficiles pour changer des façons de faire ou même abolir ou modifier substantiellement des programmes qui ont leurs défenseurs. À l'occasion, de telles décisions peuvent nécessiter une approbation ministérielle, voire même gouvernementale. Il n'est pas toujours facile de gérer avec sérénité, notamment quand des analyses sérieuses et bien documentées – qui, en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels sont aptes à être rendues publiques – proposent des innovations susceptibles d'améliorer la qualité de la gestion ou la bonne utilisation des fonds publics. Il n'est donc pas surprenant que de tels instruments de contrôle interne tardent à se mettre en place. Ils sont néanmoins absolument nécessaires.

### Le contrôle externe

Dans la généralisation du cadre de gestion axée sur les résultats, l'élément qui fait défaut est indiscutablement l'imputabilité externe des gestionnaires auprès de l'Assemblée nationale. C'est pourtant la clef de voute sans laquelle tout le système risque de s'écrouler. Mais c'est aussi le concept qui est le plus laborieux à matérialiser parce qu'il implique une redéfinition du travail parlementaire et peut affecter le partage des rôles entre le politique et l'administratif.

L'article 29 de la Loi sur l'administration publique prévoit que la commission parlementaire compétente

doit entendre au moins une fois par année le ministre et, si celui-ci le juge opportun, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme afin de discuter de leur gestion administrative. À la simple lecture de cet article, on peut déceler les obstacles surgis de l'existence, dans notre système politique, du principe de la responsabilité ministérielle selon lequel chaque ministre est le premier responsable de tout geste administratif posé par un fonctionnaire sous son autorité.

Théoriquement, c'est donc le ministre qui devrait être responsable de la gestion de chaque MO sous sa responsabilité. En pratique, c'est le premier gestionnaire. Mais si la distinction entre le politique et l'administratif, chacun avec sa zone de responsabilité, est acceptée dans la pratique au quotidien, elle n'a pas encore été cautionnée par la théorie politique. Pour des motifs différents selon qu'ils appuient le gouvernement ou sont dans l'opposition, les parlementaires hésitent à renoncer à l'application du principe de la responsabilité ministérielle. Les députés de l'opposition veulent pouvoir s'en servir pour rendre le ministre responsable d'un geste administratif répréhensible accompli par un de ses fonctionnaires; les ministres redoutent que l'autonomie de gestion des fonctionnaires leur accorde trop d'indépendance envers l'autorité politique.

Il n'est pas certain en outre que les députés de l'opposition soient vraiment captivés par l'idée d'examiner les faits et gestes d'un fonctionnaire plutôt que ceux d'un ministre. Quel avantage politique y a-t-il à cette substitution? Le caractère partisan des travaux de l'Assemblée nationale s'accommode mal, en effet, d'un examen objectif de la gestion administrative des MO. Pourquoi perdre son temps avec des questions de «plomberie» qui n'intéressent personne, et surtout pas les journalistes, quand on peut en même temps «faire de la politique» et la une des journaux.

C'est pourquoi cet article de la Loi est resté quasiment lettre morte. Quatre sous-ministres ou dirigeants entendus en cinq ans alors que quatre-vingts auraient dû l'être chaque année: il semble que les parlementaires ont une conception restrictive de leur devoir de surveillance de l'utilisation des fonds publics.

Précisons à la décharge des élus que la mise en place d'une véritable imputabilité des fonctionnaires auprès de l'Assemblée nationale exigerait une réforme

parlementaire d'envergure. Le calendrier parlementaire consacre par exemple un très grand nombre de journées à l'étude des crédits budgétaires des MO : au lieu de porter sur la nomenclature traditionnelle des programmes, il faudrait que cet exercice porte plutôt sur le plan annuel des dépenses et le rapport annuel de gestion des MO. Cette démarche nécessiterait de modifier la façon de préparer les crédits budgétaires et de reformuler des plans annuels des dépenses de chaque MO. Parfaitement réalisable, elle entraînerait une amélioration notable du contrôle de l'Assemblée nationale sur la gestion des fonds publics tout en garantissant le développement de la gestion axée sur les résultats.

Quant aux hauts fonctionnaires eux-mêmes, on peut se demander s'ils ne sont pas quelquefois tentés de trouver la situation actuelle plus confortable qu'une autre dans laquelle ils auraient à rendre compte directement et publiquement de leur gestion. Jusqu'à maintenant, peu d'entre eux ont vécu l'expérience des auditions publiques et plusieurs éprouveraient sans doute une réelle anxiété à s'y soumettre, même si, lors de l'examen annuel des crédits budgétaires de leur MO, la plupart ont eu l'occasion de prendre la parole pour expliquer le fonctionnement d'un programme. Quoi qu'il en soit, on ne peut pas réclamer davantage d'autonomie de gestion sans accepter, en contrepartie, d'avoir à rendre compte de sa gestion. L'un ne va pas sans l'autre.

### **La rémunération**

Avant de terminer cette présentation du rôle de la haute fonction publique dans l'administration québécoise, il me faut aborder la question de la rémunération des hauts fonctionnaires. Sous l'ancien paradigme de la gestion normée, il était normal – et respectueux de l'esprit du système – que les hauts fonctionnaires soient rémunérés en fonction d'échelles fixes dressées avant tout en fonction de l'importance de leurs tâches. Mais en vertu du paradigme de la gestion axée sur les résultats, il serait souhaitable que leur rémunération comporte un élément supplémentaire conséquent lié à l'atteinte ou non des objectifs. La rémunération au mérite serait dans l'esprit du nouveau système.

Il faut également souligner que le niveau actuel des salaires des hauts fonctionnaires québécois n'est

absolument pas concurrentiel avec les pratiques du secteur privé pour des gestionnaires de niveau comparable. Il deviendra ainsi de plus en plus difficile de recruter et, surtout, de maintenir en poste des gestionnaires de qualité capables d'accomplir avec succès les tâches exigeantes qui sont les leurs.

Encore une fois, l'introduction, souhaitable, d'un tel système de rémunération au mérite n'est possible que s'il prend appui sur un processus d'évaluation de la performance détaillé et public. Comme dans tous les systèmes comparables, les objectifs à atteindre doivent être fixés à l'avance et les résultats obtenus mesurés avec impartialité.

### **■ L'ÉTAT DE LA SITUATION**

En conclusion, je résumerai l'état de la situation actuelle quant au rôle de la haute fonction publique québécoise.

Les hauts fonctionnaires québécois ont été parmi les principaux artisans de la Révolution tranquille. Ils ont participé à la mise en place d'une fonction publique de carrière basée sur le mérite et la loyauté envers le gouvernement démocratiquement élu par la population. Leur cadre de gestion dans la production des services publics reposait sur le respect de normes bureaucratiques préétablies. Leur contribution à la chose publique était reconnue et leur relation avec leurs supérieurs politiques était stable, bien définie et non controversée.

Depuis quelques années, les choses ont commencé à changer. La qualité de la gestion, et non sa simple conformité aux normes, est devenue plus importante. D'autres pays avancés ont mis à l'essai des types de gestion basés sur l'évaluation des résultats plutôt que sur la conformité normative. Le Québec est entré dans ce mouvement et s'est doté d'une nouvelle loi sur l'administration publique et d'un programme pluriannuel de modernisation de sa fonction publique. Les hauts fonctionnaires québécois ont été partie prenante de la définition et de la mise en œuvre de cette mutation du paradigme administratif. Ils en ont conçu les principaux instruments : la planification stratégique, le plan d'action annuel et le rapport annuel de gestion. Ils ont arrêté dans le détail les objectifs à poursuivre et élaboré les outils de mesure

pour évaluer précisément leur degré d'atteinte. On peut à propos de cette démarche parler sans être contredit de réussite, bien que la tâche ne fût pas facile et même si des améliorations seront toujours nécessaires.

Ce nouvel édifice reste pour autant incomplet et risque de le demeurer encore longtemps tant qu'on ne réussira pas à activer un système fonctionnel d'imputabilité externe des gestionnaires auprès des membres de l'Assemblée nationale. Cette entreprise

ne dépend pas uniquement des fonctionnaires eux-mêmes, mais requiert le concours de la classe politique en son entier, parlementaires et ministres du gouvernement. Elle commande une redéfinition du principe politique de la responsabilité ministérielle et une réforme du travail parlementaire. Elle réclame des hauts fonctionnaires de relever le défi d'une reddition de comptes publique et, par conséquent, sujette à la critique. Mais en revanche, ils pourront demander d'être rémunérés au mérite, en fonction des résultats de leur gestion.

# ENAP

## L'UNIVERSITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.enap.ca

L'École nationale d'administration publique forme, depuis 40 ans, les cadres et les professionnels du secteur public, grâce à un **enseignement crédité de 2<sup>e</sup> et de 3<sup>e</sup> cycles** et à **des activités de perfectionnement**.

L'ENAP contribue en outre au développement de l'administration publique par des activités de **recherche** et par des services **d'appui aux organisations**.

Comme partenaire universitaire de l'administration publique, elle oriente ses activités de **recherche** dans les domaines suivants :

- l'évaluation et le développement des compétences
- l'évaluation des politiques et des programmes publics
- l'éthique publique
- le leadership
- l'impact de la mondialisation sur les politiques publiques
- les technologies et l'organisation du travail
- la gouvernance

**L'Observatoire de l'administration publique** de l'ENAP offre aux décideurs publics un comparatif stratégique en matière de gestion et de politiques publiques. L'Observatoire diffuse et publie les résultats de ses recherches dans plusieurs publications, dont *Télescope*.

Sur le plan international, l'ENAP dispense des programmes d'études en ligne et des programmes de formation continue. Ses interventions prennent la forme d'appui institutionnel aux établissements de formation en administration publique et de services conseils auprès des gouvernements en matière de gouvernance et de réforme du secteur public.

L'ENAP est reconnue au Québec et dans le monde comme l'une des plus importantes écoles universitaires de management public de langue française. Elle accueille annuellement autour de 1 900 étudiants et compte plus de 7 500 diplômés, dont plusieurs exercent des fonctions stratégiques dans le secteur public.

 **École nationale  
d'administration  
publique**

# La relation entre les acteurs politiques et les gestionnaires publics : **complémentarité** ou **séparation** ?

## Le **constat** dans trois cantons suisses

Par **David Giaouque**, Professeur, Université de Lausanne, Institut d'études politiques et internationales (IEPI), membre du Swiss Public Administration Network (SPAN) • david.giauque@unil.ch

**Fabien Resenterra**, Collaborateur scientifique, Haute École Spécialisée du Valais • fabien.resenterra@hevs.ch  
et **Michaël Siggen**, Collaborateur scientifique, Haute École Spécialisée du Valais • michael.siggen@hevs.ch

Au cours des deux dernières décennies, l'efficacité de la conduite de l'action publique est devenue toujours plus sujette à la critique au sein de la population. Le secteur public est la cible d'attaques virulentes, car il est jugé inefficace, bureaucratique et coûteux. Parallèlement, la crise économique qui atteint de nombreux pays au début des années 1980 se traduit, notamment aux États-Unis et en Grande-Bretagne, par une politique d'austérité et de rigueur. Suivant les préceptes de l'école de Chicago (Friedman, 1962), les gouvernements occidentaux prônent alors un désengagement de l'État pour faire face à la pression internationale. Afin de répondre à ces nouvelles contraintes, les administrations publiques ont dû s'adapter, innover et trouver des moyens de production plus performants. La mouvance de la nouvelle gestion publique (NGP) constitue l'un des moteurs des réformes de ces dernières années. Elle correspond à la volonté de transformer le fonctionnement des administrations et des organisations publiques, de même que des organisations parapubliques chargées de la mise en œuvre de prestations publiques, au moyen d'outils de gestion provenant principalement du monde de la gestion privée et des entreprises (Delley, 1994; Chanlat, 2003).

En Suisse, dès le début des années 1990, de nombreux cantons ont opté pour une modernisation de leurs

structures administratives, notamment par une rationalisation des modes de travail et de fonctionnement ainsi que par la simplification des procédures devant mener idéalement à une plus grande transparence, à moins de bureaucratie et à une amélioration des services fournis à la collectivité. Ces réorganisations, bien souvent justifiées par des contraintes financières et budgétaires réelles (Lienhard et autres, 2005), ont conduit les cantons à adopter de nouveaux principes et outils de gestion afin de connaître leurs dépenses, de mieux les maîtriser, voire de les diminuer, et aussi d'identifier plus précisément les prestations offertes, parfois en vue d'en redéfinir l'ampleur, mais également de clarifier les rôles et les responsabilités entre acteurs politiques et administratifs.

Les réformes administratives s'effectuent en effet sur la base d'un mouvement de contractualisation des entités administratives avec leurs autorités de tutelle. Dès lors, du moins théoriquement, les acteurs politico-administratifs sont amenés à adopter de nouvelles attitudes dans leur fonction. C'est ainsi que les contrats de prestations fixent les objectifs et les niveaux de performance assignés aux services administratifs, grâce à la formulation d'indicateurs de performance, de même que les modalités de rapport auprès des départements ministériels. En contrepartie de leurs engagements sur les résultats, les chefs de services bénéficient d'une plus grande souplesse de gestion, mais se voient imposer l'obligation de rendre compte aux ministres. En d'autres termes, les contrats de prestations sont censés permettre la fixation d'objectifs politiques clairs, mesurables et limités dans le temps, ce qui facilite l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des activités administratives.

La question est alors de savoir si cette démarche contractuelle impulse une nouvelle dynamique dans les relations qu'entretiennent les autorités politiques et les hauts fonctionnaires, par exemple en modifiant la nature et les conditions d'exercice de la tutelle par les ministres. Ainsi, théoriquement, on peut soutenir l'hypothèse générale selon laquelle le développement de la NGP entraîne des modifications dans le rôle du politique, autrement dit du ministre. Il doit notamment se retenir d'intervenir dans le fonctionnement opérationnel des services. Ce qui est attendu de lui concerne la définition des priorités stratégiques de son département ou dicastère. Les chefs de services, quant à eux, sont investis de nouveaux pouvoirs managériaux. Pour résumer, on peut dire que les cadres publics se voient attribuer principalement des responsabilités de gestion opérationnelle en contrepartie desquelles ils sont tenus pour responsables des résultats de leurs services, alors que les membres des exécutifs doivent se concentrer sur les aspects stratégiques et se départir des tâches opérationnelles.

La recherche faisant l'objet de la présente communication s'interroge sur cette nouvelle répartition des rôles telle qu'elle a été théorisée dans les écrits portant sur la NGP. Nous examinons donc la véracité de l'affirmation selon laquelle une gestion moderne, efficiente et efficace des affaires publiques implique une séparation plus stricte des sphères politique et administrative. Autrement dit, la mise en œuvre des réformes managériales au sein des administrations cantonales de Suisse romande change-t-elle effectivement la nature de la relation entre les hauts fonctionnaires et leurs ministres de tutelle ?

Pour apporter un début de réponse à cette question, nous avons décidé de nous rapprocher de trois cantons romands qui se trouvent dans des dynamiques de réforme administrative d'ampleur différente. Notre choix s'est porté sur le canton du Valais, qui est l'un des plus avancés en matière de NGP, sur le canton de Neuchâtel, qui se trouve dans une dynamique hybride puisque certains services administratifs ont adopté les principes de la contractualisation sur une base volontaire et d'autres non, et sur le canton du Jura qui n'a pas, pour l'instant, opté pour les nouveaux principes et outils de la NGP. La comparaison de ces trois entités, dont les trajectoires de modernisation diffèrent, nous permettra de constater ou non des différences d'appréciation dans la nature des relations

politico-administratives. Si l'on se réfère à la description idéaltypique proposée par les tenants de la NGP, nous devrions constater d'importantes divergences. Enfin, il est à relever que cette recherche est pionnière en Suisse puisqu'aucune autre étude à ce jour ne s'est attachée à décrire ces changements relationnels, comme cela a été le cas dans la plupart des pays de l'OCDE.

## ■ UNE REVUE DE LA LITTÉRATURE

Notre recherche empirique s'inscrit dans un champ d'études qui a intéressé et qui intéresse encore nombre de chercheurs et d'enseignants. La relation entre le personnel politique et les gestionnaires publics, ou managers publics, est perçue sous l'angle du marchandage, sous l'angle conflictuel ou sous l'angle de la complémentarité. Hood (2001) s'interroge, par exemple, sur le type de marché bureaucratique qu'il voit apparaître dans les pays ayant entrepris des réformes. Le terme de marché bureaucratique peut être défini de la façon suivante: « [...] comme un marché réel ou imaginé conclu entre fonctionnaires et autres acteurs du système politique à propos de leurs droits et devoirs, et exprimé dans une convention, dans une loi ou selon une combinaison de l'une ou de l'autre » (Hood, 2001, p. 130).

Plusieurs constats sont dressés par l'auteur. Le marché bureaucratique de type systémique (marché qui fait partie d'un accord constitutionnel fondamental) résiste assez bien aux réformes inspirées de la NGP. Le marché bureaucratique de type administratif (une certaine autonomie est accordée aux fonctionnaires en échange de leur responsabilisation devant leurs erreurs et leurs résultats) semble en progression partout. Ces différents types de marché comportent des coûts différents pour les acteurs concernés. Le marché de type systémique impose des coûts d'incertitude au ministre/politicien qui est toujours responsable des erreurs et des résultats des services dont il est le chef. Le marché de type administratif implique des coûts d'agence, c'est-à-dire des coûts liés au contrôle du fonctionnaire semi-autonome et à l'engagement que le ministre/politicien doit consentir pour encadrer et contrôler le travail de ses services. Selon Hood, il semble bien que les ministres/politiciens soient de plus en plus enclins à préférer les coûts d'agence aux coûts d'incertitude.

Pour sa part, Romzek (2000) fait une distinction en termes de rapport d'imputabilité. Elle souligne que les formes d'imputabilité en émergence s'appuient sur un haut degré d'autonomie des fonctionnaires à l'interne et sur un contrôle politique s'effectuant de l'extérieur de l'administration. « Les réformes qui visent à une discrétion accrue pour l'employé, à l'habilitation des travailleurs et à la flexibilité représentent l'imputabilité professionnelle. L'insistance sur la réceptivité des employés envers la clientèle importante et l'utilisation de mesures de satisfaction de la clientèle reflète l'imputabilité politique » (Romzek, 2000, p. 42). Sur le plan de la rhétorique, ce sont les deux formes d'imputabilité qui sont actuellement privilégiées dans les réformes.

Cette observation est confirmée par d'autres auteurs. Ainsi, de Visscher (2004a) fait remarquer l'apparition d'un nouveau paradigme relationnel correspondant à la réduction de la pyramide administrative par la diminution du nombre d'échelons hiérarchiques, par l'autonomisation des services, voire par la généralisation du modèle des agences exécutives dissociant les tâches stratégiques, confiées aux ministères, de celles d'exécution qui sont déléguées aux organisations publiques, par le fait même plus autonomes, mais aussi plus comptables de leurs résultats ou de leur performance. Il s'interroge toutefois sur la réalité d'un tel paradigme, observant, notamment, une application relative des principes de la NGP (particulièrement en France, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède). Dès lors, il doute que les changements managériaux intervenus aient concrètement transformé les rapports de force entre politiques et managers publics, même s'il observe néanmoins des transformations quant aux rôles et aux compétences des hauts fonctionnaires.

Pollitt et Bouckaert (2004) expriment plusieurs constats à la suite d'une comparaison internationale portant sur les relations entre politique et management. Ils soutiennent tout d'abord l'idée que les réformes administratives ont initié des transformations dans la relation entre le personnel politique et les fonctionnaires, mais à des degrés divers selon les trajectoires de modernisation des différents pays. Par ailleurs, leurs analyses comparatives soulèvent de très grands doutes quant à la volonté des politiques de se contenter d'endosser uniquement des responsabilités stratégiques

en délaissant les aspects plus opérationnels. Ils relèvent que les managers publics ont obtenu plus de marges de manœuvre dans leurs activités, mais ils constatent en même temps une augmentation importante, en parallèle, du contrôle politique s'exerçant sur leurs activités. Finalement, ils remettent en cause l'idée selon laquelle la haute fonction publique puisse être radicalement expurgée de toute influence politique, souhait qui n'est pas avéré dans les faits.

S'agissant des frontières mouvantes entre politique et administration publique, les interprétations concernant les effets des réformes divergent. Certains auteurs estiment pouvoir repérer un mouvement de « managérialisation » du politique et donc une prise de contrôle plus importante des managers publics sur le déroulement des affaires publiques (Clarke et Newman, 1997 ; Pollitt, 1993 ; Stewart, 1994). Pour d'autres, au contraire, les transformations managériales ont permis aux politiques de « reprendre la main », notamment en augmentant leur influence sur la sphère administrative (Halligan, 1997 ; Pierre, 1995). D'autres écrits suggèrent, en outre, que les politiques sont les grands gagnants des mutations administratives dans la mesure où ils se retrouvent dans une situation confortable : ils se « défaussent » sur les managers publics lorsqu'ils sont questionnés par les parlementaires sur la conduite de leur administration et ils se « cachent » derrière les prises de position des parlementaires lorsque leur responsabilité politique est mise en jeu (du Gay, 2000).

Notons enfin que d'autres enquêtes ont conclu que les relations entre les responsables politiques et les managers publics ne pouvaient se concevoir que sous l'angle de la dysharmonie (Hansen et Ejersbo, 2002), dans la mesure où les premiers se basent sur une logique inductive pour prendre leurs décisions, quand les seconds doivent mener leurs services en fonction d'une logique déductive et plus rationnelle. D'où des problèmes évidents de compréhension entre les deux corps.

Cette revue de la littérature permet de tirer plusieurs conclusions provisoires. Il n'existe manifestement pas de certitude sur les conséquences des réformes sur la relation entre les responsables politiques et les gestionnaires publics. De surcroît, l'influence des transformations sur cette relation dépend largement

des régimes et des institutions politiques des différents pays. Seule l'étude de terrain, circonscrite et contextualisée, permet de déterminer des tendances sur la nature des relations et sur leur dynamique, mais en aucun cas d'en tirer des conclusions définitives. Notre communication s'inspire donc de ces constats théoriques préalables.

## LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DES CANTONS SUISSES

Sur le plan administratif, chaque canton a sa propre constitution, son gouvernement, son Parlement, ses tribunaux et ses lois. Les gouvernements cantonaux sont élus directement par le peuple dans tous les cantons et jouissent de ce fait d'une forte légitimité politique. Le gouvernement cantonal est la plus haute autorité de direction et d'exécution du canton. Il dirige l'activité gouvernementale du canton et l'administration cantonale.

Chaque gouvernement cantonal est formé de cinq ou sept membres (appelés conseillers d'État ou ministres), chacun étant chargé en règle générale de la direction d'un département de l'administration cantonale. L'activité du gouvernement cantonal est régie par le principe de collégialité et le président du gouvernement n'a pas de statut particulier. Les principaux secteurs d'activité de toutes les administrations cantonales sont : les finances, la justice, l'économie, l'éducation, la protection sociale, la police et la sécurité, le bâtiment et les travaux publics.

L'organisation en départements varie cependant d'un canton à l'autre, tant pour ce qui est du nombre et de la désignation des unités administratives que de la répartition des tâches entre elles. Les divisions principales de l'administration, le plus souvent appelées départements, sont généralement directement subordonnées au chef du département. Les différents départements se divisent eux-mêmes en services administratifs cantonaux. Dans le cadre de notre recherche, nous entendons, par hauts fonctionnaires, les chefs des services administratifs cantonaux. Les conseillers d'État ou ministres sont donc les interlocuteurs directs des hauts fonctionnaires, puisqu'ils sont responsables des divers départements.

### ■ LES DIFFÉRENTS CONCEPTS THÉORIQUES

Afin de mener à bien notre enquête de terrain, nous avons recherché, notamment dans la littérature, les principaux facteurs considérés comme ayant un impact sur l'évolution de la relation politico-administrative. Ces facteurs sont décrits ci-après.

## Les facteurs généraux déterminant l'évolution politico-administrative

Une analyse comparée des effets de la NGP dans quatre pays européens (le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas et la Belgique) nous offre un éclairage important sur les changements observés dans les rôles des hauts fonctionnaires et dans leur positionnement par rapport au pouvoir politique. Pour de Visscher (2004b), l'évolution de la relation politico-administrative est déterminée à la fois par des facteurs généraux, liés au système politique et forgés à travers l'histoire politique et administrative du pays (attitude générale du pouvoir politique envers les hauts fonctionnaires, style de gouvernement, rôle des ministères horizontaux, etc.), et des facteurs spécifiques au statut, au rôle ou à la position sociale des hauts fonctionnaires (processus de formation, durée des contrats et des engagements, intervention du pouvoir politique dans la nomination ou la promotion des hauts fonctionnaires, mobilité des hauts fonctionnaires, etc.). C'est sur la base d'une sélection de plusieurs des facteurs définis par de Visscher, par ailleurs applicables à la Suisse, et d'autres facteurs issus d'une observation des systèmes politiques cantonaux helvétiques que nous souhaitons identifier et évaluer l'évolution des rapports entre les autorités politiques et la haute administration dans les cantons romands.

### Le style de gouvernement

Ce concept se réfère au « *policy style* » défini par Richardson (1982) comme l'interaction entre l'approche gouvernementale pour aborder ou résoudre un problème politique, d'une part, et la relation entre le gouvernement et les autres acteurs engagés dans le processus de décision politique, d'autre part. L'idée est que le style qu'un État adopte pour gouverner ou conduire l'action publique influence les équilibres entre politique et administration. Si l'on adopte un style de gouvernement où l'autonomie des ministres est étendue et le mode de décision au sein du Conseil d'État est collégial, on se rend compte que l'influence de la haute administration dans l'élaboration des politiques et dans toute une série de décisions se voit réduite au profit des ministres. En effet, dans un tel cas de figure, un plus grand nombre de dossiers doit passer par la voie des mécanismes de délibération collective au niveau politique.

À l'inverse, un style dirigiste, par exemple, semble conforter la position des hauts fonctionnaires, en ce sens que le ministre s'appuie sur eux pour coordonner l'action de son gouvernement. Dans ce cas de figure, le haut fonctionnaire exécute les politiques publiques décidées par le conseiller d'État.

### **L'attitude générale du pouvoir politique envers les hauts fonctionnaires**

Ce qui est visé par ce deuxième facteur, c'est la considération portée par le pouvoir politique (conseiller d'État) à l'égard de la fonction publique en général et des hauts fonctionnaires en particulier, car elle est constitutive des rapports qu'entretiennent les deux partenaires de la relation. Ces rapports entre le pouvoir politique et les hauts fonctionnaires peuvent être de proximité, lorsque par exemple les hauts fonctionnaires « courtisent » les hommes politiques afin d'obtenir quelques avantages pour leur carrière, et que les politiques recherchent, eux, la compagnie des hauts fonctionnaires qui peuvent leur apporter des ressources en termes de réseaux constitués à partir des grands corps de la fonction publique.

La collaboration entre les deux partenaires peut aussi reposer sur une certaine méfiance de la part des ministres à l'égard des hauts fonctionnaires. De ces derniers, on critique par exemple l'inadéquation de leur savoir-faire en matière d'élaboration des politiques publiques face aux nouveaux défis posés aux gouvernants (rapidité de réaction, gestion de l'image, service au citoyen, etc.). Alors qu'ils ont traditionnellement été les plus proches conseillers politiques des ministres, ils sont remplacés, dans ce cas, par des collaborateurs personnels.

À mi-chemin entre ces deux situations, on peut également trouver une collaboration entre les ministres et les hauts fonctionnaires qui repose sur une séparation assez nette des rôles et sur une neutralité relative de la fonction publique dirigeante, ce qui pourrait être *a priori* favorable à la relation politico-administrative. Le conseiller d'État posséderait alors une plus grande latitude dans l'élaboration stratégique des politiques publiques.

### **La pression sur les résultats financiers**

Dans plusieurs pays, l'étendue des pouvoirs d'intervention attribués à des ministères aux compétences

horizontales est en évolution à la suite de l'introduction de méthodes modernes de management budgétaire et financier. Les réformes de la NGP ont dessiné les traits d'un nouveau système de gestion axée sur la performance et, désormais, les gestionnaires des départements dépensiers sont appelés à être davantage comptables des crédits qui leur sont alloués. En Suisse aussi, des enveloppes globales sont déterminées par départements cantonaux, puis éventuellement déclinées de manière descendante entre des services ou des programmes.

Le rôle d'un département comme celui des Finances peut ainsi évoluer progressivement vers le pilotage stratégique ou le cadrage global des dépenses des autres départements. Le département des Finances jouirait alors d'un contrôle grandissant sur les autres entités administratives, ce qui impliquerait une certaine pression sur leurs résultats. Ce nouveau système de gestion axée sur la performance devrait alors permettre aux cadres dirigeants des administrations de disposer d'une certaine autonomie de gestion et contribuerait à ce que les hauts fonctionnaires soient plus « libres » dans leurs actions. La relation politico-administrative évoluerait ainsi dans le sens d'un renforcement managérial des hauts fonctionnaires.

### **Le degré de politisation des acteurs du système**

Cette variable vise dans le cas présent la marge d'appréciation laissée au politique lors de la sélection ou de la promotion aux emplois supérieurs de la fonction publique. Avec l'apparition des concepts de la NGP, la gestion des ressources humaines dans le secteur public s'inspire désormais de ce qui se fait dans le secteur privé, où les capacités du candidat priment sur d'autres critères plus « politiques ». Il semblerait ainsi que plus l'intervention du pouvoir politique est faible dans la nomination ou la promotion du haut fonctionnaire, plus elle renforce la position du haut fonctionnaire dans sa relation avec le conseiller d'État, en ce sens qu'il dispose ainsi d'une plus grande autonomie.

Il est donc important d'opérer la présélection des candidats par une commission indépendante du pouvoir politique, de manière à ne retenir qu'une poignée de candidats jugés aptes à occuper le poste vacant. Le choix du ministre est ainsi assez limité, puisqu'il ne peut exercer son choix que parmi les candidats ayant réussi les épreuves de sélection.

## ■ LES HYPOTHÈSES DE RECHERCHE

Dans le cadre de notre recherche, nous sommes en mesure de proposer deux hypothèses majeures qui découlent de l'introduction et du développement des réformes managériales au sein des services étatiques cantonaux. Ces hypothèses générales et idéaltypiques visent à tester l'idée propre à la NGP selon laquelle les réformes mènent à une séparation plus stricte entre les activités stratégiques et opérationnelles :

- Depuis l'introduction de la NGP au sein des administrations cantonales, l'orientation et l'élaboration stratégique des politiques publiques sont l'apanage des conseillers d'État.
- Depuis l'introduction de la NGP au sein des administrations cantonales, l'exécution et la mise en œuvre concrète des politiques publiques sont l'affaire exclusive du chef de service et de l'administration qui lui est subordonnée.

Afin de vérifier ces deux hypothèses majeures, nous utilisons les facteurs développés dans le chapitre précédent pour caractériser, dans les trois cantons à l'étude, la dynamique en cours dans les relations politico-administratives. Dès lors, quatre nouvelles hypothèses tendent à tester nos deux hypothèses générales :

- H1** Un style de gouvernement dirigiste est de nature à conforter la position managériale du haut fonctionnaire, en ce sens que l'on attend de ce dernier qu'il se concentre avant tout sur l'exécution des politiques publiques.
- H2** Les rapports de proximité entre les responsables politiques et les managers publics favorisent le « brouillage des frontières » entre les deux champs. Par conséquent, une attitude distante de la part du corps politique permet une plus stricte séparation des tâches stratégiques et opérationnelles.
- H3** La pression sur les résultats financiers, par un contrôle accru du département des Finances notamment, renforce l'autonomie et la position managériale du haut fonctionnaire.
- H4** Plus l'intervention du pouvoir politique dans la nomination ou l'engagement du haut fonctionnaire est faible, plus elle renforce la position managériale de ce dernier en lui garantissant une plus grande autonomie.

## ■ LA MÉTHODOLOGIE

Le terrain de notre enquête est constitué de trois entités cantonales. Celles-ci ont été choisies pour leurs spécificités en matière de réformes administratives. Ainsi, le canton du Valais est un excellent cas puisqu'il peut être considéré comme très « en avance » dans l'utilisation des principes et des outils de la NGP. Il s'est en effet engagé depuis le milieu des années 1990 dans de vastes chantiers visant à identifier les prestations administratives, à en évaluer les coûts, à définir des indicateurs de gestion et à créer des contrats de prestations qui permettent une séparation plus importante des responsabilités politiques et administratives. Cas rare en Suisse, le canton du Valais a généralisé la gestion par contrat de prestations à l'ensemble des services administratifs.

Le deuxième canton sélectionné est Neuchâtel. Ce dernier, fortement mis sous pression par une situation financière et budgétaire délicate, a opté pour des réformes à la fois plus fondamentales et moins administratives. Des coupes budgétaires ont ainsi été opérées, depuis trois ans environ, dans les différents départements afin de redresser les finances cantonales. Les employés cantonaux ont été sollicités dans la mesure où leurs avantages salariaux ont été temporairement neutralisés (ils ont notamment accepté des blocages salariaux et n'ont pas obtenu des compensations liées au renchérissement par « solidarité » avec les finances cantonales). Certaines prestations publiques ont fait l'objet de discussions dans les conclaves politiques et de nombreuses concentrations d'activités sont prévues afin de réaliser des économies d'échelle (notamment dans les secteurs de la santé, des services sociaux, des écoles et des hautes écoles, etc.). À l'inverse, le canton de Neuchâtel ne s'est lancé que marginalement dans des transformations internes de son appareil politico-administratif. Certains services administratifs neuchâtelois ont accepté de devenir pilotes dans des expériences de contractualisation, mais uniquement sur la base du volontariat. Le canton de Neuchâtel correspond donc à une situation d'« entre-deux », dans laquelle de nombreuses activités ont été déployées pour faire face aux défis financiers et budgétaires, mais dont peu d'entre elles ont porté spécifiquement sur la refonte de l'administration et de son fonctionnement.

Notre troisième cas est la République et canton du Jura. Celui-ci se distingue par une relative stabilité de son administration. Non que l'administration jurassienne n'ait pas vécu de mouvements de modernisation ces dernières années, mais seulement parce que les idées développées dans le cadre de la NGP y ont rencontré beaucoup moins d'échos. Dès lors, ce dernier canton peut être classé parmi ceux qui ont bénéficié de la plus grande stabilité administrative de ces dix dernières années, encore qu'il faille relativiser ce dernier propos dans la mesure où le canton du Jura, avec son administration, est le dernier né de la Confédération helvétique (sa création date de 1978). Pour cette raison, l'administration jurassienne a dû subir de nombreuses transformations durant ces trente dernières années, tout simplement pour se construire.

Pour notre étude, ces trois dynamiques cantonales, sous l'angle des réformes notamment, sont particulièrement adaptées au test de nos deux hypothèses. Si, effectivement, la NGP a des incidences sur les relations politico-administratives, nous devrions alors avoir des résultats fort différents d'un canton à l'autre, avec une plus grande séparation entre les personnels politiques et les managers publics dans le Valais et une clarification des rôles moins importante du côté du Jura.

Pour le vérifier, nous avons opté pour deux techniques d'enquête complémentaires: l'une de type quantitatif et l'autre de type qualitatif. Dans un premier temps, nous avons fait passer un questionnaire auto-administré auprès des chefs de services des cantons du Valais, de Neuchâtel et du Jura. Nous avons ainsi recueilli un nombre de données suffisant pour conduire une analyse rigoureuse et mettre en lumière la perception qu'ont les différents acteurs de la relation politico-administrative et de l'évolution des rôles respectifs dans le contexte des réformes de la NGP. Ce volet quantitatif constitue donc la partie centrale de notre enquête de terrain.

Afin de mesurer l'effet de la NGP sur la modification de la relation politico-administrative, nous avons décomposé notre questionnaire en quatre parties distinctes: la séparation des deux sphères (7 items), la redéfinition des rôles (2 items), les problèmes d'imputabilité (3 items) et la perception des acteurs (5 items). Chacun des items a été rédigé sous la forme de phrase affirmative. Pour chaque item, notre population de recherche était amenée à se prononcer en fonction d'une échelle de Likert (de «pas du tout d'accord» à «tout à fait d'accord»).

En ce qui concerne les questions liées à l'échantillonnage, notre enquête présente un avantage certain: notre population mère est entièrement connue. Elle se compose de 151 chefs de services (43 dans le Valais, 67 à Neuchâtel et 41 dans le Jura). Par conséquent, nous n'avons pas eu à sélectionner un échantillon représentatif puisque nous avons été en mesure de tester l'ensemble de notre population mère. À noter que nous avons décidé d'exclure de notre sondage par questionnaire les ministres des trois cantons. En effet, leur petit nombre ne nous permettait pas d'utiliser statistiquement les données les concernant. Sur les 151 questionnaires transmis, 59 nous ont été transmis dûment remplis donc utilisables, ce qui signifie un taux de retour de 39%. Les répondants sont à 91,4% des hommes et à 8,6% des femmes. La fourchette d'âge majoritaire des chefs de services ayant répondu à notre questionnaire se situe entre 40 et 59 ans. Ils sont 82,7% à posséder une formation supérieure (EPF<sup>1</sup>, Université et HES<sup>2</sup>), 62% à officier dans leur fonction depuis moins de 10 ans et 24,1% d'entre eux exercent en tant que chef de service depuis 10 à 20 ans. Enfin, la répartition géographique des chefs de services selon les cantons de Suisse romande est: Valais, 27,1%; Neuchâtel, 37,3%; Jura, 35,6%.

Dans un deuxième temps, nous avons mené des entretiens semi-directifs auprès de onze chefs de services valaisans, neuchâtelois et jurassiens, en y incluant également neuf conseillers d'État des trois

<sup>1</sup> EPF: École polytechnique fédérale. On trouve deux EPF en Suisse: l'école polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL, francophone) et l'école polytechnique fédérale de Zürich (EPFZ, germanophone).

<sup>2</sup> HES: Haute École Spécialisée. Il existe sept HES régionales en Suisse. Ces écoles sont intégrées dans le système éducatif suisse et proposent des formations proches de la pratique.

cantons. Il faut souligner que les entretiens avec les chefs de services, ont été très difficiles à organiser, difficulté attribuable à un calendrier surchargé. Par conséquent, nous avons renoncé à constituer un échantillon représentatif, notre échantillon peut donc être considéré comme « de convenance ». Les résultats obtenus par l'intermédiaire de nos entretiens ont avant tout été utilisés de façon complémentaire aux résultats issus du questionnaire. Le but de ce volet qualitatif de notre recherche a été de dégager les visions que nourrissent nos acteurs de la relation politico-administrative à la suite de réformes managériales. Ces données ont enrichi les résultats précédemment obtenus par notre démarche quantitative et nous ont permis également d'affiner nos analyses.

Notre guide d'entretien comprenait trois grands thèmes : le premier avait trait aux qualités et aux compétences des conseillers d'État, le deuxième aux qualités et aux compétences des chefs de services tandis que le troisième thème s'attachait à des questions relatives à la relation politico-administrative. Chacun de ces thèmes a été décliné en une série de questions subséquentes, ce qui nous a permis de colliger des données originales sur les relations politico-administratives de nos jours.

À la suite de ce travail de terrain, les données quantitatives récoltées grâce aux questionnaires ont été analysées au moyen du logiciel statistique Sphinx. Nous avons ainsi réalisé des calculs de fréquences, de corrélations, des analyses factorielles et des régressions, afin de mieux comprendre les relations entre les variables de notre cadre théorique. En complétant cette analyse quantitative par les données qualitatives nous sommes en mesure de mettre en lumière des résultats intéressants.

## ■ LES RÉSULTATS

### L'analyse des fréquences

Les résultats de notre enquête par questionnaire auprès des hauts fonctionnaires du canton du Valais attestent qu'à la suite des réformes entreprises au sein de l'administration, les conseillers d'État (ministres) ne doivent plus intervenir dans le fonctionnement

opérationnel des services. En effet, 75 % des répondants pensent que le rôle du ministre est dorénavant celui d'un stratège, qui doit s'appliquer à fixer les objectifs. Au demeurant, 75 % des hauts fonctionnaires valaisans trouvent que, dans les faits, l'élaboration et le pilotage stratégique des politiques publiques sont l'apanage des acteurs politiques.

Ces résultats sont corroborés par les réponses des hauts fonctionnaires sondés dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, où ils sont respectivement 81 % et 73 % à estimer que le rôle du ministre est de fixer les objectifs, et 90 % et 64 % à considérer que l'élaboration et le pilotage stratégique des politiques publiques sont aujourd'hui la prérogative des acteurs politiques.

*A contrario*, la mise en œuvre des politiques publiques semble être du ressort des chefs de services : 63 % des hauts fonctionnaires valaisans, 76 % des jurassiens et 81 % des neuchâtelois pensent que c'est aux chefs de services d'exécuter concrètement les décisions prises par les acteurs gouvernementaux. D'ailleurs, pour 75 % des sondés valaisans, « le gouvernement transmet les ordres à l'administration qui les exécute ».

Avec la mise en œuvre des réformes de type managérial, il semblerait donc – en théorie – qu'une certaine clarification des rôles respectifs soit perceptible chez les hauts fonctionnaires interrogés, avec un acteur politique qui fixe les objectifs et transmet les choix stratégiques à ses chefs de services, qui, eux, les exécutent. Mais dans les faits, la relation est plus complexe. Par exemple, 69 % des hauts fonctionnaires valaisans et même 100 % de leurs homologues neuchâtelois sont d'avis que le ministre a toujours besoin de l'expertise de ses chefs de services.

Par ailleurs, les résultats des enquêtes qualitatives auprès des hauts fonctionnaires nous apprennent que bien que la clarification des tâches se soit améliorée ces dernières années, les préceptes de la NGP sont difficilement applicables en pratique. Pour les chefs de services valaisans, les tâches stratégiques et opérationnelles ne peuvent pas toujours être séparées. Selon eux, l'idée que seuls les conseillers d'État définissent la stratégie et que les chefs de services l'exécutent est fautive. Même s'ils n'ont pas

expérimenté les réformes de type managérial, les hauts fonctionnaires jurassiens interrogés font part de la même vision, à savoir que les deux types d'acteurs se retrouvent à la fois dans le stratégique et dans l'opérationnel. Pour eux, tout est imbriqué, et la séparation politico-administrative n'a pas lieu d'être. Les objectifs se déterminent en commun. Ainsi, 38 % seulement des hauts fonctionnaires valaisans interrogés par questionnaire et 18 % des hauts fonctionnaires neuchâtelois croient que, grâce aux réformes, les tâches dévolues aux uns et aux autres sont clairement définies. Ces faibles résultats appuient nettement l'analyse ci-dessus.

De leur côté, les ministres interrogés dans les différents cantons vont dans le même sens que leurs chefs de services. Selon les politiciens valaisans, la NGP n'a pas clairement défini les responsabilités de chacun. Ils pensent d'ailleurs que le système n'a pas pour objectif de changer les relations. Dans le Jura, les acteurs politiques soutiennent également que la séparation politico-administrative n'est pas justifiable. Il y a une participation active des chefs de services à la réflexion stratégique, ce qui implique une dépendance des ministres vis-à-vis de leurs chefs de services (expertise).

Autre preuve de cette imbrication, les hauts fonctionnaires valaisans sont 75 % à penser qu'ils doivent accepter d'assumer une partie du blâme public en partageant avec le pouvoir politique la responsabilité des erreurs commises.

Pour appuyer cette analyse, on peut encore prendre en compte les résultats de l'enquête quantitative concernant la perception qu'ont les hauts fonctionnaires de la relation politico-administrative. En fait, 63 % des chefs de services valaisans et 71 % de leurs homologues jurassiens ont le sentiment d'être désormais plus autonomes. D'autre part, la relation est perçue comme plus saine et constructive par 69 % des agents publics valaisans interrogés, ainsi que, respectivement, par 76 % et 64 % de leurs confrères jurassiens et neuchâtelois. De même, 63 % des valaisans et 67 % des jurassiens ont le sentiment que la relation

politico-administrative est plus transparente, claire et objective. Sans une forte imbrication entre les acteurs politiques et les hauts commis de l'administration, ces chiffres n'auraient aucun sens.

En définitive, on peut dire que la reconfiguration du modèle politico-administratif tend bel et bien vers une complémentarité des rôles respectifs des deux types d'acteurs plutôt que vers une claire séparation des rôles. D'après notre recherche, le retour au modèle dichotomique théorisé par Weber n'a pas de sens dans les cantons romands, en dépit du fait qu'une certaine clarification des missions de chacun est perceptible.

Ces chiffres ne nous autorisent cependant pas à affirmer que c'est le développement de la NGP qui a produit cette évolution dans les rôles des deux types d'acteurs, puisque les pourcentages de réponses sont très similaires dans le canton du Valais, où les réformes managériales sont bien implantées, et dans le canton du Jura, qui a évolué à l'écart de la NGP.

### L'analyse de régression multiple

Pour étayer notre analyse des fréquences et affiner nos résultats, nous avons réalisé une analyse détaillée de régression multiple de nos deux variables à expliquer (élaboration stratégique des politiques publiques et mise en œuvre des politiques publiques) pour nos quatre variables explicatives (style de gouvernement, attitude du ministre, pression sur les résultats et interventionnisme du ministre).

Les corrélations entre les différentes variables sont extrêmement basses, comme le montrent les tableaux 1 et 2 ( $-0,23 < r < 0,28$ ). D'ailleurs, le degré d'homogénéité de notre modèle est très largement insatisfaisant (Alpha de Cronbach<sup>3</sup> des critères explicatifs =  $-0,08$ ). Nos deux variables à expliquer, l'élaboration stratégique des politiques publiques et la mise en œuvre des politiques publiques, sont très faiblement corrélées (de manière positive ou négative) avec toutes nos variables explicatives ( $-0,22 < r < 0,20$ ).

<sup>3</sup> Alpha de Cronbach : indice de corrélation interne. Il s'échelonne de 0 (aucune cohérence) à 1 (cohérence parfaite) [NDLR].

**TABLEAU 1 : LES CORRÉLATIONS ENTRE LES VARIABLES  
(ÉLABORATION STRATÉGIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES)**

	ÉLABORATION STRATÉGIQUE	ATTITUDE DU MINISTRE	STYLE DE GOUVERNEMENT	PRESSION SUR LES RÉSULTATS FINANCIERS	INTERVENTIONNISME DU MINISTRE
ÉLABORATION STRATÉGIQUE	1,00				
ATTITUDE DU MINISTRE	-0,05	1,00			
STYLE DE GOUVERNEMENT	0,06	-0,02	1,00		
PRESSION SUR LES RÉSULTATS FINANCIERS	-0,21	0,28	0,10	1,00	
INTERVENTIONNISME DU MINISTRE	0,07	-0,17	-0,00	-0,23	1,00
Alpha de Cronbach des critères explicatifs : -0,08					

**TABLEAU 2 : LES CORRÉLATIONS ENTRE LES VARIABLES  
(MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES)**

	MISE EN ŒUVRE	ATTITUDE DU MINISTRE	STYLE DE GOUVERNEMENT	PRESSION SUR LES RÉSULTATS FINANCIERS	INTERVENTIONNISME DU MINISTRE
MISE EN ŒUVRE	1,00				
ATTITUDE DU MINISTRE	-0,09	1,00			
STYLE DE GOUVERNEMENT	-0,14	-0,02	1,00		
PRESSION SUR LES RÉSULTATS FINANCIERS	-0,22	0,28	0,10	1,00	
INTERVENTIONNISME DU MINISTRE	0,20	-0,17	-0,00	-0,23	1,00
Alpha de Cronbach des critères explicatifs : -0,08					

L'analyse de régression nous permettra d'approfondir notre analyse et de mettre en évidence les liens éventuels entre nos variables explicatives et nos

variables à expliquer. Les tableaux 3 et 4 illustrent les résultats des analyses de régression.

TABLEAU 3: L'ANALYSE DE RÉGRESSION MULTIPLE  
(ÉLABORATION STRATÉGIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES)

	ÉLABORATION STRATÉGIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES		
	COEFFICIENT DE RÉGRESSION	ÉCART-TYPE	T DE STUDENT
ATTITUDE DU MINISTRE	0,03	0,21 (peu influent)	0,14
STYLE DE GOUVERNEMENT	0,07	0,11 (peu influent)	0,63
PRESSIONS SUR LES RÉSULTATS FINANCIERS	-0,18	0,12 (peu influent)	-1,50
INTERVENTIONNISME DU MINISTRE	0,02	0,10 (peu influent)	0,20
R = 0,23 (R <sup>2</sup> = 0,052)			

TABLEAU 4: L'ANALYSE DE RÉGRESSION MULTIPLE  
(MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES)

	ÉLABORATION STRATÉGIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES		
	COEFFICIENT DE RÉGRESSION	ÉCART-TYPE	T DE STUDENT
ATTITUDE DU MINISTRE	-0,03	0,27 (peu influent)	-0,11
STYLE DE GOUVERNEMENT	-0,14	0,14 (peu influent)	-1,00
PRESSIONS SUR LES RÉSULTATS FINANCIERS	-0,19	0,15 (peu influent)	-1,26
INTERVENTIONNISME DU MINISTRE	0,15	0,13 (peu influent)	1,15
R = 0,30 (R <sup>2</sup> = 0,089)			

Le groupe des quatre facteurs généraux déterminant l'évolution politico-administrative explique 5,2% de la variance de l'élaboration stratégique des politiques publiques et 8,9% de la variance de la mise en œuvre des politiques publiques, ce qui en fait des modèles très insatisfaisants ( $R^2 < 0,5$ ).

Nos quatre facteurs semblent avoir un poids insignifiant dans l'explication de l'élaboration stratégique des politiques publiques (les coefficients de régression

sont de l'ordre de 0,03 pour l'attitude du ministre, de 0,07 pour le style de gouvernement, de -0,18 pour la pression sur les résultats financiers et de 0,02 pour l'interventionnisme du ministre). De même, nos quatre facteurs s'avèrent sans effet pour l'explication de la mise en œuvre des politiques publiques (les coefficients de régression sont de l'ordre de -0,03 pour l'attitude du ministre, de -0,14 pour le style de gouvernement, de -0,19 pour la

pression sur les résultats financiers et de 0,15 pour l'interventionnisme du ministre).

De manière plus fine, les tests de significativité des quatre variables retenues nous donnent des T de Student<sup>4</sup> tous largement inférieurs à la norme de 1,96. Ils varient de -1,50 (pression sur les résultats financiers) à 0,63 (style de gouvernement) en ce qui concerne l'élaboration stratégique des politiques publiques et de -1,26 (pression sur les résultats financiers) à 1,15 (interventionnisme du ministre) en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques publiques. Ce résultat montre que les quatre facteurs généraux devant déterminer l'évolution politico-administrative sont en fait des éléments qui n'ont aucune influence sur l'évolution de la relation entre les ministres et les hauts fonctionnaires pour notre terrain de recherche.

Cela vient corroborer notre analyse des fréquences, puisque nos hypothèses de recherche, qui postulaient que les quatre facteurs généraux ciblés avaient un effet positif sur la séparation des rôles (le ministre décide, l'administratif exécute), ne sont pas vérifiées par notre analyse de régression. Il y a ainsi bel et bien une sorte de complémentarité entre les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires qui leur sont subordonnés, plutôt qu'une nette séparation des tâches.

## ■ DISCUSSION ET LIMITE DE L'ÉTUDE

Les résultats de notre enquête de terrain sont sans équivoque. La dynamique des relations politico-administratives ne semble guère diverger d'un canton à un autre. Aucune des variables relevées n'a d'incidence sur l'élaboration stratégique des politiques publiques et sur leur mise en œuvre. Dès lors, les dynamiques relationnelles entre sphères politique et administrative de nos trois cantons ne peuvent être appréhendées sous l'angle de l'idéal type proposé par la mouvance de la NGP. Par conséquent, ni les différences en matière de stratégies de réformes empruntées par nos trois cantons, ni les attitudes du ministre à l'égard de son administration, ni le style de gouvernement, ni les pressions sur les résultats financiers, ni même le degré d'interventionnisme

du politique dans l'administration ne peuvent valablement expliquer la nature des relations politico-administratives. Ce résultat principal, bien entendu dans le contexte des cantons étudiés dans notre recherche, contredit l'idée selon laquelle les réformes de type NGP sont susceptibles de produire une séparation plus stricte entre activités stratégiques et opérationnelles.

Une autre explication doit donc être avancée pour expliquer cette absence de différences constatée dans les relations politico-administratives. Celle-ci, de notre point de vue, nous est suggérée par une interprétation institutionnaliste du fonctionnement politico-administratif. Ainsi, si l'on en croit certains auteurs (Pollitt et Bouckaert, 2004), les systèmes politiques dits « consensuels » se prêteraient beaucoup moins bien à une claire distinction entre sphère politique et stratégique et sphère administrative et opérationnelle, parce que le succès politique d'un ministre exerçant dans un gouvernement non majoritaire (formé par une coalition de plusieurs partis) dépend avant tout de sa capacité à créer des alliances et des réseaux d'influence. Ceux-ci lui permettront, plus aisément que s'il agit individuellement, de faire passer des projets de loi ou de développer des politiques publiques. Le politicien n'est pas enclin à enfiler des habits uniformes de « créateur de stratégies », car il sait, par ailleurs, qu'il est obligé d'élargir son réseau d'influence, notamment en retenant les conseils des managers publics en espérant, au final, bénéficier également de leur soutien.

Autrement dit, dans les systèmes politiques consensuels, tels que ceux que l'on trouve dans les cantons du Valais, de Neuchâtel et du Jura, le succès politique des ministres, de même que leur survie et leur réélection, dépend largement de leur capacité et de leur créativité dans la constitution de réseaux larges et influents présentant un poids important dans les prises de décision. Pollitt et Bouckaert notent que dans ce genre d'environnement consensuel « [...] *clear statements of strategies and priorities may actually prove counterproductive: the ability to be all things to all (wo)men is much more useful. Nothing in the NPM can change this political dynamic*<sup>5</sup> » (Pollitt et Bouckaert, 2004, p. 151).

<sup>4</sup> Méthode statistique de comparaison de deux moyennes observées sur deux échantillons, dont l'un au moins est petit (< 30 et > 5) [NDLR].

<sup>5</sup> « [...] afficher clairement des stratégies et des priorités peut actuellement se révéler contre-productif: l'habileté d'être présent partout avec tous est nettement plus utile. Rien dans la NGP ne peut modifier cette dynamique politique. »

Il est par ailleurs important de souligner que les cantons étudiés sont petits, à la fois par la taille et par le nombre d'habitants (comparativement aux pays limitrophes ou voisins de la Suisse). Ainsi, le canton du Valais compte environ 270 000 habitants, le canton de Neuchâtel environ 170 000 et le canton du Jura, le moins peuplé, environ 70 000. Il faut être conscient que l'échelle de grandeur peut influencer sur les résultats obtenus. Être politicien dans une entité territoriale de cette importance est un exercice quelque peu différent que d'être responsable d'une fonction politique dans un territoire comptant des millions d'habitants. Dans nos trois cantons, les acteurs politiques sont connus de presque tous les citoyens et ils ont des contacts avec la majorité des associations, des clubs sportifs et des autres institutions locales. L'étroitesse des cantons suisses favorise l'esprit de famille, la formation de clans (politiques ou familiaux) et la proximité citoyenne. Ainsi les ministres sont-ils bien souvent appelés à trancher des questions locales « très opérationnelles » parce qu'ils se doivent naturellement d'accomplir ces actions par fidélité à leur mandat régional, mais également par intérêt électoraliste. On peut donc se demander si une séparation stricte entre politique et administration est tout simplement envisageable dans de tels contextes. En tout état de cause, les effets « de taille » des entités politiques mériteraient une analyse plus approfondie, singulièrement sur cette question des relations entre politique et administration.

Nonobstant ces possibles causalités, le fait que nos hypothèses de travail n'aient pas pu être vérifiées nous indique également que de nombreux auteurs ont parfois surestimé l'importance de l'impact des réformes managériales sur le fonctionnement de l'appareil politico-administratif. Considérer les réformes comme étant la variable explicative des dynamiques actuelles des institutions politico-administratives semble une inclination intellectuelle un tant soit peu exagérée. Notre étude nous indique, au contraire, que les institutions sont bien plus résistantes qu'il n'y paraît

face aux assauts répétés des modes managériaux, cette résistance s'exprimant du reste dans la diversité des réponses apportées par les différents cantons dans le cadre de leurs efforts de modernisation.

Enfin, notre étude ne nous permet pas non plus de constater l'arrivée d'un nouveau marché bureaucratique de type administratif. La dynamique des relations entre politique et administration dans nos trois cantons s'inscrit toujours dans le cadre d'un marché bureaucratique systémique, dans lequel les ministres se trouvent constamment aux prises avec des coûts d'incertitude, dans la mesure où ils sont toujours considérés comme comptables des échecs et des erreurs des services de leur département.

Cette étude connaît évidemment des limites et les interprétations et les constats livrés dans cette communication doivent être appréhendés avec prudence. Tout d'abord parce que les résultats de notre enquête se fondent sur un nombre de cas limités et probablement insuffisamment représentatifs de l'ensemble des dynamiques à l'œuvre dans les cantons suisses, d'autant que ces cas proviennent de Suisse occidentale, c'est-à-dire de la partie francophone du pays qui fait montre de particularités culturelles dont un attachement, lui aussi particulier, à l'État. Ensuite, parce qu'une partie de nos résultats se fondent sur du « déclaratif », c'est-à-dire sur des réponses à des items contenus dans un questionnaire. Il est toujours malaisé de donner du sens à ce genre de réponses et il s'agit là de limites méthodologiques bien connues. En revanche, nous pouvons nous montrer satisfaits par la proximité des réponses obtenues par nos deux techniques de collecte de données, les entretiens de groupe et individuels recoupant fortement les données quantitatives, ce qui nous autorise à être confiants sur la validité de nos résultats. En tout état de cause, notre recherche ouvre d'intéressantes perspectives de recherches ultérieures visant à s'interroger sur la nature des relations politico-administratives en période de réformes.

## BIBLIOGRAPHIE

- Chanlat, J.-F. (2003). «Le managérialisme et l'éthique du bien commun: la question de la motivation au travail dans les services publics», dans T. Duveillier, J.-L. Genard et A. Piroux (dir.), *La motivation au travail dans les services publics*, Paris, L'Harmattan, p. 51-64.
- Clarke, J. et J. Newman (1997). *The Managerial State*, London, Sage.
- Delley, J.-D. (dir.) (1994). *Quand l'esprit d'entreprise vient à l'État: pour une réforme du service public*, Lausanne, Domaine public.
- De Visscher, C. (2004a). «Les relations entre pouvoir politique et hauts fonctionnaires», *Les politiques sociales*, vol. 64, n° 1-2, p. 33-46.
- De Visscher, C. (2004b). «Autorité politique et haute administration: une dichotomie repensée par la NGP?», *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, p. 205-224.
- Du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy*, London, Sage Publications.
- Emery, Y. (2002). «Nouvelle gestion publique», dans J.-P. Fragniere et R. Girod (dir.), *Dictionnaire suisse de politique sociale*, Lausanne, Éditions Réalités sociales.
- Eymeri, J.-M. (2001). *Pouvoir politique et haute administration: une comparaison européenne*, Maastricht, Institut européen d'administration publique.
- Fortin, Y. et H. Van Hassel (2000). *Contracting in the New Public Management*, Amsterdam, IOS Press.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Gaudin, J.-P. (1999). *Gouverner par contrat: l'action publique en question*, Paris, Presse de Sciences Po.
- Germann, R. E. et K. Weis (1995). *Les administrations cantonales: une vue comparative*, Berne, Paul Haupt.
- Giaque, D. (2005). «Un retour sur les expériences de nouvelle gestion publique au sein de l'OCDE: l'émergence de paradoxes», *Humanisme et entreprise*, n° 273, p. 29-51.
- Halligan, J. (1997). «New Public Sector Models: Reforms in Australia and New Zealand», dans J.-E. Lane (dir.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, London, Sage, p. 17-46.
- Hansen, K. M. et N. Ejersbo (2002). «The Relationship between Politicians and Administrators: A Logic of Disharmony», *Public Administration*, vol. 80, n° 4, p. 733-750.
- Hood, C. (2001). «Relations entre ministres / politiciens et fonctionnaires: l'ancien et le nouveau marchandage», dans B. G. Peters et D. J. Savoie, *La gouvernance au XXI<sup>e</sup> siècle: revitaliser la fonction publique*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 129-150.
- Hood, C. et M. Lodge (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*, Oxford, Oxford University Press.
- Koller, C. (2007). *Administrations publiques et autorités cantonales: analyses sur la base des résultats de l'enquête BADAC sur les administrations cantonales 2004*, Lausanne, Institut de hautes études en administration publique.
- Lienhard, A. et autres (dir.) (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*, Berne, Paul Haupt.
- Osborne, D. et T. Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Penguin Group.
- Page, E. C. et V. Wright (dir.) (2007). *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, London, Palgrave.
- Peters, B. G. (1987). «Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making», dans J. E. Lane (dir.), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage Publications, p. 256-282.
- Peters, B. G. et J. Pierre (2001). «Civil Servants and Politicians: The Changing Balance», dans B. G. Peters et J. Pierre, *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge, p. 1-10.
- Pierre, J. (dir.) (1995). *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*, Aldershot, Edward Elgar.

- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2<sup>e</sup> édition, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell.
- Richardson, J. (1982). «The Concept of Policy Style», dans J. Richardson (dir.), *Policy Styles in Western Europe*, London, George Allen and Unwin.
- Romsek, B. (2000). «Les dynamiques de l'imputabilité du secteur public en temps de réforme», *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, n° 1, p. 23-50.
- Stewart, J. (1994). «The Rebuilding of Public Accountability», dans N. Flynn (dir.), *Reader: Change in the Civil Service*, London, Public Finance Foundations, p. 75-79.
- Varone, F. et J.-M. Bonvin (2004). «Regards croisés sur la nouvelle gestion publique», *Les politiques sociales*, vol. 64, n° 1-2, p. 4-17.
- Weber, M. (1963). *Le savant et le politique*, Paris, Union générale d'éditions, [réédition de 1919].

## Prochain numéro : printemps 2009

### LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET LES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE

Parfois contesté par les pays en développement et souvent apprécié par les pays développés, le rôle que jouent les organisations internationales, financières ou non financières, dans la promotion et le développement de la gouvernance publique a fait l'objet de nombreuses critiques : discours dogmatique, vision d'origine exclusivement occidentale, *credo* « tout économique », application indifférenciée des méthodes et des outils, etc. Malgré quelques succès, les résultats des politiques successives des organisations internationales n'ont pas été à la hauteur des espérances...

D'un point de vue institutionnel et opérationnel, la notion de gouvernance a été lancée sur la scène internationale, à la fin des années 1980, par les institutions de la Banque mondiale. Agissant tels des bailleurs de fonds soucieux de leur efficacité et de leur efficience, les réformes structurelles imposées par la Banque elle-même et par le Fonds monétaire international se sont accompagnées d'incitations majeures en vue de l'intégration par les pays bénéficiaires, en émergence ou en développement, des diverses facettes de la « bonne gouvernance ». D'autres institutions internationales ont également joué un rôle important à ce même chapitre.

Pour dresser un bilan de cette démarche, *Télescope* a réuni des experts internationaux en leur demandant de répondre à un certain nombre de questions élémentaires, mais fondamentales : comment les institutions internationales ont-elles procédé pour diffuser de nouvelles valeurs de gouvernance publique ? Comment les pays visés, souverains, ont-ils accueilli les préoccupations des bailleurs de fonds en matière de transparence et d'imputabilité ? Ont-ils traduit dans les faits, et avec quelles difficultés, les composantes de la bonne gouvernance ? Perçoit-on des changements réels dans l'organisation de la vie politique et la gestion des affaires publiques ? Ces remises en question ont-elles eu des répercussions au sein des grandes entreprises, à commencer par les entreprises d'État et les multinationales ?

# L'Observatoire de l'administration publique

un pôle institutionnel de recherche voué à l'analyse comparative des  
systèmes de gouvernance



Dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète, les États et les organisations publiques affrontent des problématiques dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier. L'efficacité des administrations publiques exige une mise en perspective des expériences et des modèles de gestion.

Depuis sa création en 1993 **L'Observatoire de l'administration publique** recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde et pose un regard comparatif sur les changements initiés par les États, acteurs centraux de la gouvernance. Il examine et étudie la mise en œuvre des réformes des administrations publiques engagées dans les pays développés ou en transition. Ses champs de recherche portent sur le rôle, les fonctions et l'organisation de l'État, les ajustements des politiques et programmes et la gestion publique.

## INFORMATION ET ABONNEMENTS AUX PUBLICATIONS

Secrétariat de L'Observatoire de l'administration publique  
Madame Danielle Landry  
ENAP  
555, boulevard Charest Est,  
Québec (Québec) G1K 9E5 Canada  
TÉLÉPHONE : 418 641-3000, POSTE 6574  
TÉLÉCOPIEUR : 418 641-3057  
Internet : <http://www.observatoire.enap.ca>

## LA RECHERCHE COMMANDITÉE

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique effectuent, sur une base contractuelle, à la demande de ministères ou d'organismes publics, des études comparatives sur les modes de gestion, les politiques et les programmes implantés au sein des administrations publiques à l'étranger et au Québec. Cette activité, inscrite dès l'origine dans la mission de L'Observatoire, a vu son volume croître et se diversifier au fil des années pour devenir aujourd'hui un des points forts de son action. Les investigations de L'Observatoire portent sur les stratégies d'intervention dans les administrations publiques : réorganisation des appareils étatiques, décentralisation administrative, utilisation des technologies de l'information, étalonnage, mesure de la performance, planification stratégique, gestion financière, management des ressources humaines, gestion de l'interface public privé, éthique, etc. Elles prennent les formes les plus variées : comparaison de programmes et de politiques, mise en lumière d'expériences innovantes, analyse de réformes administratives, veille spécifique, etc.

## LES PUBLICATIONS

**L'Observatoire de l'administration publique** a créé un dispositif intégré de communication aux fins d'assurer la diffusion de ses travaux de veille et de recherche.

**OBSERVGO**, bulletin électronique hebdomadaire, collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références.

**PARALLÈLE**, trimestriel électronique de veille, il répertorie les tendances qui se font jour en matière de formation et de recherche en administration publique.

**TÉLESCOPE** est une revue trimestrielle d'analyse comparée en administration publique qui réunit des experts internationaux sur des problématiques spécifiques.

Les publications de **L'Observatoire** sont accessibles sur Internet :

<http://www.observatoire.enap.ca>

## UNE ÉQUIPE AU CŒUR DE LA CONNAISSANCE

**L'Observatoire de l'administration publique** s'appuie sur un groupe de professeurs, de professeurs associés et d'attachés de recherche. Il fait appel en outre à l'expertise des professeurs de l'École nationale d'administration publique du Québec et associe des étudiants à ses projets de recherche. Animateur de plusieurs réseaux de correspondants, il mobilise enfin des compétences en provenance du Québec et du monde entier, praticiens ou universitaires spécialistes de l'administration publique.



L'OBSERVATOIRE DE  
L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

ENAP

*Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée trois fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique. Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
TÉLESCOPE

DÉPÔT LÉGAL

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2009

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2009

ISSN 1203-3294

*Télescope* bénéficie du soutien financier de l'ENAP  
du Québec et du gouvernement du Québec.

Québec 

La revue *Télescope* est publiée avec l'aide financière  
du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

Canada 