

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^e 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^e 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^e 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 Keating¹, 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 »

¹ 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 Gillard². 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

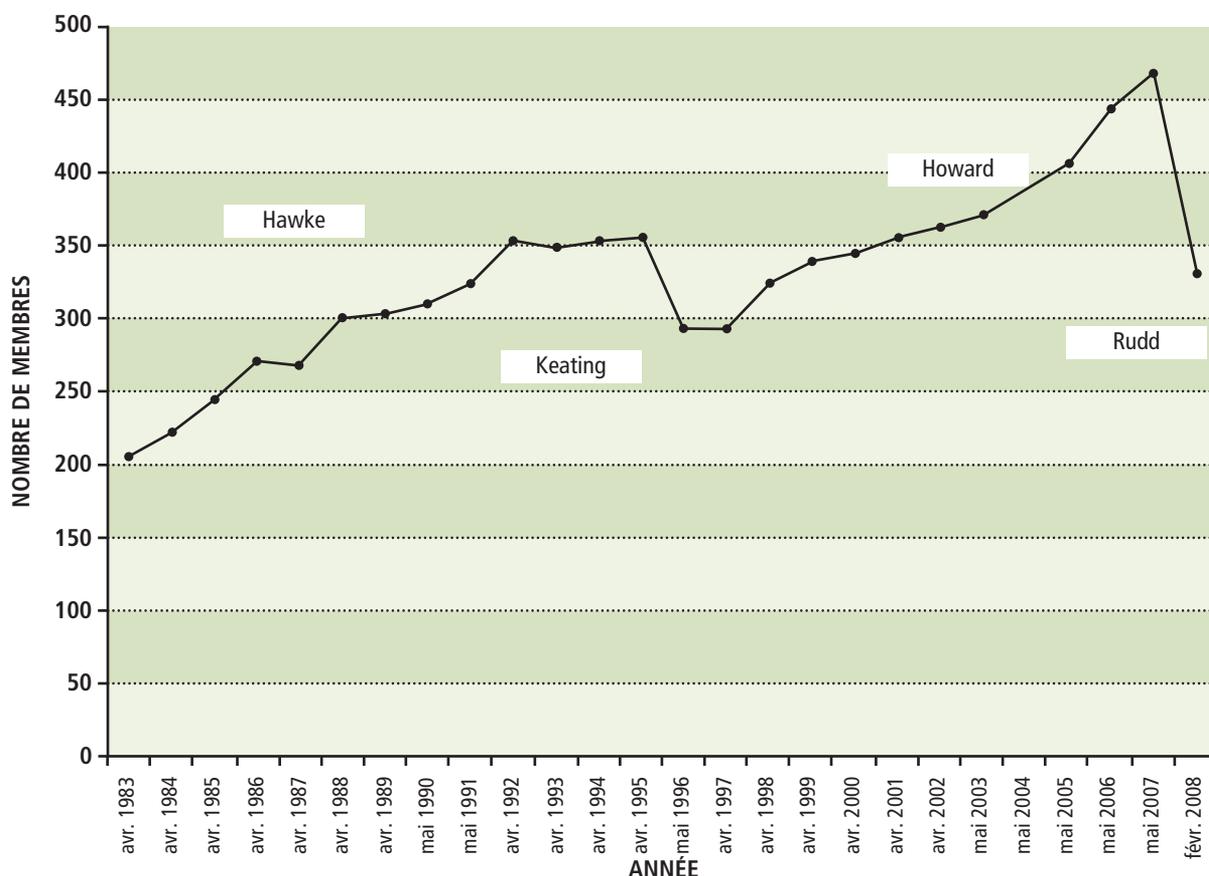
Depuis le début des années 1970, le monopole consultatif qu'exerçaient les fonctionnaires sur les ministres a été érodé par la prolifération de nouvelles sources possibles de conseils. La plus importante de celles-ci demeure l'entourage immédiat du ministre – ses conseillers (partisans) les plus proches – 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

² 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 (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^{er} 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 (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 (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 (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.