



Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique
No. 6

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

**Alex Matheson,
Boris Weber,
Nick Manning,
Emmanuelle Arnould**

<https://dx.doi.org/10.1787/111168253630>

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
Tour d’horizon	4
Méthodologie	6
CONTEXTE	8
1. La fonction publique est par définition politique	8
2. Équilibrage des valeurs et arbitrages	9
2.1. Hiérarchie des comportements de la fonction publique	9
2.2. L’interface entre le politique et l’administratif	10
OBSERVATIONS	14
3. Mécanismes institutionnels formels	14
3.1. Codification du principe de neutralité politique	14
3.2. Intervention politique dans la carrière des hauts fonctionnaires	15
3.3. Délimitation formelle des rôles des responsables politiques et des fonctionnaires	19
3.3.1. Restrictions applicables aux fonctionnaires	19
3.3.2. Restrictions imposées aux responsables politiques	20
3.2.3. Problèmes particuliers en période électorale	21
3.4. Contrôle institutionnel de l’interface entre le politique et l’administratif	22
3.5. Organismes indépendants	24
4. Identification des problèmes	24
4.1. Rotation de personnel consécutive à des élections	24
4.2. Ingérence ministérielle dans les questions de gestion	25
5. Importance des conventions informelles	26
6. Pressions particulières en faveur de la réactivité politique	28
CONCLUSION	31
7. Examen des observations	31
8. Cadre provisoire	32
8.1. Y a-t-il un problème à résoudre ?	33
8.2. Ce problème pourrait-il être en rapport avec l’interface entre le politique et l’administratif ?	33
8.3. La nature des modalités de contrôle est-elle bien comprise ?	33
8.4. Les mesures de contrôle, formelles et informelles, sont-elles appropriées au degré d’intervention politique envisagé dans les questions de personnel ?	34
ANNEXE 1 TENDANCES OBSERVÉES	36
ANNEXE 2 RESTRICTIONS INSTITUTIONNELLES À LA RÉACTIVITÉ POLITIQUE AU SEIN DES ORGANES EXÉCUTIFS	48
ANNEXE 3 PROCÉDURES DE NOMINATION HYBRIDES : L’EXEMPLE DE LA BELGIQUE	54
ANNEXE 4 COMMISSIONS DE LA FONCTION PUBLIQUE	56
ANNEXE 5 QUESTIONNAIRE	64

ANNEXE 6 LES CINQ NIVEAUX SUPÉRIEURS INDIQUÉS PAR LES PAYS RÉPONDANTS	70
ANNEXE 7 PAYS RÉPONDANTS	71
RÉFÉRENCES	78

Encadrés

Encadré 1. Pressions en faveur de la réactivité politique au Royaume-Uni.....	11
Encadré 2. Pressions en faveur d'une ouverture au Mexique	12
Encadré 3. Évolution des organismes de contrôle aux États-Unis	13

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

APA	Administrative Procedures Act (États-Unis)
CFP	Commission de la fonction publique
ECIE	Executive Council on Integrity and Efficiency (États-Unis)
GAO	General Accounting Office (États-Unis)
GRH	Gestion des ressources humaines
GSA	General Services Administration (États-Unis)
LOLF	Loi organique relative aux Lois de finances (du 1er août 2001) (France)
MSPB	Merit Systems Protection Board (États-Unis)
OGE	Office of Government Ethics (États-Unis)
OMB	Office of Management and Budget (États-Unis)
OPM	Office of Personnel Management (États-Unis)
OSC	Office of Special Counsel (États-Unis)
PCIE	President's Council on Integrity and Efficiency (États-Unis)
PSC	Public Service Commission
SELOR	Bureau de sélection de l'Administration fédérale (Belgique)
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes (France)
SSC	State Services Commission (Nouvelle-Zélande)

INTRODUCTION¹

Tour d'horizon

Dans leur quête de légitimité, les régimes démocratiques se trouvent tenus de concilier, non sans quelque difficulté, les deux principes que sont le fonctionnement équitable et non partisan de l'administration et, conformément à la loi, la réactivité des fonctionnaires aux politiques du pouvoir exécutif en place².

La neutralité, au sens d'une absence d'esprit partisan dans l'administration publique, constitue naturellement un préalable à un traitement juste et équitable des citoyens, indépendamment de leur orientation politique. Au niveau opérationnel, on assure cette neutralité en mettant l'accent sur le professionnalisme, le mérite et la compétence chez les fonctionnaires. Ces valeurs sont importantes pour assurer le degré approprié de justice et de continuité dans l'administration publique, ce qui détermine probablement pour une bonne part le degré de confiance que les citoyens accordent à leur système de gouvernement. En même temps, les fonctionnaires doivent être tenus responsables, devant le gouvernement³, de la bonne exécution de son programme, et la réactivité de l'administration au gouvernement en place conformément à la loi et à la constitution. Ils jouent un rôle capital dans l'exécution efficace des politiques publiques (Sossin, 2006)⁴.

Le présent rapport décrit la façon dont différents pays ont adopté des mécanismes institutionnels conciliant ces deux préoccupations, à savoir éviter deux situations extrêmes, l'une caractérisée par une fonction publique autonome coupée de la direction politique, et l'autre par une fonction publique excessivement politisée, otage du clientélisme et servant des intérêts partisans plutôt que l'intérêt général.

Bien que reposant sur une enquête systématique effectuée par les experts qui ont répondu à un questionnaire, les conclusions de l'étude ont inévitablement un caractère quelque peu hypothétique, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, la distance peut être très grande entre la pratique au quotidien et la théorie constitutionnelle, juridique ou administrative, et sans autres données d'enquête, il est difficile de savoir dans quelle mesure les comportements signalés correspondent à la réalité⁵. Ensuite, la neutralité politique ne constitue pas un objectif bien défini, mais plutôt l'objet d'un jugement général que l'on ne peut porter qu'après un long laps de temps. Les contradictions entre les principes de neutralité et de réactivité ne sont pas toujours évidentes à court terme. On peut renforcer la réactivité politique en sélectionnant le personnel à la fois au mérite et en fonction de son engagement envers un programme politique donné. Il s'agit de savoir si ce personnel serait tout aussi disposé à contribuer à la réalisation des objectifs politiques prioritaires d'un nouveau gouvernement et de son successeur.

L'étude examine les nominations aux postes de direction traditionnels de la fonction publique. En dehors de quelques comparaisons ponctuelles, elle ne traite pas de la nomination des conseillers politiques hors cadre. Ceux-ci peuvent être parfois nombreux⁶.

Le rapport souligne que la participation politique dans l'administration est essentielle au bon fonctionnement d'une démocratie, sans quoi une nouvelle équipe politique se trouverait dans l'incapacité de changer de cap. La fonction publique doit cependant être protégée pour ne pas être utilisée abusivement à des fins partisans, et elle doit être dotée des capacités techniques voulues pour survivre aux

changements de gouvernement et pour ne pas pouvoir être utilisée d'une manière qui compromette la capacité des futurs gouvernements à gouverner.

En bref, les principales observations du rapport sont les suivantes :

1. Bien que tous les pays sur lesquels a porté l'enquête adhèrent au principe de la neutralité de la fonction publique au sens d'une absence d'esprit partisan, cela ne signifie pas pour autant que le processus de nomination des hauts fonctionnaires soit apolitique.
2. Les pays disposent d'un ensemble de lois, conventions et procédures qui précisent le partage des responsabilités entre ministres et fonctionnaires, et qui interdisent parfois aux responsables politiques ou aux fonctionnaires d'intervenir dans certains domaines.
3. Il existe divers systèmes de contrôle institutionnel pour limiter concrètement les ingérences politiques dans les questions de personnel, et pour imposer des restrictions effectives aux rôles fonctionnels.
4. Il est très important de prendre en compte les dispositions informelles et en particulier les conventions populaires existant de longue date lorsqu'on évalue les mécanismes en place pour assurer la neutralité de la fonction publique.
5. Les restrictions à l'influence politique des partis sur la fonction publique varient selon le type de constitution en vigueur et l'évolution administrative. L'influence politique peut être une réponse rationnelle à des situations où l'exécutif doit faire face à des dispositions structurelles qui se traduisent par l'existence d'une multiplicité de responsables susceptibles d'entraver le changement. Explicitement, quand il y a une multiplicité de responsables, le seul responsable politique ayant des responsabilités d'état (ministre, secrétaire aux Etats-Unis, etc.) est incité à une politisation car cela lui apporte plus de contrôle sur une bureaucratie impassible. Cette conclusion va à l'encontre des a priori étayés dans une grande partie de la littérature relative à la gestion du secteur public, dans laquelle on retrouve de nombreux avertissements concernant les aspects négatifs de l'engagement politique, suggérant souvent qu'il est préférable, en matière de bonne gouvernance, de nommer les dirigeants pour des raisons administratives plutôt que politiques.

Ces observations semblent valoir à la fois pour les traditions administratives en vigueur sur le continent européen, comme dans le cas du *Rechtsstaat*, et pour la tradition anglo-saxonne axée sur l'« intérêt général »⁷.

En offrant un cadre à tout examen national de l'interface existant entre le politique et l'administratif, le rapport indique quatre questions clés à examiner :

1. Y a-t-il un problème à résoudre ?
2. Ce problème pourrait-il se situer à l'interface du politique et de l'administratif ?
3. La nature des dispositifs de contrôle existants est-elle bien comprise ?
4. Les dispositifs de contrôle, formels et informels, sont-ils appropriés au degré de participation politique envisagé dans les questions de personnel ?

Dans chaque cas, le rapport indique en détail des pistes de réflexion sur ces questions.

Les auteurs formulent trois modestes ambitions pour la présente étude. Celle-ci devrait tout d'abord aider à fournir un thème de discussion aux praticiens de l'OCDE. On a tendance, en particulier dans les systèmes de type Westminster, à supposer qu'un processus de nomination totalement apolitique constitue une sorte d'idéal et que toute forme de participation politique s'éloigne de ce modèle. Cette étude pourrait encourager quelque peu ceux qui se rendent compte que les choses sont un peu plus nuancées et que les institutions informelles jouent un rôle important en faveur du principe du mérite et de la séparation entre les rôles de l'administratif et du politique.

Dans le même ordre d'idées, l'étude identifie une série de questions sur lesquelles reviendront de futures enquêtes de l'OCDE concernant la gestion des ressources humaines dans le secteur public.

Enfin, et du fait qu'elle a été partiellement financée par la Banque mondiale, l'étude peut offrir aux praticiens intéressés en dehors de l'OCDE une description un peu plus réaliste de la nature de l'influence du politique dans la haute administration que les constats qui ont été faits à ce jour.

Méthodologie

Le présent rapport est fondé sur un examen empirique de la façon dont différents systèmes nationaux définissent la sphère et les limites de l'influence politique dans la gestion de la fonction publique. Il ne tente pas de déterminer si ces systèmes sont intrinsèquement « efficaces ». Il n'est possible de porter un jugement à ce sujet qu'après avoir observé un système de gouvernement pendant un certain temps, et déterminé si celui-ci a acquis une plus grande légitimité et inspire une confiance accrue aux citoyens, ou si la réalisation de ces objectifs est compromise par le manque de réactivité politique d'une fonction publique avant tout soucieuse de ses propres intérêts ou bien par une utilisation des ressources publiques par les ministres caractérisée par le clientélisme.

Les recherches effectuées pour le présent rapport sont fondées sur:

- Un examen de la bibliographie ;
- L'étude de textes juridiques tels que constitutions, lois, réglementations et codes de conduite ;
- Une enquête et des entretiens ultérieurs avec des contacts dans 12 pays (Gouvernement fédéral belge⁸, Corée, Danemark, Etats-Unis, France, Italie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pologne, Royaume-Uni, Suède et Afrique du Sud). Les pays retenus se caractérisent par une certaine diversité sur le plan régional et du point de vue des systèmes politiques.

Les experts nationaux ont répondu à une enquête portant sur les dispositions générales, l'évolution historique, la gestion du personnel, la délimitation des responsabilités, les variations des mandats en période d'élections et les dispositifs de contrôle. Il s'agissait d'anciens hauts fonctionnaires ou de hauts fonctionnaires en poste, dont des directeurs de services du personnel ou du recrutement. Il est à noter qu'ils ont répondu avec une franchise et une compétence remarquables, mais sans s'exprimer officiellement au nom de leurs gouvernements respectifs. L'enquête a porté essentiellement sur les modalités de nomination et de gestion en vigueur aux cinq niveaux les plus élevés directement au-dessous de celui des ministres nommés selon des critères politiques⁹.

L'étude examine les divers moyens par lesquels les systèmes de gouvernement parviennent à concilier le principe de neutralité politique (au sens d'une absence d'esprit partisan) et la réactivité de la fonction publique. Parmi ces moyens figurent les contraintes juridiques et classiques auxquelles est soumis le processus de décision ministérielle ; la promotion d'une culture du professionnalisme apolitique chez les fonctionnaires (quel que soit leur mode de nomination) ; les délégations de pouvoir formelles et la division

du travail entre ministres et fonctionnaires ; la transparence des procédures ; et le contrôle exercé par les autorités législatives et judiciaires.

Sauf indication contraire, la source de tous les tableaux figurant dans le rapport est l'enquête de l'OCDE effectuée auprès des experts entre mars et juin 2006.

La recherche prend les ministères clés comme référence, mais elle tente également de déterminer si et comment des agences ou autres organismes indépendants s'en écartent.

L'étude a été financée en grande partie par la Banque mondiale.

CONTEXTE

1. La fonction publique est par définition politique

Le débat sur le rapport entre fonctionnaires et responsables politiques prend fréquemment comme point de départ le modèle d'administration de Max Weber (Weber, 1980). Weber estimait que c'est lorsqu'il existe une distinction claire entre responsables politiques et fonctionnaires que la division du travail fonctionne le plus efficacement entre les deux catégories d'acteurs. Il considérait les fonctionnaires comme les auxiliaires et les subordonnés des responsables politiques, comme des experts techniques chargés de les conseiller et de mettre en œuvre leurs décisions en tant que représentants de l'État. Il voyait dans une « compétence neutre » une caractéristique déterminante du fonctionnaire.

Toutefois, alors que les responsables politiques sont chargés de définir les politiques que les fonctionnaires sont censés mettre en œuvre, Weber a signalé que les fonctionnaires de carrière risquaient de dominer les responsables politiques par leurs connaissances et leurs compétences techniques supérieures et leur expérience plus longue, alors que les ministres changent fréquemment. Cette observation correspond à ce que la nouvelle économie institutionnelle appelle « l'asymétrie de l'information », c'est-à-dire la possibilité que le « responsable » se voie contrarié dans ses efforts pour contrôler et diriger l'« agent », parce que ce dernier est en mesure de dissimuler ou de ne pas communiquer des informations importantes. L'évolution moderne dans le sens de la formalisation d'accords sur des objectifs et des obligations de notification entre les domaines politique et administratif (et entre les pouvoirs législatif et exécutif) peut être considérée comme un effort visant à réduire ce handicap au niveau de l'information.

Le modèle théorique de Weber, souvent considéré comme correspondant à un type d'administration idéal, n'a cependant inspiré que peu de stratégies. Peters *et al.* (2004) soutiennent que la fonction publique est par définition une création politique et qu'on ne peut donc pas la rendre totalement apolitique. En assurant un service public aux citoyens, les fonctionnaires participent inévitablement au processus politique consistant à décider qui obtient quoi du secteur public (Christensen and Laegreid, 2004).

De nombreux auteurs prétendent cependant que la politisation s'est accrue au fil des ans, faisant état d'une multiplication des nominations pour raisons politiques, même dans des pays tels que les États-Unis, où ce type de nomination est déjà courant à plusieurs niveaux d'administration (Dunn, 1997 ; Light, 1995 ; Peters *et al.*, 2004). Aberbach, Putnam *et al.* (1981), Aberbach et Rockman (1994), et Hart (2006) signalent eux aussi que les acteurs politiques jouent de plus en plus des rôles traditionnellement dévolus aux fonctionnaires.

Certains dénoncent l'effet négatif qui en résulte sur l'élaboration des politiques. Les options des responsables politiques deviennent plus restreintes lorsque les fonctionnaires ne se sentent pas libres de dispenser des conseils en toute franchise et de « dire la vérité au pouvoir », ce qui empêche une mise en question des politiques, élément clé du processus d'évaluation. Ces critiques ajoutent que la fonction publique de carrière en devient moins attractive, du fait du rôle de plus en plus prééminent qu'y joue le personnel nommé pour des raisons politiques (Campbell et Wilson, 1995 ; Dunn, 1997).

Pour d'autres, ce phénomène est non seulement compréhensible, mais aussi nécessaire dans une certaine mesure. Les ministres membres d'un gouvernement constitué légalement ont le droit légitime d'en contrôler l'organisation et de veiller le plus possible au respect de l'orientation politique adoptée. Peters *et al.* (2004) font observer que la délégation et la déréglementation opérées par les nouvelles réformes de la gestion publique ont en fait réduit le pouvoir des responsables politiques sur les fonctionnaires. Toutefois, du fait qu'aux yeux du public, ils sont encore tenus responsables des mesures prises par leurs services, les ministres s'efforcent parfois de contrôler leur administration en nommant des éléments loyaux sur qui ils peuvent compter pour mettre en œuvre leurs décisions politiques en toute confiance.

Rose (1976) a reproché aux fonctionnaires de carrière d'être souvent insuffisamment réceptifs aux changements de priorités décidés par les dirigeants politiques. La réactivité aux élus est maintenant largement considérée comme un moyen d'assumer ses responsabilités envers les citoyens (Dunn, 1997 ; Hood et Peters, 2004 ; Self, 1972). La « compétence neutre » des fonctionnaires est donc complétée par le principe quelque peu contradictoire de « capacité de réaction ».

2. Équilibrage des valeurs et arbitrages

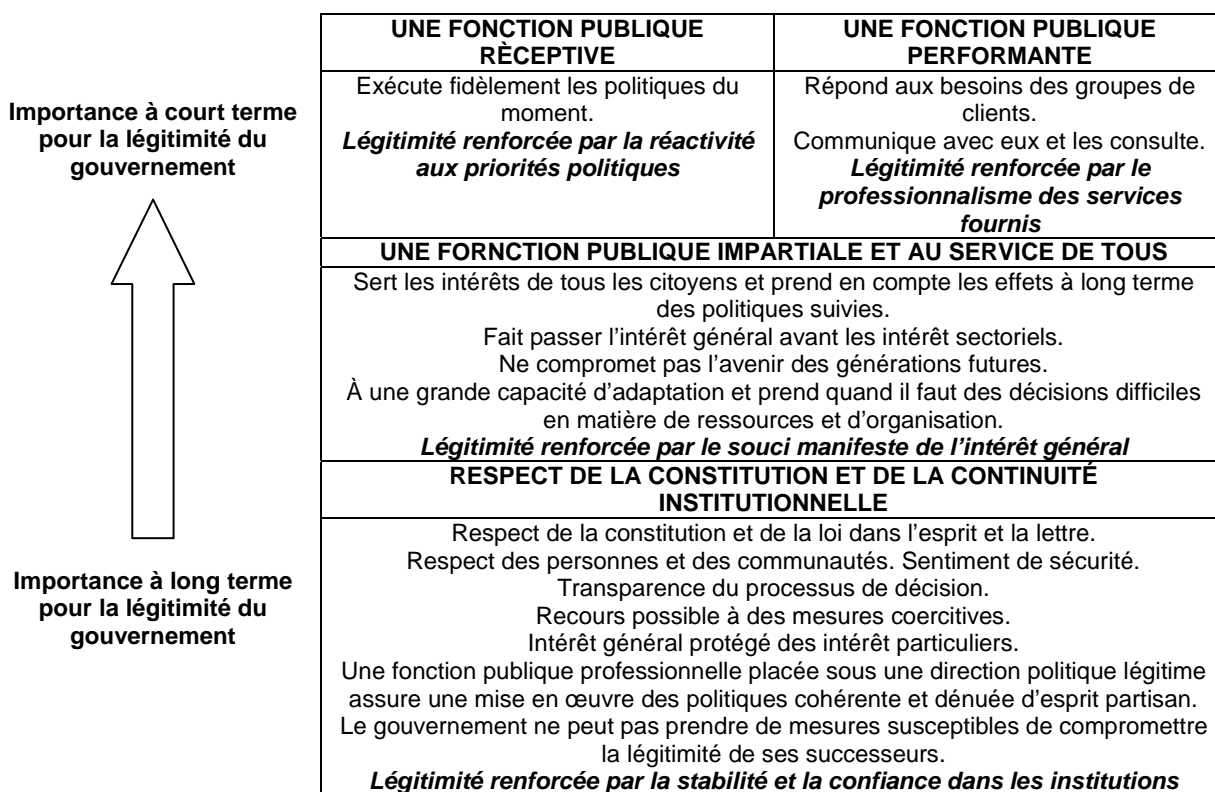
2.1. Hiérarchie des comportements de la fonction publique

Comment savoir s'il existe un équilibre plus ou moins satisfaisant entre le fonctionnement d'une fonction publique impartiale et politiquement neutre, et la réactivité des fonctionnaires aux politiques de l'exécutif du moment? Nous pourrions établir un lien avec la confiance du public, mais c'est là un terrain glissant car la confiance, notion très floue, peut avoir bien des sens différents (OCDE, 2005a).

Un équilibre approprié existe sans doute lorsque le comportement de la fonction publique qui en résulte conforte le sentiment de légitimité qu'inspire le gouvernement. Des valeurs telles que la probité ou l'intégrité ne sont pas seulement des fins en elles-mêmes car lorsque ces valeurs s'incarnent dans le comportement des fonctionnaires, le public est d'autant plus disposé à être gouverné (OCDE, 2000).

Si c'est là un test clé, il existe plusieurs domaines dans lesquels nous pourrions rechercher des exemples de comportements propres à renforcer la légitimité, comme indiqué à la Figure 1.

Figure 1. Hiérarchie des comportements de la fonction publique fondant la légitimité du gouvernement en tant qu'institution



Source : données de l'OCDE (2005b).

Ces quatre types de comportement de la fonction publique obéissent à une certaine hiérarchie, le respect de la constitution et la continuité institutionnelle constituant à la fois la caractéristique la plus traditionnelle exigée de la fonction publique, et également le domaine dans lequel la légitimité qu'elles favorisent à des chances d'être la plus durable. En revanche, l'acquisition d'une légitimité grâce à des mesures de la « performance » quantitativement démontrées est un phénomène assez récent, et la légitimité que les comportements dans ce domaine assurent à un gouvernement peut être considérée comme un peu plus fragile.

En résumé :

1. *Respect de la constitution et continuité institutionnelle.* Les institutions de la fonction publique n'ont pas d'autorité sur les institutions politiques, mais elles exercent sur elles une contrainte quasi-constitutionnelle. La légitimité découle du respect des obligations constitutionnelles et légales, indépendamment des incidences que cela peut avoir pour le gouvernement élu.
2. *Une fonction publique impartiale et au service de tous.* Si l'on monte d'un cran dans la hiérarchie, le souci manifeste de l'intérêt général de la part de la fonction publique donne l'assurance que les fonctionnaires non élus n'exercent pas un pouvoir arbitraire dans leur propre intérêt pour favoriser leurs amis, nuire à leurs ennemis, ou violer impunément les droits fondamentaux des citoyens (par exemple en procédant à des arrestations illégales ou en refusant certaines prestations), et il confère également une légitimité durable aux gouvernements (OCDE, 2000). L'impartialité ainsi comprise représente une aspiration largement reconnue du secteur public, mais de nombreux commentateurs l'ont associée à la représentativité en partant du principe que celle-ci en conditionnait pratiquement l'existence¹⁰. En ce sens, la légitimité peut être compromise par des arrangements qui permettent à la fonction publique de servir, avec les pouvoirs qu'elle exerce et les ressources publiques qu'elle administre, d'instruments politiques au profit d'un parti, par exemple lorsque des opposants politiques sont soumis à des contrôles fiscaux plus poussés que les partisans du parti au pouvoir, ou que des autorisations ou licences commerciales sont attribuées essentiellement ou uniquement à des fidèles du parti.
3. *Une fonction publique réactive.* Il apparaît de plus en plus que la fonction publique peut renforcer la légitimité du gouvernement en faisant preuve de réactivité face aux priorités politiques. La réactivité vis-à-vis des élus est maintenant largement considérée comme un moyen légitime d'être responsable à l'égard des citoyens (Dunn, 1997 ; Hood *et al.*, 2004 ; Self, 1972). Rosenthal (1997) insiste sur le rôle que jouent les médias modernes. En un temps où se généralisent les sondages, l'envoi de messages électroniques, les émissions radiophoniques interactives et les enquêtes télévisées, une réactivité accrue est attendue des législateurs et donc du gouvernement et de son administration. Le moyen le plus sûr mais peut-être le plus dangereux pour parvenir à cet objectif consiste à privilégier les critères politiques pour sélectionner, conserver, promouvoir, récompenser et discipliner les fonctionnaires.
4. *Une fonction publique performante.* Enfin, comme l'a signalé Schick (2005), les gouvernements doivent de plus en plus mériter leur légitimité en fournissant effectivement les services promis. Garrett, Thurber *et al.* (2006) citent quelques exemples montrant comment, en comptant de façon excessive sur des hauts fonctionnaires politiquement loyaux pour accroître la réactivité politique, on risque de nuire à l'efficacité et à la prestation des services.

2.2. *L'interface entre le politique et l'administratif*

La gestion de l'interface entre le politique et l'administratif constitue un aspect clé des arbitrages qui s'imposent. Dans les pays démocratiques industrialisés, la participation politique à la nomination des hauts

fonctionnaires a généralement pour buts l'adoption et la mise en œuvre efficaces des politiques plutôt qu'un clientélisme consistant à attribuer des emplois à des membres d'un parti ou d'une famille (Peters *et al.*, 2004). Cela ne fait aucun doute car il existe d'autres mécanismes, en particulier la transparence, qui font obstacle au népotisme dans ces pays, bien que cela ne signifie pas pour autant que la tradition consistant à attribuer des emplois à des protégés ait totalement disparu dans les administrations des pays industrialisés. Si l'on recourt de façon excessive à des nominations fondées sur des critères politiques, l'objectif de réactivité ne risque d'être atteint qu'au détriment des autres aspects fondamentaux du comportement attendu de la fonction publique (OCDE, 2003).

Dans les pays où les systèmes de gouvernance laissent à désirer, la politisation du recrutement et de la gestion de la fonction publique comporte des risques accrus, notamment le fait que les hauts fonctionnaires risquent de ne pas avoir les compétences nécessaires pour exercer leurs fonctions.

Encadré 1. Pressions en faveur de la réactivité politique au Royaume-Uni

Il semble que les pressions exercées pour trouver des mécanismes propres à encourager la réactivité de l'administration soient particulièrement fortes dans le modèle de type Westminster du fait de la distinction très claire existant, au sein de la fonction publique de carrière traditionnelle, entre les fonctionnaires nommés pour des raisons politiques et ceux dont la nomination s'effectue suivant une procédure administrative, ce qui fait que l'administration britannique est particulièrement rétive aux priorités politiques.

Au Royaume-Uni, les niveaux supérieurs de l'administration sont occupés par des fonctionnaires de carrière qui ont depuis longtemps le monopole de la fonction de conseillers du gouvernement. Campbell *et al.* (1995) prétendent qu'il n'existe aucun autre système dans lequel les ministres dépendent à ce point des fonctionnaires. Ceux qui sont issus de la « voie royale » rédigent des réponses au parlement et des discours pour les ministres. La neutralité, au sens de l'absence d'esprit partisan, est très appréciée et on attend des fonctionnaires un zèle identique au service du gouvernement en place quel qu'il soit. Campbell *et al.* (1995) ont observé que les mêmes fonctionnaires ont dû mettre en œuvre des politiques contradictoires pour des gouvernements travaillistes et conservateurs successifs, par exemple la nationalisation, puis la privatisation des ports, ce qui les a amenés à conclure que dans le modèle de type Westminster, les fonctionnaires devraient être non seulement neutres politiquement, mais aussi capables de traiter avec toutes sortes de partenaires politiques.

Des critiques estiment depuis longtemps que l'approche généraliste qui en est résulté a débouché sur l'amateurisme (Lord Fulton (chair), 1968). Les ministres se sont souvent déclarés préoccupés de leur forte dépendance à l'égard des fonctionnaires, qu'ils jugent par ailleurs insuffisamment coopératifs. Il semble que, quant à eux, les fonctionnaires se plaignent souvent de voir leurs conseils ignorés. À la fin des années 1980, ces tensions étaient particulièrement fortes et Campbell *et al.* (1995) notent que le Premier ministre, Madame Thatcher, a explicitement dénoncé le manque de réactivité de la fonction publique, dans lequel elle voyait un obstacle à la mise en œuvre des changements politiques souhaités. Dans le cadre du « *Next Steps Programme* », le gouvernement Thatcher a créé des organismes en dehors de la fonction publique traditionnelle. Aucun des directeurs généraux n'était issu de la filière traditionnelle de promotion rapide dont les membres occupaient des postes élevés jusqu'alors et, selon James (2003), un tiers a été recruté en dehors de la fonction publique. La réactivité aux priorités du gouvernement était absolument fondamentale et James (2003) fait observer que les ministres intervenaient parfois de façon ponctuelle lorsqu'ils le jugeaient nécessaire. Dans cette enquête, le personnel de la *Benefits Agency*, par exemple, s'est plaint de l'ingérence injustifiée du ministère de la Sécurité sociale, y compris du ministre.

Les organismes du *Next Steps Programme* étaient initialement axés sur la prestation de services. Cependant, dès le milieu des années 1990, les services d'analyse et de conseil politiques étaient eux aussi sous-traités de plus en plus souvent. On a créé des services politiques dont le personnel a été recruté pour moitié environ en dehors de la fonction publique. Campbell *et al.* (1995) soutiennent que de telles mesures et l'essor des groupes de réflexion ont mis fin au monopole exercé par les fonctionnaires en matière de politique générale et permis aux responsables politiques de reprendre le dessus sur les fonctionnaires.

Schick (2005) a signalé que la réactivité et la prestation efficace des services risquaient d'être obtenues au détriment des fondements à long terme, plus essentiels, de la légitimité (stabilité et confiance dans les institutions publiques et souci de l'intérêt général). La flexibilité et la prestation des services sont

appréciées du public, mais comme le montre l'Encadré 2, elles ne garantissent pas en elles-mêmes la légitimité du gouvernement. En fait, si elles sont assurées par une participation politique incontrôlée qui nuit à l'impartialité et à la vocation universelle de la fonction publique ainsi qu'au respect apparent de la constitution par celle-ci, elles sapent la légitimité à long terme du gouvernement.

Encadré 2. Pressions en faveur d'une ouverture au Mexique

Le cas de la réforme administrative engagée au Mexique en 2003 montre comment une forte politisation de la fonction publique compromet la légitimité d'un gouvernement en excluant des acteurs clés. Avant cette réforme, les fonctionnaires étaient recrutés d'une manière qui excluait les partisans des partis d'opposition, et les critères de mérite étaient négligés dans le processus de sélection.

Octavio (2004) fait état de la préoccupation générale qu'inspirait « l'absence de démocratie véritable » au Mexique. Gault et Klinger (2004) décrivent le système en vigueur dans ce pays depuis les années 1920 comme un système de parti unique caractérisé en outre par une forte centralisation du pouvoir au niveau de l'exécutif. Philip (2003) distingue trois phases : autoritarisme avant 1994 ; démocratisation de 1994 à 2000, et phase démocratique depuis 2000. Cette démocratisation réussie a été renforcée par la réforme de la fonction publique qui a eu lieu en 2003.

Avant les réformes, la haute administration comprenait environ 2 700 membres nommés selon des critères politiques et faisant jouer leurs relations. Le Président choisissait ses secrétaires de cabinet, qui choisissaient eux-mêmes leurs subordonnés immédiats, et ainsi de suite. Les hauts fonctionnaires appartenaient à des groupes d'alliés connus sous le nom de « camarillas », composées de fonctionnaires d'appareil qui passaient d'une affectation de brève durée à une autre, fondant leur carrière sur des prises de position politiques.

Cette situation a créé des problèmes de corruption à grande échelle et suscité des critiques de la part des organismes internationaux et des pays bailleurs de fonds. L'élection de Vicente Fox en 2000 a représenté le premier changement de parti au pouvoir depuis la Révolution de 1910. Au cours des années qui ont suivi, le Congrès a approuvé une vaste réforme de la fonction publique, comportant l'adoption d'un système de carrière fondé sur le mérite pour les grades intermédiaires et élevés de la fonction publique.

Approuvée en avril 2003, la Loi relative à la fonction publique de carrière (*Ley de Servicio Profesional de Carrera*) stipulait qu'à la suite d'une procédure d'évaluation de leur performance et de leurs compétences, quelque 42 000 fonctionnaires seraient titularisés. Depuis 2003, l'avancement du personnel en place et les recrutements s'effectuent au mérite, sous l'autorité d'organes collégiaux – les comités de sélection – constitués de fonctionnaires faisant partie de l'organisme concerné. Le nombre de nominations fondées sur des critères purement politiques a été réduit à quelques centaines.

Ce mouvement de réforme a eu pour origine des organismes indépendants tels que l'Institut de statistique (*Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática*), considéré comme une « oasis wéberienne » dans le système de nomination politisé en vigueur au Mexique. L'affectation dès 1990 d'experts fonctionnaires de carrière à l'Institut électoral fédéral a permis de contrôler plus efficacement les élections et selon certains observateurs, elle aurait servi de modèle à la réforme administrative de plus grande envergure qui a suivi.

D'autres exemples sont ceux de la Banque centrale (*Banco de México*), institution indépendante et très réputée, autonome depuis 1994, et du Service diplomatique, administration de carrière depuis sa création au 19^{ème} siècle.

Alors qu'au Royaume-Uni, les organismes indépendants dans le cadre du *Next Steps Programme* étaient considérés comme un moyen d'accroître la réactivité de l'administration, les organismes mexicains ont été associés à des mesures visant à renforcer la neutralité politique au sein d'une administration de carrière nouvellement mise en place.

Quels que soient les dispositifs en place, les modalités institutionnelles de contrôle peuvent être d'une complexité redoutable, comme l'indique l'Encadré 3 à propos des États-Unis. On trouvera de plus amples détails à ce sujet dans l'Annexe 1.

Encadré 3. Évolution des organismes de contrôle aux États-Unis

Les années 1970 ont vu la création de la *Federal Elections Commission*, de l'*Office of Government Ethics* (OGE), du *Merit Systems Protection Board* (MSPB) et de l'*Office of Special Counsel* (OSC). Également à la fin des années 1970 a été créé un système d'inspections générales. Dans les années 1980, on a créé le *President's Council on Integrity and Efficiency*, et renforcé l'OGE et l'OSC. Les années 1990 ont vu la création de l'*Office of Federal Financial Management* au sein de l'*Office of Management and Budget*, et la remise en vigueur de la loi relative aux conseillers indépendants.

Une autre évolution a été le recours à la divulgation d'informations comme moyen d'assurer une responsabilisation accrue des fonctionnaires. Un système public de divulgation des informations financières pour les trois branches du gouvernement a été institué par une loi de 1978. Un système plus efficace de divulgation d'informations financières confidentielles a été mis en place à la suite de l'*Ethics Reform Act* de 1989. Ce système, qui applique le principe de transparence aux intérêts financiers des fonctionnaires, constitue un outil fondamental pour détecter des conflits d'intérêts potentiels et mettre au point des mesures correctives appropriées.

Une troisième évolution a été la promulgation de règles de conduite plus détaillées à l'intention des fonctionnaires au niveau du pouvoir aussi bien exécutif que législatif. Les normes de conduite applicable au pouvoir exécutif récemment diffusées par l'*Office of Government Ethics* comportent des instructions précises sur des questions concernant par exemple les cadeaux, les conflits d'intérêts financiers, l'impartialité, la recherche d'un emploi, les abus de pouvoir et les activités extérieures.

Source : Gilman (2003).

OBSERVATIONS

3. Mécanismes institutionnels formels

3.1. Codification du principe de neutralité politique

Le principe selon lequel les fonctionnaires doivent exercer leurs fonctions en servant l'intérêt général plutôt que des intérêts particuliers est admis par tous les pays ayant participé à l'enquête, soit parce que ce principe est inscrit dans la constitution, une loi ou une réglementation, ou bien parce que des mesures limitent la participation politique dans l'administration, ou bien encore parce qu'il bénéficie d'un puissant soutien au niveau des conventions ou des coutumes.

Tableau 1. Le principe de neutralité politique dans les mesures administratives

	Principe de neutralité politique énoncé dans la constitution, la loi ou la réglementation	Limites fixées par la loi administrative à une intervention politique dans les administrations publiques
Belgique	Oui	Oui
Corée	Oui	--
Danemark	Non	Oui
États-Unis	Oui	Oui
France	Oui	Oui
Italie	Oui	Oui
Mexique	Oui	Oui
Nouvelle-Zélande	Oui	Oui
Pologne	Oui	Oui
Royaume-Uni	Oui	Oui
Suède	Non ¹¹	En partie ¹²
Afrique du Sud	Oui	Oui

Note: Dans les pays indiqués en **caractères gras**, le principe de neutralité politique est profondément ancré dans les mentalités ou les coutumes.

Le cadre juridique et le principe de neutralité politique sont généralement présents, mais sous des formes très différentes. Les pays répondants ont généralement reconnu que les lois et/ou les conventions connexes établissaient effectivement le principe de l'apolitisme de la fonction publique. Le Danemark et la Suède sont deux pays où le droit administratif stipule de façon très précise comment les politiques gouvernementales doivent être exécutées, et bien que dans la plupart des pays, des lois consacrent le caractère positif de la neutralité politique, celle-ci y est considérée comme une conséquence logique de procédures administratives clairement définies¹³.

Le principe de neutralité politique est profondément ancré dans la constitution de la Corée et de l'Italie, mais la plupart des pays l'énoncent dans des lois ou codes relatifs à la fonction publique qui en consacrent le caractère positif. Au Royaume-Uni, un Code administratif et un Code de gestion administrative imposent diverses restrictions à la participation des fonctionnaires à des activités politiques. En France, certaines catégories de fonctionnaires sont soumises à des restrictions plus strictes que la

fonction publique dans son ensemble. C'est ainsi que les militaires ne sont pas autorisés à faire partie d'une association à caractère politique¹⁴.

Parmi les pays qui accordent moins d'importance à la neutralité politique des fonctionnaires (toute en la reconnaissant), les États-Unis disposent d'un cadre constitutionnel solide dans lequel le rôle relativement considérable du corps législatif impose à la fonction publique une contrainte externe qui n'existe pas ailleurs. En Italie, autre pays où le principe de neutralité politique est traditionnellement moins ancré dans les coutumes, des dispositions juridiques limitant la participation politique à l'administration de la fonction publique ont été adoptées pour la première fois en 1993. On a cependant observé à plusieurs reprises des renversements de tendance dans ce domaine au cours des dernières années.

3.2. *Intervention politique dans la carrière des hauts fonctionnaires*

Bien que le principe général de neutralité politique soit accepté de façon quasi unanime, il n'est pas nécessairement synonyme d'une procédure de nomination apolitique des hauts fonctionnaires. L'enquête a révélé que le degré de participation des responsables politiques à la nomination et à la direction des hauts fonctionnaires était très variable. Il est important de noter que dans les tableaux qui suivent, le fait qu'un responsable politique participe à des décisions relatives à des nominations ou à des licenciements n'implique pas que la procédure suivie ait un caractère politique ou partisan. La constitution suédoise exige par exemple que toutes les décisions relatives à des nominations à des postes de la fonction publique répondent à des « critères objectifs tels que la compétence et le mérite », même si elles sont parfois prises par des responsables politiques.

Tableau 2. Critères de nomination

<p style="text-align: center;">Critères plutôt politiques</p>  <p style="text-align: center;">Critères plutôt administratifs</p>	Pays	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Conseillers politiques spéciaux hors cadre
	États-Unis	Politiques	Politiques	Politiques	Politiques-hybrides	Politiques-hybrides	Politiques
	Suède ¹⁵	Politiques	Politiques	Politiques	Politiques	Adm.	Politiques
	Italie ¹⁶	-	-	Politiques	Politiques	Adm.	Politiques
	Afrique du Sud	Politiques	Politiques	Hybrides	Hybrides	Adm.	--
	Mexique	Politiques	Politiques	Adm.	Adm.	Adm.	Hybrides
	France	Politiques	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Adm.	--
	Belgique	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Politiques
	Pologne	Politiques	Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	--
	Corée	Politiques	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	--
	Nouvelle-Zélande	Hybrides ¹⁷	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Hybrides
	Danemark	Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	--
Royaume-Uni	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Politiques	

Notes:

Adm. = administratif.

On parle de procédure « hybride » lorsqu'en plus des critères administratifs, des considérations politiques interviennent dans le processus de sélection. La procédure suivie aux États-Unis est qualifiée de « politique-hybride » dans la mesure où parallèlement à des nominations effectuées selon des critères purement politiques, les nominations de hauts fonctionnaires à certains niveaux répondent à des critères administratifs et dans certains organismes, la plupart, sinon la totalité des hauts responsables sont nommés en fonction de considérations politiques.

Dans ce domaine, on constate de grandes différences d'un pays à l'autre, le contraste le plus frappant étant observé entre les États-Unis, où la plupart des hauts fonctionnaires sont nommés directement par les responsables politiques, et le Danemark et le Royaume-Uni, où aucun n'est nommé selon des critères politiques (à l'exception des conseillers politiques hors cadre).

Aux États-Unis, la plupart des hauts fonctionnaires sont nommés « au bon plaisir du Président » et peuvent en principe être révoqués facilement. Dans la plupart des nominations, le rôle principal revient au Personnel Office de la Maison blanche, qui est dirigé par des fonctionnaires nommés par le Président et choisis selon des critères politiques. Le seul acteur non politique est le FBI, qui fait une enquête générale sur les candidats, mais sans avoir une autre influence directe sur la procédure de nomination. Exceptionnellement, en cas de conflit d'intérêts, l'*Office of Government Ethics* peut intervenir.

L'influence du pouvoir politique dans les procédures de nomination en Suède et en Italie n'est qu'un peu plus faible. Dans ces pays, les fonctionnaires au niveau 5 et au-dessous sont nommés suivant une procédure administrative.

Inversement, au Royaume-Uni, on affecte même aux postes les plus élevés de la haute administration des fonctionnaires de carrière nommés suivant une procédure administrative et qui sont censés travailler avec le même zèle au service de n'importe quel ministre élu (Voir l'Encadré 1).

Il existe deux types de systèmes intermédiaires. Le premier est le système mexicain, qui distingue nettement les différents niveaux de hauts fonctionnaires, ceux des rangs les plus élevés étant nommés en fonction de critères politiques et les autres, suivant une procédure administrative.

Le second type de système est celui du gouvernement fédéral belge, au sein duquel les hauts fonctionnaires – à la différence du personnel des cabinets politiques – sont nommés suivant une procédure hybride. C'est ainsi qu'au niveau 1 (poste de président du comité de direction), les critères de sélection administratifs comme le mérite et l'expérience vont de pair avec une décision finale à caractère politique. Généralement, on recourt tout d'abord à une procédure de sélection administrative appliquée par le Bureau de sélection de l'Administration fédérale (SELOR), qui procède à une présélection de candidats appropriés parmi lesquels le ministre fait un choix final. Durant la procédure administrative, le SELOR réunit un jury comprenant des hauts fonctionnaires ainsi que des spécialistes des ressources humaines et de la gestion, et des experts techniques du secteur public et du secteur privé. Les membres du jury engagent une procédure complexe qui consiste à étudier les candidatures et à faire un bilan des entretiens, et aboutit à une liste de candidats présélectionnés présentée ensuite au ministre. (Voir Annexe 3).

Les nominations constituent l'instrument le plus puissant dont disposent les responsables politiques en matière de personnel, bien qu'en nommant des sympathisants politiques, ils ne puissent avoir l'assurance que ceux-ci suivront la ligne de leur parti, de même qu'une nomination par voie administrative n'empêche pas nécessairement les intéressés de rechercher des faveurs politiques. Il est également possible d'exercer une influence par des procédures de gestion comme un licenciement, une promotion ou même une mutation à un autre poste. Dans la plupart des cas, le pouvoir de révoquer un fonctionnaire appartient au même organisme que celui qui l'a nommé. Dans les systèmes de type Westminster, on mute parfois les hauts fonctionnaires qui, pour une raison ou pour une autre, ne sont pas en mesure de travailler efficacement avec un certain ministre. On parle parfois dans ce cas d'« incompatibilité personnelle ».

Tableau 3. Critères de licenciement

Critères plutôt politiques ↑ Critères plutôt administratifs	Pays	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Conseillers politiques hors cadre
	États-Unis	Politiques	Politiques	Politiques	Politiques	Politiques	Politiques
Italie	-	-	-	Politiques	Politiques	Adm.	Politiques
Afrique du Sud	Politiques	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	--
Mexique	Politiques	Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Politiques
Pologne	Politiques	Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	--
France	Politiques	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Adm.	--
Belgique ¹⁸	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Hybride	Politiques
Nouvelle-Zélande	Hybrides	Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Hybrides
Suède ¹⁹	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Adm.	Politiques
Corée	Politiques	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	-
Danemark	Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	--
Royaume-Uni	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Politiques

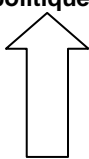
Le tableau qui ressort d'un examen des procédures de nomination et de licenciement est plus ou moins le même. Toutefois, dans le cas de l'Afrique du Sud, l'autonomie des administrateurs des niveaux 2, 3 et 4 est renforcée. Tous sont nommés suivant une procédure politique ou hybride, mais ils ne peuvent être révoqués que suivant une procédure purement administrative.

Tableau 4. Critères de promotion

Critères plutôt politiques ↑ Critères plutôt administratifs	Pays	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Conseillers politiques hors cadre
	États-Unis	Politiques	Politiques	Politiques	Politiques	Politiques	Politiques
Italie	--	--	--	--	Politiques	Politiques	--
Afrique du Sud	--	Politiques	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Hybrides	--
France	Politiques	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Adm.	--
Mexique	Politiques	Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	--
Pologne	Politiques	Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	--
Belgique ²⁰	--	--	--	--	Adm.	Adm.	Politiques
Corée	Politiques	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	-
Nouvelle-Zélande	--	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	
Danemark	Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	--

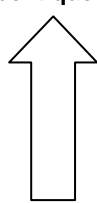
En Afrique du Sud, le renforcement de l'autonomie administrative indiqué au Tableau 3 est quelque peu atténué par les modalités de promotion. D'après le Tableau 4 bien que les administrateurs de niveaux 2, 3, et 4 ne puissent pas être révoqués pour des raisons politiques, leur avancement dépend effectivement de considérations politiques. La même observation vaut pour l'Italie, où un fonctionnaire de niveau 5 peut être nommé au niveau 4, et un fonctionnaire de niveau 4, au niveau 3.

Tableau 5. Critères de transfert à un autre poste de même niveau

Critères plutôt politiques 	Pays	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Conseillers politiques spéciaux hors cadre
	Critères plutôt adminis- tratifs	États-Unis	Politiques	Politiques	Politiques	Politiques	Politiques
Italie		--	--	--	Politiques	Adm.	-
Afrique du Sud		Politiques	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Adm.	-
Mexique		Politiques	Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	Politiques
Pologne		Politiques	--	--	Adm.	Adm.	--
France		--	Hybrides	--	Hybrides	Adm.	--
Belgique ²¹		--	--	--	Adm.	Adm.	Politiques
Corée		Politiques	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	-
Danemark		Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	-
Royaume-Uni		Adm. ²²	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Politiques

Le cas du Royaume-Uni semble indiquer que les modalités de mutation d'un administrateur de niveau 1 à un poste de même niveau n'excluent pas une intervention politique, mais que tout remplacement s'effectue suivant une procédure administrative.

Tableau 6. Mécanismes d'évaluation

Plutôt politiques 	Pays	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Conseillers politiques en dehors cadre
	Plutôt adminis- tratives	États-Unis	Politiques	Politiques	Politiques	Politiques	Politiques
France		Politiques	Politiques	Politiques	Hybrides	Hybrides	--
Italie		--	--	Politiques	Adm.	Adm.	Sans objet ²³
Afrique du Sud		Politiques	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Adm.	
Pologne		Politiques	Hybride	Adm.	Adm.	Adm.	--
Belgique ²⁴		Politiques	Hybride	Adm.	Adm.	Adm.	Politiques
Mexique		Politiques	Hybride	Adm.	Adm.	Adm.	Politiques
Nouvelle-Zélande		Politiques	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Hybrides
Danemark		Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	
Corée		Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	-

Les mécanismes d'évaluation confirment le tableau général que révèlent les procédures de nomination et de promotion. On constate à nouveau qu'il est possible d'utiliser les différents leviers pour assurer un certain équilibre car, malgré les considérations politiques qui entrent en compte dans les promotions, l'évaluation qui précède la décision relative à une promotion est fondée sur des procédures administratives ou hybrides, ce qui atténue quelque peu le caractère politique de la décision (voir niveaux 2 et 3 au Mexique, niveau 5 en Afrique du Sud). Cependant l'évaluation peut également servir de contrepoids. Alors que la France occupe une position intermédiaire dans la mesure où les critères de nomination, de licenciement, de promotion et de transfert sont équilibrés en ce sens qu'ils sont politiques pour le niveau 1, hybrides pour les niveaux 2, 3 et 4 et administratifs pour le niveau 5, une évolution dans le sens de procédures politiques ou hybrides est à noter en ce qui concerne l'évaluation. Le système français se rapproche ainsi de celui de pays caractérisés par une plus grande influence politique comme les États-Unis et l'Italie. Comme la France a une longue tradition d'équité et de neutralité du point de vue de l'accès à la fonction publique, on pourrait y voir un moyen d'équilibre pour assurer la réactivité au programme politique du ministre.

3.3. *Délimitation formelle des rôles des responsables politiques et des fonctionnaires*

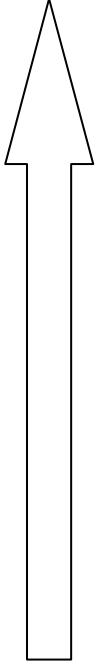
3.3.1. *Restrictions applicables aux fonctionnaires*

Comme on l'a vu, pratiquement tous les pays ayant participé à l'enquête adhèrent d'une manière ou d'une autre au principe selon lequel les fonctionnaires doivent exercer leurs fonctions d'une manière qui serve l'intérêt général plutôt que des intérêts partisans. L'étude a montré que les pays disposent d'un assortiment de lois, conventions et procédures qui visent à exclure la politique partisane de l'administration en explicitant le partage des responsabilités entre ministres et fonctionnaires, et parfois en interdisant aux responsables politiques ou aux fonctionnaires d'intervenir dans certains domaines.

Le Tableau 7 indique les principales restrictions légales à l'activité politique des fonctionnaires. Il montre que c'est aux États-Unis, en Corée et en Afrique du Sud que ces restrictions sont les plus marquées²⁵. Les nombreuses restrictions en vigueur au Mexique et en Pologne résultent d'un changement de politique relativement récent dans le sens d'une fonction publique de carrière fondée sur le mérite. Au Mexique, à la suite de l'élection d'un nouveau gouvernement, plusieurs règles concrètes ont été établies pour la première fois en 2003/2004, instituant le principe de la neutralité politique²⁶.

Au total, sept des 12 pays interdisent officiellement aux fonctionnaires de se livrer à une activité politique, pratique qui correspond en Suède à une convention ancienne. La moitié des pays limitent l'accès des fonctionnaires à une fonction officielle.

Tableau 7. Lois, codes ou coutumes limitant les activités politiques des fonctionnaires

	Pays	Candidature à une fonction officielle?	Activité politique partisane notoire ?	Autre activité politique partisane?	Activité syndicale?
	États-Unis	Oui	Oui	Oui – sauf dans le cas des nombreuses personnes nommées pour des raisons politiques, tant qu'elles séparent leurs activités pour un parti de leurs activités publiques	Oui
	Corée	Oui	Oui	Oui	Seulement aux grades subalternes
	Afrique du Sud	Oui	Oui	Oui – les fonctionnaires ne peuvent ni présider des réunions politiques ni y prendre la parole	Non
	Mexique	Oui	Oui	Oui	Oui
	Pologne	Oui	Oui	Oui	Oui
	Royaume-Uni	Oui	Oui	Oui	Non
	Nouvelle-Zélande	Non	<i>Oui, dans le cas des hauts fonctionnaires</i>	Non	<i>Oui, dans le cas des hauts fonctionnaires</i>
	Italie	Oui ²⁷	Pas de loi, mais pratique évitée par convention	Non	Non
	Suède	Non	Pas de loi, mais pratique contraire aux mentalités	Non	Non
	France ²⁸	Non	Non	Non	Non
Danemark	Non	Non	Non	Non	
Belgique	Non	Non	Non	Non	

Note: **Caractères gras** = restrictions applicables à tous les fonctionnaires, Caractères maigres = restrictions applicables uniquement aux fonctionnaires titulaires.

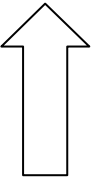
Italiques = restrictions applicables aux seuls hauts fonctionnaires.

3.3.2. Restrictions imposées aux responsables politiques

En ce qui concerne l'activité politique partisane des responsables politiques dans l'administration, le Tableau 1 montre que la Suède est le seul pays à ne pas imposer de restrictions légales dans ce domaine par la constitution, la loi, la réglementation ou le droit administratif et que le principe de neutralité politique repose solidement sur la coutume et une convention. En outre, la Suède utilise un système bien rôdé pour assurer des services publics par le biais d'organismes bien protégés des ingérences ministérielles.

Les domaines fonctionnels non soumis à un contrôle ministériel dans les pays de type Westminster (Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni) concernent les droits de décision statutaires relatifs à des questions spécialisées comme l'inscription au cadastre, ou importantes pour la gouvernance, comme la nomination du chef de la commission électorale et du *State Services Commissioner*. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, de hauts fonctionnaires assument réglementairement des responsabilités en matière comptabilité. Cette façon de rendre certaines décisions administratives politiquement neutres est inconnue dans les autres pays. Il s'agit peut-être d'une caractéristique propre au système de type Westminster, dans le cadre duquel on peut y voir un contrepois à la grande latitude dont disposent les ministres pour les questions d'administration publique.

Tableau 8. Restrictions à l'intervention des responsables politiques dans les questions administratives

 Maximum de restrictions Minimum de restrictions	Pays	Les fonctionnaires assument-ils des responsabilités administratives non soumises à un contrôle ministériel?
		Nouvelle-Zélande
	Royaume-Uni	Oui
	Danemark	Oui
	Belgique ²⁹	Oui (avec des exceptions)
	États-Unis	Oui, à quelques rares exceptions près
	France	Non
	Suède	Non
	Mexique	Non
	Pologne	Non
	Italie	Non

Il est intéressant de noter que dans certains pays comme la Nouvelle-Zélande et la Suède, le principe de conseils « francs et indépendants » prodigués aux ministres dans un esprit non partisan repose sur des conventions, alors que dans d'autres pays comme le Mexique et la Corée, il existe une convention plutôt inverse en ce sens qu'un fonctionnaire ne doit pas donner aux ministres de conseils contraires à une certaine orientation.

3.2.3. Problèmes particuliers en période électorale

Durant les changements de gouvernement, en l'absence de gouvernement élu, la fonction publique a constitutionnellement un rôle important à jouer, qui est d'assurer la continuité. Il existe des risques considérables. D'une part, une administration politisée peut prendre des mesures visant à faire pencher la balance électorale. D'autre part, un gouvernement redoutant une défaite électorale risque de prendre des mesures administratives pour compromettre les chances de son éventuel successeur. Il existe donc, dans la plupart des pays, des règles et des conventions qui ont tout à la fois pour but d'empêcher de prendre des décisions politiques inappropriées, et de faire en sorte que la fonction publique se borne à expédier les affaires courantes sans profiter de l'absence de direction politique pour agir à sa guise. Comme le note James (2006), l'absence de règles adéquates risque non seulement de compromettre la légitimité du gouvernement, mais aussi de nuire aux fonctionnaires eux-mêmes. Le nouveau gouvernement peut être incité à révoquer des fonctionnaires s'il a le sentiment qu'ils ont soutenu arbitrairement son prédécesseur.

Il existe au Royaume-Uni, au sein du gouvernement fédéral belge et en Nouvelle-Zélande une loi ou une convention en vertu de laquelle aucune nomination de hauts fonctionnaires ne peut avoir lieu en période électorale. Cela tient peut-être au fait que dans ces pays, les ministres jouent un rôle limité dans la nomination des hauts fonctionnaires. Une disposition de ce type peut être inutile dans les pays où toute nomination effectuée avant une élection peut aisément être annulée par le nouveau gouvernement. En Italie, la Loi relative à la fonction publique dispose que les chefs et les membres de la direction des organismes ministériels ou non nommés par le gouvernement au cours des six mois précédant une élection générale peuvent être révoqués par le nouveau gouvernement.

Tableau 9. Dispositions spéciales en vigueur avant des élections

Les nominations de hauts fonctionnaires ...	
Sont soumises à restrictions	Ne sont pas soumises à restrictions
Royaume-Uni Nouvelle-Zélande (par convention) Belgique (par convention) Italie	France Suède Mexique Corée Danemark États-Unis Pologne

À l'exception des États-Unis et de la Belgique, les répondants ont signalé l'existence de conventions suivant lesquelles l'administration fournit loyalement des informations aux éventuels membres du nouveau gouvernement. En Nouvelle-Zélande, pays qui est récemment passé d'un système de scrutin majoritaire à un tour à un système de représentation proportionnelle, il existe des dispositions restrictives permettant aux fonctionnaires d'expédier les affaires courantes durant la période de formation du gouvernement.

Tableau 10. Dispositions spéciales en vigueur entre des élections et la formation d'un nouveau gouvernement

Les fonctionnaires sont soumis à des restrictions supplémentaires pour les activités susceptibles d'être considérées comme politiques	Les fonctionnaires doivent fournir des conseils impartiaux et des informations à tous les membres potentiels du gouvernement	Pas de restrictions
Danemark Nouvelle-Zélande Royaume-Uni – depuis l'annonce de l'élection	Royaume-Uni Suède – informations fournies au nouveau gouvernement dès qu'il est connu Nouvelle-Zélande – lorsque le résultat de l'élection est indécis	France Belgique (gouvernement fédéral) Pologne Mexique Corée États-Unis – sans objet, car l'entrée en fonctions du gouvernement coïncide avec l'élection présidentielle

3.4. Contrôle institutionnel de l'interface entre le politique et l'administratif

Les répondants ont été interrogés sur l'importance relative des autres branches du gouvernement pour assurer la délimitation appropriée entre la politique et l'administration.

Cinq des huit pays qui ont répondu à cette question ont estimé que le corps législatif jouait un rôle très important et pour l'un d'eux, les États-Unis, il jouait ce rôle *ex ante*³⁰. Dans ce pays, pour 1 500 des fonctionnaires des grades les plus élevés, les nominations proposées par l'exécutif doivent être approuvées par le Sénat avant de devenir effectives. C'est là un contrepoids très puissant au pouvoir de l'exécutif en matière de nominations.

La Nouvelle-Zélande, en tant que pays traditionnellement de type Westminster et le Danemark, qui partage beaucoup de ses caractéristiques, n'ont pas estimé que le corps législatif jouait un rôle important. Dans le cas de la Nouvelle-Zélande, cela va de pair avec le sentiment général que les pays de type Westminster sont dotés de parlements relativement faibles. Pour ces deux pays, l'organe de contrôle le plus important est le Service du Vérificateur général des comptes.

Aucun répondant de cet échantillon n'a estimé que le corps judiciaire jouait un rôle important. Certains pays, en particulier la Suède, estiment que la loi proprement dite joue un rôle très important dans la délimitation du politique et de l'administratif. En Belgique, un rôle de surveillance est confié à un tribunal administratif, le Conseil d'État, qui fait partie de l'exécutif, mais prend des décisions en toute indépendance et peut annuler tout acte administratif.

Un facteur important est sans doute la nature du droit administratif, accordant une grande latitude comme dans les systèmes de type Westminster, ou normatif comme dans de nombreux pays d'Europe continentale. Il semblerait que là où un contrôle est exercé par le biais d'un droit administratif plus normatif, il existe moins d'autres mécanismes pour restreindre l'influence politique

Tableau 11. Mécanismes de contrôle institutionnel

Pays	Corps législatif		Corps judiciaire		Vérificateur général des comptes		Autre institutions	
	En vigueur ou peu fréquents	<i>Ex ante</i> ou rétroactifs	En vigueur ou peu fréquents	<i>Ex ante</i> ou rétroactifs	Fréquents ou peu fréquents	<i>Ex ante</i> ou rétroactifs	En vigueur ou peu fréquents	<i>Ex ante</i> ou rétroactifs
Belgique	Néant		Néant ³¹		Néant		Conseil d'État	Rétroactifs
Danemark	Peu fréquents	Rétroactifs	Peu fréquents	Rétroactifs	Fréquents	<i>Ex ante</i> et rétroactifs	En vigueur et peu fréquents	<i>Ex ante</i> et rétroactifs
France	Néant	Néant	Peu fréquents	Rétroactifs	Peu fréquents	Rétroactifs	-	-
Italie	Peu fréquents	Rétroactifs ³²	n/d	n/d	Fréquents ³³	<i>Ex ante</i>	n/d	n/d
Corée	Fréquents	<i>Ex ante</i> et rétrospectifs	Peu fréquents	Rétroactifs	Peu fréquents	Rétroactifs	En vigueur- Cour constitutionnelle, Commission de contrôle des élections management commission	Rétroactifs
Mexique	En vigueur	Rétroactifs	Peu fréquents	Rétroactifs	Fréquents	<i>Ex ante</i> et rétroactifs	En vigueur	<i>Ex ante</i> et rétroactifs
Nouvelle-Zélande	Néant	Néant	Peu fréquents	Rétroactifs	Fréquents	Rétroactifs	Peu fréquents- Gouverneur général au Conseil exécutif	Rétroactifs Gouverneur général au Conseil exécutif Council
Pologne	Peu fréquents	Rétroactifs	Peu fréquents	Rétroactifs	-	-	-	-
Suède	Fréquents	Rétroactifs	Néant	Néant	Pas encore	Rétroactifs	Néant	Néant
États-Unis	Fréquents ³⁴	<i>Ex ante</i>	Aucun rôle	-	Aucun rôle	-	<i>Ex ante</i> ³⁵	-

La variable absente de cet examen des systèmes de contrôle formels est le degré d’internalisation de la convention de neutralité politique, et l’attachement du public à ce principe. Le cas de la Suède semble démontrer clairement que la politisation peut être limitée par un assez petit nombre de règles formelles, et ce parce que ces valeurs sont profondément ancrées. L’importance de l’acceptation par le public du principe de neutralité politique est examinée plus en détail ci-après.

3.5. *Organismes indépendants*

Les mécanismes de contrôle des organismes indépendants sont manifestement très différents, question qui mériterait d’être approfondie (voir Tableau 12 et OCDE, 2002). Il semble probable que ces différences tiennent au fait que les organismes en question s’occupent généralement davantage d’exécution que de politique, et que, déléguant de nombreuses tâches de gestion, ils sont moins exposés au risque de politisation. Toutefois, dans au moins deux pays (Royaume-Uni et Nouvelle-Zélande) les conseils d’administration de ces organismes exercent un véritable pouvoir de décision plutôt que des fonctions consultatives. En pareil cas, le risque d’ingérence politique inappropriée ne se situe plus au niveau de la nomination et de la gestion des hauts fonctionnaires, mais à celui de la nomination et de la révocation des membres du conseil d’administration.

Tableau 12. Dispositions spéciales applicables aux organismes indépendants

Pays	Les dispositions limitant l’intervention politique s’appliquent-elles aux organismes indépendants ?	Les procédures relatives au personnel diffèrent-elles dans les organismes indépendants ?	Les mesures de contrôle s’appliquent-elles aux organismes publics autonomes non ministériels avec autant, moins ou plus de rigueur ?
Pologne	Non	Oui	Moins de rigueur
Suède	Non	Oui	Autant de rigueur
États-Unis	Oui	Oui	Pas du tout
Royaume-Uni	Oui	Oui, mais pas de façon aussi stricte	Moins de rigueur
Mexique	Oui ³⁶	Oui	Autant de rigueur
Belgique	Oui	Oui	Moins de rigueur
Italie	Oui	Non	Autant de rigueur
Corée	Oui	--	--
Nouvelle-Zélande	Oui	Non	Moins de rigueur
France	-	Non	Autant de rigueur
Danemark	Sans objet	--	Autant de rigueur

4. Identification des problèmes

Si l’on examine les difficultés pouvant apparaître à l’interface entre le politique et l’administratif, il semble que deux facteurs puissent indiquer un déséquilibre entre les dispositions visant à garantir la loyauté et la neutralité politique de la fonction publique, et celles propres à assurer la réactivité des fonctionnaires aux politiques du pouvoir exécutif en place : une forte rotation de personnel à la suite d’élections et une ingérence ministérielle dans les questions de gestion.

4.1. *Rotation de personnel consécutive à des élections*

Du point de vue des changements de personnel aux niveaux de responsabilité les plus élevés, les États-Unis constituent un cas extrême. Toutefois, dans la haute fonction publique (comprenant en grande partie, mais pas exclusivement, des personnes nommées pour des raisons extrapolitiques au-dessous des cinq niveaux supérieurs sur lesquels porte la présente étude), cette rotation ne concerne généralement que 1 à 2% du personnel après des élections. En revanche, aux cinq niveaux supérieurs, d’importants

remaniements ont lieu, même si le nouveau Président appartient au même parti que son prédécesseur (Savoie, 1994). La rotation ne dépend pas tant de l'appartenance à un parti que de la loyauté à l'égard du Président élu. C'est ainsi que lorsque George Bush a succédé au Président Reagan, cette rotation a touché 97 % du personnel. Le gouvernement fédéral belge et le gouvernement danois constituent des cas extrêmes en sens inverse, bien qu'en Belgique, le personnel des cabinets ministériels (nommé pour des raisons politiques) change avec les gouvernements.

Tableau 13. Mouvements de personnel dans l'administration à la suite d'un changement de gouvernement

Forte rotation ↑ Faible rotation	Pays	Certains niveaux/postes de fonctionnaires changent-ils à la suite d'un changement de gouvernement ?	Si des hauts fonctionnaires sont remplacés de façon sélective pour des raisons politiques, ces changements sont-ils...
		États-Unis	Oui
	Italie ³⁷	Oui (niveaux 3)	Généralisés (niveaux 3)
	Mexique	Oui	Considérables (niveaux 1 et 2)
	Pologne	Oui (niveau 1, Cabinet)	Considérables
	Corée	Oui (niveau 1, Vice-ministres)	--
	France	Oui (niveau 1, Cabinet)	Limités
	Belgique	Non ³⁸	Limités à un seul poste
	Royaume-Uni	Non ³⁹	Sans objet
	Nouvelle-Zélande	Non	--
	Danemark	Non	Très limités
	Suède	Non	Extrêmement rares

Tableau 14. Pourcentage de hauts fonctionnaires ayant changé d'affectation, y compris pour cause de transfert⁴⁰

Forte rotation ↑ Faible rotation	Pays	Niveau 1		Niveau 2		Niveau 3		Niveau 4		Niveau 5		Conseillers politiques spéciaux hors cadre	
		A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
	États-Unis	6	100	6	100	6	100	6	100	6	100	-	-
	Mexique	55	100	55	100	55	70	55	70	55	70	55	100
	Italie	-	-	-	-	-	100		0 ⁴¹		0	-	100
	France	-	-	2-6	1-5	2-6	1-5	-	-	-	-	-	-
	Belgique	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0-100 ⁴²	0-100
	Danemark	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-

A= récente réélection d'un gouvernement en place ou élection gagnée par le parti au pouvoir.

B= récente élection débouchant sur la constitution d'un nouveau gouvernement.

Le Mexique et l'Italie constituent deux cas intermédiaires intéressants. En Italie, il existe une nette distinction entre le niveau 3, où le personnel est remplacé en totalité tandis que celui des niveaux 4 et 5 reste en poste. Au Mexique, la rotation est plus progressive. Elle est totale aux deux niveaux supérieurs, et également assez forte aux niveaux moins élevés, 70 % des administrateurs étant en effet remplacés à la suite de l'élection d'un nouveau gouvernement.

4.2. Ingérence ministérielle dans les questions de gestion

Au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, les répondants ont estimé que l'ingérence dans les questions de gestion était moindre et que les responsabilités hors du contrôle du ministre étaient mieux délimitées. Dans les autres pays, ils ont estimé que les ministres avaient tendance à intervenir en certaines occasions dans les tâches de gestion des hauts fonctionnaires, et que cela était même fréquent dans des pays comme l'Italie, la Pologne et le Danemark.

Dans l'ensemble, le degré d'autonomie dont jouissent les hauts fonctionnaires est généralement stable dans la plupart des pays. À l'exception des États-Unis, de la Pologne et du Mexique, il n'est pas modifié par un changement de gouvernement. Comme le Mexique est passé récemment d'un système fortement politisé (dans lequel les nominations étaient liées à l'affiliation politique) à un système très différent de fonction publique de carrière politiquement neutre, il n'est pas encore parvenu à ce degré de stabilité. Le Mexique est encore un pays en transition où certains acteurs politiques clés penchent pour l'ancien système politicisé et d'autres, pour le nouveau système de fonction publique de carrière.

Tableau 15. Intervention des responsables politiques dans l'administration

Moins d'autonomie ↑ Plus d'autonomie	Pays	Les ministres ont-ils tendance à intervenir dans les tâches de gestion des hauts fonctionnaires ?	Le degré d'intervention des responsables politiques dans les questions administratives change-t-il à la suite d'un changement de gouvernement ?
		Italie	Moyennement
	Pologne	Fréquemment	Oui
	Danemark	Fréquemment	Non
	États-Unis	Moyennement	Oui
	Belgique	Moyennement	Non
	Mexique	Rarement	Oui
	Suède	Rarement	Non
	France	-- ⁴⁴	Non
	Royaume-Uni	Rarement	Non
	Nouvelle-Zélande	Jamais	Non

5. Importance des conventions informelles

Le Tableau 16 récapitule les réponses fournies antérieurement afin de donner une idée d'ensemble de l'intervention des responsables politiques dans les décisions relatives à la nomination du personnel clé dans les pays examinés. Comme on pouvait s'y attendre, la participation politique à un aspect de la gestion des ressources humaines donne une idée assez exacte de ce qu'elle peut être pour d'autres aspects.

Tableau 16. Intervention politique dans les questions de personnel dans différents pays

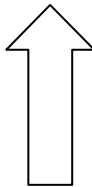
Forte intervention politique ↑ Faible intervention politique	Pays	Nominations	Révocations	Promotions	Mutations	Évaluations
		États-Unis	Forte	Forte	Forte	Forte
	Italie	Forte	Forte	Forte	Forte	Moyenne
	Afrique du Sud	Forte	Moyenne	Forte	Forte	Forte
	Mexique	Moyenne	Moyenne	Forte	Moyenne	Faible
	France	Moyenne	Moyenne	Moyenne	Moyenne	Forte
	Pologne	Moyenne	Moyenne	Moyenne	Moyenne	Moyenne
	Belgique	Moyenne	Moyenne	Moyenne	Moyenne	Moyenne
	Suède	Moyenne	--	--	--	--
	Nouvelle-Zélande	Faible	Moyenne	Faible	--	Faible
	Corée	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible
	Danemark	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible
	Royaume-Uni	Néant	Néant	--	Faible	--

Les similarités entre les classements des Tableaux 16 et 17 laissent à penser qu'une participation plus active des responsables politiques aux questions de personnel va généralement de pair avec une délimitation plus formelle de leur rôle par rapport à celui des fonctionnaires.

6. Pressions particulières en faveur de la réactivité politique

Le Tableau 18 récapitule les données pour mettre en lumière les questions souvent associées à une forte volonté d'assurer la réactivité des fonctionnaires aux politiques du pouvoir exécutif en place.

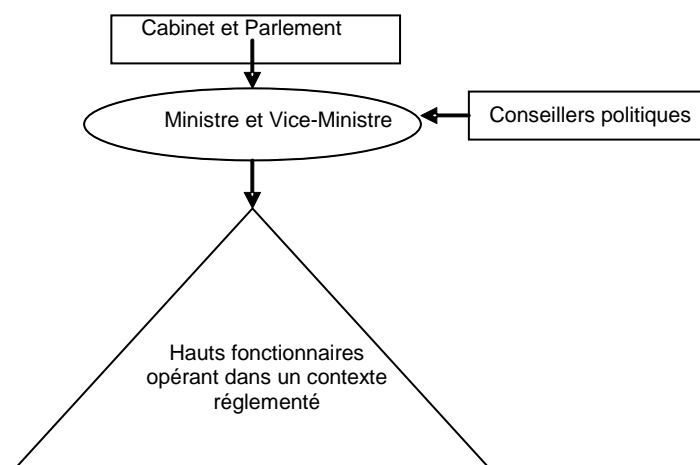
Tableau 18. Éléments liés à une forte volonté de réactivité politique

Révéléateur d'une forte volonté de réactivité politique  Moins révélateur	Pays	Rotation de personnel consécutive à des élections	Indication d'une ingérence ministérielle dans les questions de gestion
	Italie	Moyenne	Fréquente à rare ⁴⁷
	Pologne	Moyenne	Fréquente
	États-Unis	Forte	Fréquente à rare
	Mexique	Forte	Rare
	Corée	Moyenne	--
	Danemark	Faible	Fréquente
	France	Faible	--
	Belgique	Faible	Fréquente ⁴⁸ à rare
	Suède	Faible	Rare
	Royaume-Uni	Faible	Rare
Nouvelle-Zélande	Faible	Inexistante	

Pour interpréter cette situation, on peut par exemple examiner les types de dispositifs prévus pour assurer un contrôle politique sur les organes exécutifs⁴⁹.

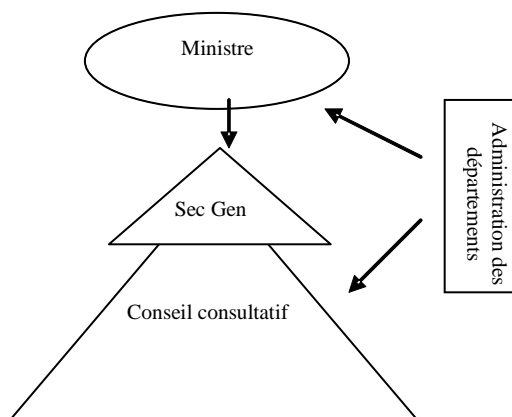
Le modèle à « responsables peu nombreux » typique des systèmes de type Westminster, offre aux ministères et aux départements la structure la plus proche de la conception wébérienne de l'administration (Gerth et Mills, 1958 ; Rheinstejn, 1968). Dans les systèmes de ce genre, et de façon stylisée, un seul responsable, le ministre, est chargé de la politique à suivre et prend des décisions à ce sujet sur la base des informations que lui fournissent des fonctionnaires de carrière professionnels et impartiaux. En réalité, il existe naturellement une catégorie de conseillers nommés selon des critères politiques qui les aident à élaborer une politique. Le cas de la Suède est plus complexe en raison de la stricte division des pouvoirs entre le Parlement, le gouvernement et l'administration, et des organismes indépendants pour la mise en œuvre de toutes les décisions du Parlement et du gouvernement. Toutefois, au sein des ministères comme des organismes, les modalités de gestion sont relativement peu entravées par d'autres acteurs détenant un droit de veto, et elles entrent donc dans cette catégorie.

Figure 2. Modèle à « responsables peu nombreux »



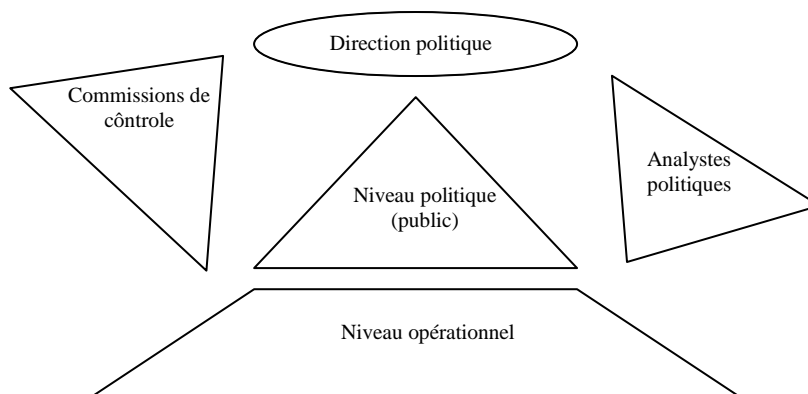
À la différence du modèle de type Westminster, le modèle à « responsables relativement nombreux » réduit quelque peu l'autorité du ministre sur le ministère dans la mesure où le contrôle qu'il exerce est atténué par le rôle d'un Secrétaire général ou fonctionnaire de grade équivalent aux pouvoirs étendus, avec un arsenal de dispositions administratives. En même temps, des conseils consultatifs extérieurs au gouvernement assurent une supervision et fournissent des conseils quant à la politique à suivre. Ce modèle existe surtout en Europe continentale, particulièrement en France.

Figure 3. Modèle à « responsables relativement nombreux »



Le modèle à « responsables multiples » se caractérise par une plus grande fragmentation de l'autorité politique sur les organes exécutifs. La participation des groupes d'intérêts est facilitée et le corps législatif intervient activement dans les questions d'administration publique et exerce une fonction de contrôle, tout comme le pouvoir judiciaire. Ce modèle se caractérise par la profonde influence qu'exerce le pouvoir politique au sein du ministère sur les nominations à des postes non administratifs ainsi que par l'absence d'une délimitation claire entre les nominations à caractère politique et celles qui sont effectuées suivant une procédure administrative. Cette tradition a pour exemple type les États-Unis.

Figure 4. Le modèle à « responsables multiples »



L'Annexe 2 fournit de plus amples détails. Elle passe en revue les divers acteurs qui sont les responsables dans ces modèles stylisés. Elle signale que les responsables peuvent être considérés comme des acteurs détenant un droit de veto et que leur accord est l'une des conditions du succès de la mise en œuvre d'une politique au sein d'un ministère, en concurrence de fait avec le ministre pour le rôle de responsable vis-à-vis des « acteurs » clés au sein du ministère⁵⁰. Suivant cette définition flexible, les institutions suivantes peuvent agir en tant que responsables concurrents :

1. corps législatif ;
2. autres ministères ou départements ;
3. acteurs détenant un droit de veto et tirant leur autorité de cadres légaux ou de règles professionnelles ;
4. organismes de contrôle spéciaux.

Le Tableau 19 montre, comme on pouvait s’y attendre, l’existence d’une forte corrélation entre le besoin ressenti d’une forte réactivité politique telle qu’elle est définie ci-dessus au Tableau 18 et la multiplicité des responsables des ministères et départements.

Tableau 19. Éléments structurels et recherche de la réactivité politique

Pays	Responsables	Rotation de personnel à la suite d’élections et ingérence ministérielle signalée dans les questions de gestion
Nouvelle-Zélande	Peu nombreux	Faible
Corée	Peu nombreux	Faible
Suède	Peu nombreux	Faible
Danemark	Relativement nombreux	Faible
Belgique	Relativement nombreux	Faible
France	Relativement nombreux	Faible
Italie	Relativement nombreux	Moyenne
Mexique	Relativement nombreux	Moyenne
États-Unis	Très nombreux	Forte

CONCLUSION

7. Examen des observations

Cinq observations clés ont pu être dégagées.

La première observation qui se dégage de l'étude est que, même si tous les pays sur lesquels elle a porté adhèrent au principe de la neutralité de la fonction publique au sens d'une absence d'esprit partisan, cela ne signifie pas pour autant que le processus de nomination des hauts fonctionnaires soit apolitique. Naturellement, le fait qu'un responsable politique participe à des décisions relatives à des nominations ou à des licenciements ne donne pas pour autant à cette décision un caractère partisan.

La plupart des systèmes sont des systèmes intermédiaires. Il existe dans certains cas une ligne de démarcation claire entre les hauts responsables nommés selon des critères politiques et le personnel de rang moins élevé nommé suivant une procédure administrative. Dans d'autres cas, les hauts fonctionnaires sont nommés selon une procédure hybride combinant des critères de sélection administratifs comme le mérite et l'expérience à des considérations politiques. Dans un seul pays (les États-Unis), des nominations à caractère purement politiques vont de pair, à certains niveaux, avec des nominations répondant à des critères administratifs, et dans certains organismes, la plupart sinon la totalité des hauts fonctionnaires sont nommés pour des raisons politiques.

La participation politique à un aspect de la gestion des ressources humaines donne d'excellentes indications sur l'intervention des responsables politiques pour les autres aspects.

La deuxième observation est que les pays sont dotés d'une variété de lois, conventions et procédures régissant le partage des responsabilités entre ministres et qui, dans certains cas, interdisent aux responsables politiques ou aux fonctionnaires d'intervenir dans certains domaines.

Les restrictions applicables au rôle des fonctionnaires varient d'un pays à l'autre ; elles semblent être les plus marquées aux États-Unis et en Corée et les plus faibles au Danemark, au sein du gouvernement fédéral belge et en Suède. Les restrictions formelles applicables à l'intervention des responsables politiques sont les plus marquées en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni et les plus faibles en Suède, au Mexique et en Pologne.

Dans bien des cas, des restrictions formelles particulières sont en vigueur lors d'un changement de gouvernement.

La troisième observation porte sur la variété des mécanismes de contrôle institutionnel utilisés pour limiter effectivement la participation politique à la nomination de personnel et respecter les restrictions applicables aux rôles fonctionnels. Les différents modes d'intervention des corps législatif et judiciaire et la diversité des rôles joués par le Vérificateur général des comptes, la Cour des comptes et d'autres organismes tels que la Cour constitutionnelle, la Commission de contrôle des élections, le Gouverneur général ou le Conseil d'État montrent bien qu'il est loin d'exister un modèle unique.

La quatrième observation porte sur l'importance des dispositions informelles et en particulier de conventions populaires existant de longue date.

L'étude a révélé des différences très sensibles en ce qui concerne la rotation de personnel après des élections, et également l'influence ministérielle en matière administrative. Si l'on considère le changement de personnel au niveau des hauts fonctionnaires, la rotation est particulièrement forte aux États-Unis et apparemment très faible au sein du gouvernement fédéral belge et au Danemark. En ce qui concerne l'intervention des ministères dans les questions de gestion, celle-ci paraît moindre au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande qu'en Italie, en Pologne et au Danemark.

Ces différences ne tiennent qu'en partie à des dispositions formelles. Alors qu'en général, une plus grande participation politique va de pair avec davantage de restrictions au niveau des rôles, les exceptions signalées montrent l'importance des conventions informelles. Dans l'ensemble, il apparaît qu'une participation active des responsables politiques à la nomination du personnel s'accompagne d'une délimitation plus formelle des rôles respectifs des responsables politiques et des fonctionnaires sauf lorsque, comme en Suède, le principe de neutralité politique est profondément ancré dans les mœurs.

La cinquième observation porte sur le fait que les restrictions à l'influence politique d'un parti sur la fonction publique varie selon le type de constitution en vigueur et l'évolution administrative. Dans cet échantillon, les pays dotés d'un exécutif plus contraint dans son autorité, qui doit cohabiter avec le droit de veto du le droit administratif ou du pouvoir du corps législatif, l'influence politique sur les questions de personnel est plus restreinte. L'interprétation offerte dans ce rapport suggère que l'intervention politique est une réaction à des situations dans lesquelles l'exécutif est confronté à des mécanismes structurels qui ont pour effet de multiplier le nombre de responsables susceptibles d'entraver le changement. Explicitement, quand il y a une multiplicité de responsables, le seul responsable politique ayant des responsabilités d'état (ministre, secrétaire aux Etats-Unis, etc.) est incité à une politisation car cela lui apporte plus de contrôle sur une bureaucratie impassible. Si cette interprétation est juste, cela suggère qu'un certain degré de participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires est courant et on peut y voir une stratégie raisonnable car elle permet d'obtenir une réactivité aux priorités politiques au sein des ministères et de départements qui risquerait sinon de s'y opposer, notamment parce qu'ils font l'objet de pressions de la part d'autres responsables concurrents.

La multiplicité des responsables est une question essentielle. Néanmoins, les pays ayant traverser récemment une profonde transition politique représentent également des exemples de multiples responsables à cause de l'importance de l'absorption par des groupes d'intérêt. Ainsi le type de constitution et l'évolution administrative sont tous les deux des éléments fondamentaux dans la création du contexte de politisation.

Cette conclusion va à l'encontre de l'hypothèse si fréquente dans une bonne partie de la bibliographie relative à la gestion publique, qui met en garde contre les effets négatifs d'une participation politique et suggère souvent que les décisions en matière de personnel devraient être prises en fonction de critères purement administratifs, et que toute mesure en faveur d'une participation politique à ces décisions est intrinsèquement dommageable à la gouvernance.

8. Cadre provisoire

Il est probable que la délimitation du politique et de l'administratif continuera à évoluer. D'une façon générale, les enquêtés estiment que la tendance historique est à une diminution de la politisation, malgré la prééminence des postes de conseiller politique, des systèmes d'emploi privilégiant la mobilité et des organismes publics autonomes (voir Annexe 1). En principe, cette tendance pourrait aussi bien se maintenir que s'inverser. Dans les pays où l'administration n'est pas soumise à un contrôle strict du corps

législatif, les responsables politiques peuvent, ne serait-ce que pour répondre aux exigences techniques de la gestion de la fonction publique, être davantage disposés à appliquer des critères crédibles de mérite et de compétence lorsqu'ils procèdent à des nominations politiques. Dans les autres, le rythme des nouvelles initiatives gouvernementales face à l'accélération du changement social peut amener à conclure qu'une fonction publique qui était auparavant jugée suffisamment réactive crée en fait des obstacles à un changement politique rapide.

Il semble que quatre questions clés méritent d'être examinées dans le cadre de tout examen de la délimitation du politique et de l'administratif.

8.1. *Y a-t-il un problème à résoudre ?*

Dans de nombreux secteurs de l'administration publique, les questions qui se posent sont suffisamment complexes et incertaines pour que l'on puisse s'inspirer du principe selon lequel ce qui n'est pas cassé n'a pas besoin d'être réparé. Le cadre utilisé par la présente étude indique des domaines clés dans lesquels il convient de déterminer s'il existe des motifs de préoccupation :

1. L'administration publique exerce-t-elle de façon satisfaisante une contrainte quasi-constitutionnelle sur les institutions politiques, veillant au respect des obligations constitutionnelles et légales, indépendamment des incidences en découlant pour le gouvernement élu ?
2. La fonction publique est-elle au service de tous ou y a-t-il lieu de craindre que ses pouvoirs et les ressources qu'elle administre puissent être utilisés comme des instruments politiques par un parti ?
3. S'adapte-t-elle aux changements de priorités politiques ?
4. Fournit-elle effectivement les services qu'elle est tenue de fournir ?

8.2. *Ce problème pourrait-il être en rapport avec l'interface entre le politique et l'administratif ?*

1. Y a-t-il une forte rotation de personnel après des élections ?
2. Observe-t-on une ingérence ministérielle injustifiée dans les questions de gestion ?
3. Les responsables politiques donnent-ils une impulsion insuffisante à l'exécution des politiques de la fonction publique ?

8.3. *La nature des modalités de contrôle est-elle bien comprise ?*

Le Tableau 20 propose une méthode stylisée pour déterminer la contribution des dispositions formelles et informelles au contrôle de l'interface entre le politique et l'administratif.

Tableau 20. Représentation stylisée de la contribution des dispositions formelles et informelles

Limitations de l'influence politique sur les nominations et les responsabilités fonctionnelles	Plus formelles	Organe de nomination indépendant	Royaume-Uni Nouvelle-Zélande France	Corée États-Unis Pologne Mexique Belgique Italie	
	↑ ↓	Procédures de nomination hybrides			
		Délégations formelles de responsabilités			
		Une culture de la gestion permet de délimiter les rôles dans les stratégies	Suède Danemark		
		Moins formelles		Les coutumes permettent d'empêcher les abus au niveau des nominations politiques	
		Mentalités favorisant un professionnalisme apolitique	Examen par le corps judiciaire	Supervision par le Vérificateur général des comptes ou la Cour des comptes, renforcée par celle du	
		Grande transparence de l'action de l'administration		Le corps législatif joue un rôle ex ante considérable dans les nominations	
		Recours à des dispositions formelles et informelles	←	→	Recours à des dispositions formelles
			Contrôle extérieur		

8.4. Les mesures de contrôle, formelles et informelles, sont-elles appropriées au degré d'intervention politique envisagé dans les questions de personnel ?

Nous constatons que certaines pressions en faveur d'une intervention politique émanent des structures politiques, et l'on aboutit à des situations dans lesquelles l'existence de multiples responsables donne lieu à des pressions particulières en faveur d'une intervention politique plus active. Lorsqu'un responsable ne dispose que de peu de leviers pour mettre en œuvre une politique, un risque légèrement accru d'abus d'influence politique peut être un prix acceptable à payer si l'ensemble de la gouvernance s'en trouve amélioré⁵¹. Toutefois, le contrepoids à cette participation politique dépend fortement du contexte social plus général, et lorsqu'il existe un solide soutien populaire à une fonction publique neutre et apolitique, des dispositions informelles peuvent être très efficaces. Inversement, lorsque ce soutien populaire ne s'est pas encore matérialisé ou n'existe pas, des modalités de contrôle formelles particulièrement strictes s'imposent.

En bref, l'étude indique qu'une influence politique accrue sur les questions de personnel peut être positive si les responsabilités fonctionnelles sont soumises à d'autres freins et contrepoids, et qu'elle peut être essentielle si l'alternative est une influence politique très faible sur la fonction publique. Un mauvais équilibre risque de provoquer une réaction négative imprévue. En particulier, une délimitation wébérienne

trop stricte entre les ministres et la fonction publique peut provoquer des pressions en faveur de systèmes alternatifs ou doubles afin d'accroître la réactivité politique.

Le diable est cependant dans les détails, et un pays désireux d'encourager une plus grande réactivité risque d'être tenté d'accroître le niveau de participation politique dans l'administration sans prêter attention aux freins et contreponds garantissant qu'il n'en résultera pas de conséquences négatives sur des questions de légitimité plus fondamentales comme la non discrimination, le respect de la constitution et la continuité.

ANNEXE 1 TENDANCES OBSERVÉES

Tendances observées de la politisation

De nombreux répondants ont fait observer que dans le cadre de leur système, la tendance générale est à une diminution du contrôle politique. Dans certains cas, des scandales ou des incidents ont eu pour effet de modifier profondément le contrôle politique exercé au sein de l'administration. C'est ainsi que le gouvernement fédéral belge a engagé la réforme Copernic à la suite de deux scandales, l'affaire Dutroux et l'affaire de la dioxine, qui a débouché sur un puissant mouvement citoyen. En 2001, la réforme Copernic a été engagée dans le but de renforcer la coopération entre les ministres et les hauts fonctionnaires des ministères en vue de redorer le blason de la fonction publique aux yeux du public. Un élément clé a été la mise en place d'un système de mandat pour les postes de la haute administration, en vue de tenir les hauts fonctionnaires davantage responsables de leur action, et de délimiter plus clairement les responsabilités entre les fonctions politique et administrative.

L'un des objectifs clés de la réforme Copernic était cependant de supprimer les grands cabinets politiques, au personnel pléthorique et jugés responsables de la politisation du système. Cette réforme a échoué et les cabinets ministériels sont encore en place et chargés de fixer les objectifs stratégiques. Les membres du Cabinet (actuellement au nombre de 797) sont encore nommés selon des critères politiques et ils constituent un groupe nettement plus nombreux que celui des hauts fonctionnaires (au nombre de 173 en août 2006).

Tableau A1.1. Perceptions de l'évolution du contrôle politique

Pays où le contrôle politique sur les postes de la haute fonction publique a tendance à diminuer	Pas d'évolution	Pays où la politisation a tendance à s'accroître
Nouvelle-Zélande Mexique Royaume-Uni ⁵² (Pologne, jusqu'en 2005)	Corée France Danemark Suède Belgique	États-Unis Italie (depuis 2000)

En Italie, la corruption a fait l'objet d'une grande campagne de critique au niveau national et local. Au début des années 1990, un certain nombre de scandales de corruption ont révélé l'existence de relations inadmissibles entre des responsables politiques et des entreprises. Les critiques émises à ce sujet ont débouché sur d'importantes réformes. En 1993, le principe d'une délimitation des fonctions entre les responsables politiques et les hauts fonctionnaires a été adopté pour la première fois et à la fin des années 1990, il a été renforcé par plusieurs autres décrets. Le mouvement de réforme a duré une dizaine d'années et abouti à une séparation nette entre les acteurs politiques et administratifs. Depuis les années 2000, on observe cependant un certain renversement de cette tendance.

Des expériences similaires au Mexique ont amené le gouvernement issu des récentes élections à adopter le principe de neutralité pour les fonctionnaires de carrière en 2003/2004.

Au Danemark, au milieu des années 1990, un ministre aurait demandé à des fonctionnaires d'agir de façon illégale. Un procès ultérieur a montré qu'aucune directive claire n'était donnée aux fonctionnaires concernant leur droit ou leur obligation de refuser d'exécuter un ordre illégal émanant du ministre. Le Danemark a adopté en 2005 un Code de bonne gouvernance publique à l'intention des hauts fonctionnaires. Ce code spécifie que chacun d'eux doit définir clairement son espace managérial par rapport au ministre.

C'est le scandale du Watergate qui a eu l'effet le plus sensible sur la participation des acteurs politiques aux États-Unis. Entre 1977 et 1979, cette affaire a eu pour conséquence directe la création de nombreux organismes, notamment l'*Office of Government Ethics*, l'*Inspector General*, et l'*Office of Special Council*. La Loi relative à la délimitation des responsabilités entre les deux catégories d'acteurs évolue constamment.

On peut observer des tendances inverses. Aux États-Unis, le Président Clinton a accordé une plus grande latitude que ses prédécesseurs aux fonctionnaires en ce qui concerne la participation à des activités politiques. En Corée, où même les ministres sont traditionnellement choisis parmi les fonctionnaires de carrière, on peut constater une certaine politisation du processus de nomination des ministres, recrutés de plus en plus souvent en dehors de la fonction publique de carrière. Ce phénomène a été lié au renforcement récent du statut du corps législatif. En conséquence du mouvement de réforme de la gestion publique en Nouvelle-Zélande, on a signalé certains incidents impliquant des entités autonomes qui souhaitaient agir selon des critères politiques, au mépris de l'impartialité à laquelle elles sont tenues.

Tendances observées à la suite d'autres réformes de la gestion publique

Certains auteurs cités dans la bibliographie ont étudié l'influence de réformes telles que la création d'agences autonomes, la déréglementation des questions de personnel, la gestion des performances et la délégation de pouvoirs aux échelons subalternes. Selon Peters et Pierre (2001), ces mesures ont eu partiellement pour but de permettre aux responsables politiques de reprendre le contrôle de l'administration en mettant fin au monopole de la fonction publique et à des niches bien établies au sein de l'administration en ouvrant celle-ci à des candidatures extérieures et en décentralisant la structure.

Toutefois, certaines réformes semblent paradoxalement avoir eu l'effet inverse en renforçant les pouvoirs des responsables non politiques et en créant ainsi de nouvelles sources de différend, en faisant appel à un nombre accru d'agents contractuels plus soucieux d'objectifs de rendement que de l'administration dans son ensemble. Si les hauts fonctionnaires se voient offrir des possibilités d'emploi dans des entreprises privées grâce à une plus grande mobilité entre le secteur public et le secteur privé, ils risquent d'être moins disposés à répondre aux exigences des responsables politiques.

Toonen (2001) estime avec Peters *et al.* (2001) que les récentes réformes de la gouvernance publique ont à la fois pour objectif de mettre fin aux monopoles syndicaux d'embauche et de mettre en place davantage de concurrence, de freins et contrepoids, de transparence et d'ouverture. Toutefois, l'effet qu'ont eu ces réformes sur la délimitation des responsabilités politiques varie sensiblement d'une administration à l'autre.

Le Tableau A1.2 indique si l'on estime que les mouvements de réforme en faveur de l'augmentation du personnel contractuel et de l'augmentation du nombre d'organismes indépendants représentent un renforcement ou une diminution de l'influence politique.

Tableau A1.2. Différentes tendances de l'emploi et impact sur la politisation

Pays	A-t-on tendance à faire davantage appel à...				Cette tendance est généralement considérée comme
	du personnel nommé pour des raisons politiques ?	du personnel contractuel?	des organismes autonomes?	Aucune de ces tendances n'est observée	1. renforçant l'influence politique 2. renforçant la neutralité politique 3. n'ayant aucun de ces deux effets
États-Unis	Oui	Oui	Oui (jusqu'aux années 1960-70)	-	Renforçant l'influence politique
Italie	Oui	Oui	Oui	-	Renforçant l'influence politique
Pologne	Oui	-	-	-	Renforçant l'influence politique
Suède	Oui ⁵³	Oui	-	-	N'ayant aucun de ces deux effets
Nouvelle-Zélande	-	-	Oui	-	N'ayant aucun de ces deux effets
Belgique	-	⁵⁴	Oui	-	N'ayant aucun de ces deux effets
Danemark	-	Oui	Oui	-	N'ayant aucun de ces deux effets
France	-	Oui	-	-	N'ayant aucun de ces deux effets
Corée	-	Oui	-	-	N'ayant aucun de ces deux effets
Royaume-Uni	-	-	-	Oui	N'ayant aucun de ces deux effets
Mexique	-	-	-	Oui	Renforçant la neutralité politique

Sur les quatre pays où le nombre de nominations pour raisons politiques a augmenté (États-Unis, Italie, Pologne et Suède), trois ont également accru le nombre d'agents contractuels et deux, celui des organismes indépendants. Dans trois de ces pays, cette tendance est considérée comme renforçant l'influence politique. La plupart des pays répondants ont cependant estimé que les réformes de la gestion publique étaient sans effet sur la participation politique. Le Mexique a récemment choisi une voie contraire aux tendances générales en matière d'emploi en instituant une fonction publique de carrière. La non augmentation du nombre d'agents contractuels et d'organismes indépendants au Mexique est donc considérée comme un moyen de renforcer le principe de neutralité politique.

Tableau A1.3. Contrats de durée déterminée et politisation

Pays	Lorsqu'il n'existe que des contrats de durée déterminée, les nominations, les licenciements ou les mutations pour raisons politiques sont-ils plus, moins ou aussi probables qu'auparavant ?
États-Unis	Les personnes nommées pour des raisons politiques « agissent au bon plaisir du Président » et peuvent toujours être limogées
Italie	Moins probables
France	Plus probables
Belgique	Aussi probables qu'auparavant ⁵⁵
Suède	Aussi probables qu'auparavant
Nouvelle-Zélande	Aussi probables qu'auparavant
Danemark	Aussi probables qu'auparavant
Pologne	Aussi probables qu'auparavant
Mexique	Moins probables

Deux des pays susmentionnés (États-Unis et Italie) ainsi que la France signalent également un recours accru aux contrats de durée déterminée, lorsque des licenciements ou des transferts pour raisons politiques sont probables.

Évolutions récentes ayant abouti à un réexamen de la délimitation du politique et de l'administratif

Les cas d'esprit partisan et de manque de réactivité de la part de la fonction publique sont relativement courants dans tous les pays membres de l'OCDE. En offrant quelques exemples de l'argumentaire qui a évolué aux États-Unis et en Suède, la présente section ne prétend pas qu'il s'agit de cas particulièrement extrêmes. Elle a plutôt pour but de montrer comment les préoccupations contradictoires concernant l'esprit partisan et le manque de réactivité mettent inévitablement en jeu l'interface entre l'administratif et le politique et aboutissent à différentes modalités de contrôle des procédures de nomination et de gestion de la haute fonction publique, l'accent étant mis sur des modalités formelles et informelles respectivement.

États-Unis

Préoccupations

Parmi les récents scandales politiques liés à des comportements partisans, c'est certainement l'affaire du Watergate qui a eu les plus grandes conséquences politiques et institutionnelles. Elle a été causée par une série d'événements au cours desquels l'exécutif a abusé de ses pouvoirs pour nuire au parti d'opposition et au mouvement hostile à la guerre du Vietnam. Le scandale du Watergate est ainsi nommé en raison des cambriolages qui ont eu lieu au siège du Comité national du Parti démocratique, à l'Hôtel Watergate, à Washington, où cinq hommes ont essayé de réparer un système d'écoute tombé en panne. Un grand nombre de lois, institutions et systèmes de contrôle ont été mis en place en conséquence directe des problèmes de l'enquête effectuée après l'incident. *L'Office of Government Ethics*, le poste d'*Inspector General* et l'*Office of Special Council* ont tous été créés entre 1977 et 1979. De nouvelles lois relatives au financement des campagnes politiques, plusieurs modifications de la *Freedom of Information Act*, et des lois exigeant de hauts fonctionnaires clés la divulgation de nouvelles informations financières ont également été adoptées.

Plus récemment, un débat a eu lieu sur l'utilisation à des fins politiques qu'un parti aurait faite de la fonction publique pour préparer la guerre d'Irak.

C'est naturellement lors des campagnes électorales que les préoccupations concernant le manque de réactivité de la machine administrative s'expriment de la façon la plus manifeste. Elles contiennent inévitablement une part de rhétorique et un contenu politique vague ou inexistant (Fishel, 1985). Il peut également s'agir de préoccupations politiques précises portant sur le fond même de programmes, comme lorsque dans les années 1980, on a voulu déléguer aux états la pleine responsabilité de l'éducation. Les chercheurs ont rassemblé des données très complètes sur ces préoccupations⁵⁶.

Implications pour l'interface entre l'administratif et le politique

C'est peut-être Richard Nixon qui a exprimé le plus crûment le sentiment de frustration que peut inspirer le manque de réactivité politique prêté à une administration. Il a en effet écrit dans ses mémoires présidentiels : « Je regrette que durant mon premier mandat...nous n'ayons pas nommé à tous les postes clés des ministères et des organismes des gens loyaux à l'égard du Président et de ses programmes....J'étais déterminé à ne pas commettre à nouveau la même erreur.... » (Nixon, 1978, p.768). Cette observation a été faite dans le contexte d'une administration dans laquelle on enregistre une forte rotation de personnel nommé pour des raisons politiques à la suite de l'élection d'un nouveau président, même si celui-ci appartient au même parti que son prédécesseur. Comme on l'a vu, lorsque le républicain Reagan a succédé au républicain Bush (père), cette rotation a concerné environ 97 % des hauts fonctionnaires.

Tableau A1.4. Initiatives récentes ayant des effets sur l'interface entre le politique et l'administratif aux États-Unis⁵⁷

Loi sur les campagnes électorales au niveau fédéral (<i>Federal Elections Campaign Act</i>) de 1974	Cette loi impose des limites aux contributions que peuvent apporter les particuliers, les partis politiques et les lobbies enregistrés. Elle a également porté création d'un organisme indépendant, la Commission des élections fédérales (<i>Federal Elections Commission</i>), chargée de faire respecter la loi, de faciliter la divulgation d'informations et d'administrer un programme public de financement des campagnes électorales.
Loi sur les règles déontologiques dans la fonction publique (<i>Ethics in Government Act</i>) de 1978	Cette loi a porté création du Bureau de déontologie de la fonction publique (<i>Office of Government</i>) au sein du Bureau de gestion du personnel (<i>Office of Personnel Management</i>) et l'a chargé de s'occuper au premier chef des programmes de déontologie. Elle a mis en place un système détaillé de divulgation des informations financières. Elle a également été à l'origine de l'adoption de procédures relatives à la nomination d'un procureur spécial habilité à mener des enquêtes indépendantes et à en gager des poursuites à l'encontre de hauts fonctionnaires, soustrayant ainsi l'administration de la justice aux considérations politiques dans certaines affaires très sensibles. Enfin, cette loi a renforcé les restrictions applicables au reclassement des anciens membres du pouvoir exécutif.
Loi sur les inspecteurs généraux (<i>Inspector General Act</i>) de 1978	Cette loi a porté création des Bureaux d'inspecteurs généraux (<i>Offices of Inspector General</i>) dans un certain nombre de départements et d'organismes de l'exécutif. Elle a accordé aux inspecteurs généraux une indépendance considérable (ainsi que le pouvoir de convoquer des témoins) dans l'exercice de leurs responsabilités, à savoir détecter et prévenir les fraudes, les gaspillages et la mauvaise gestion des programmes publics.
Loi relative à la réforme de la fonction publique (<i>Civil Service Reform Act</i>) de 1978	Ce texte législatif a porté création du Bureau de protection du système méritocratique (<i>Merit Systems Protection Board – MSPB</i>), chargé de superviser les stratégies du pouvoir exécutif en matière de personnel et de préserver l'intégrité du système méritocratique fédéral. Il protège les droits démocratiques des fonctionnaires, notamment leur droit de s'exprimer librement sans avoir à redouter des sanctions et d'avoir des activités syndicales, et il interdit un certain nombre de stratégies inappropriées en matière de personnel, notamment des mesures de représailles à l'encontre de fonctionnaires ayant signalé des pratiques irrégulières. Leurs plaintes sont soumises au Bureau du conseiller spécial (<i>Office of Special Counsel</i>), service chargé d'effectuer des enquêtes et d'engager des procédures judiciaires, et qui a été doté de pouvoirs renforcés. Cette loi régit la participation aux élections syndicales et le contrôle des conventions collectives.

<p>Loi fédérale sur l'intégrité financière des Directeurs (<i>Federal Managers' Financial Integrity Act</i>) de 1982</p>	<p>Cette loi a rendu obligatoires des évaluations régulières de l'adéquation du contrôle comptable et administratif des organes exécutifs. Ceux-ci sont tenus de signaler toute défaillance éventuelle de leur système de contrôle interne.</p>
<p>Loi sur le rétablissement du Bureau de déontologie dans la fonction publique (<i>Office of Government Ethics Reauthorisation Act</i>) de 1988</p>	<p>Cette loi a porté création d'un organe exécutif distinct qui avait été supprimé au sein de l'<i>Office of Personnel Management</i>, pour assurer l'efficacité des programmes déontologiques, afin de clarifier la mission de ce service et d'accroître son indépendance.</p>
<p>Loi sur la protection des personnes signalant des pratiques irrégulières (<i>Whistleblower Protection Act</i>) de 1989</p>	<p>Cette loi a porté création du Bureau du conseiller spécial (<i>Office of Special Counsel – OSC</i>), organisme indépendant au sein du pouvoir, chargé de saisir la Commission de protection des systèmes méritocratiques (<i>Merit Systems Protection Board</i>). Il est dit dans le texte de 1989 que l'OSC a pour principale fonction de protéger les fonctionnaires fédéraux, en particulier ceux qui signalent des pratiques irrégulières, contre des stratégies interdites en matière de personnel.</p>
<p>Modifications de la Loi sur la politique de passation des marchés du gouvernement fédéral (<i>Office of Federal Procurement Politique Act Amendments</i>) de 1988</p>	<p>Ces modifications contiennent de nouvelles dispositions visant à assurer l'intégrité du processus de passation des marchés du gouvernement fédéral et porte sur quatre domaines : i) reclassement ; ii) recherche d'un emploi ; iii) libéralités ; et iv) divulgation d'informations. Un vaste ensemble de règles s'appliquent également aux entrepreneurs, aux sous-traitants, aux consultants, aux experts et aux conseillers.</p>
<p>Décret (Executive Order) 12668 du 25 janvier 1989</p>	<p>Ce décret a porté création d'une Commission sur la réforme de la Loi fédérale relative aux règles éthiques, chargée d'examiner les lois, réglementations et politiques en vigueur dans ce domaine et de « formuler des recommandations au Président concernant les réformes législatives, administratives et autres nécessaires pour que le public puisse être pleinement assuré de l'intégrité de tous les fonctionnaires et employés de l'administration fédérale ». En mars 1989, cette commission a soumis son rapport contenant 27 recommandations portant sur des questions concernant les restrictions applicables en cours d'emploi et après emploi, la divulgation d'informations financières, la structure de la réglementation fédérale en matière d'éthique, les recours et les mécanismes d'exécution.</p>
<p>Loi sur la réforme des règles déontologiques (<i>Ethics Reform Act</i>) de 1989</p>	<p>Cette loi a élargi le champ de la Loi relative au reclassement de façon à inclure les membres et le personnel de haut rang du Congrès. Elle a apporté des changements dans les domaines des négociations relatives aux échanges et aux traités, de la représentation des entités étrangères, du système de divulgation des données financières ainsi que de la réglementation applicable aux conflits d'intérêts à caractère criminel.</p> <p>Elle a interdit aux fonctionnaires de solliciter ou d'accepter des cadeaux de certaines sources et autorisé le Bureau de la déontologie compétent à établir des règles d'exécution. Cette loi limite les gains liés à des activités extérieures rémunérées à un maximum de 15% du traitement annuel de l'intéressé et impose des restrictions à l'emploi de certains hauts fonctionnaires.</p> <p>Enfin, elle a interdit aux fonctionnaires ou à un membre du Congrès d'accepter des honoraires. Les honoraires sont définis comme un paiement monétaire ou en</p>

	nature pour un acte de présence, un discours ou un article. Cette disposition a été déclarée anticonstitutionnelle par la Cour suprême dans la mesure où elle s'applique à certains fonctionnaires du pouvoir exécutif.
Décret (Executive Order) 12674 du 12 avril 1989	Ce décret énonce 14 principes déontologiques. Le premier stipule qu'un emploi dans la fonction publique implique de la part de son titulaire la loyauté à l'égard de la constitution, des lois, et des principes éthiques qui doivent passer avant l'intérêt privé. Ce décret a interdit aux fonctionnaires hors cadre de l'exécutif travaillant à plein temps toute activité rémunérée en dehors de emploi. Elle a chargé les organes du pouvoir exécutif de familiariser certains fonctionnaires avec les principes déontologiques et demandé à l' <i>Office of Government Ethics</i> (OGE) d'adopter un ensemble de normes de conduite claires pour le pouvoir exécutif. Celles-ci portent sur les cadeaux, les conflits d'intérêts financiers, l'impartialité, la recherche d'un emploi, les abus de pouvoir et les activités extérieures.
Loi relative aux Directeurs financiers (<i>Chief Financial Officers Act</i>) de 1990	Cette loi vise à améliorer la gestion financière au sein de l'exécutif et à empêcher les pertes dues à la fraude, au gaspillage, à des abus et à la mauvaise gestion des programmes publics, et elle a créé un Bureau fédéral de la gestion financière (<i>Office of Federal Financial Management</i>) chargé d'arrêter la politique de gestion financière. Elle a également créé le poste de Directeur financier (<i>Chief Financial Officer</i>) au sein des services du Cabinet et de certains grands organismes.
Modifications de la Loi Hatch (<i>Hatch Act Reform Amendments</i>) de 1993	Cette loi impose des restrictions aux activités politiques des fonctionnaires. La loi de 1993 a assoupli certaines des restrictions applicables aux fonctionnaires fédéraux pour leur permettre de participer davantage, en tant que simple citoyens, à la vie politique. En même temps, elle a continué à protéger les fonctionnaires fédéraux et l'ensemble des citoyens de sollicitations politiques inappropriées.
Résolutions du Congrès relatives aux cadeaux	La Chambre des représentants et le Sénat ont adopté des règles visant à limiter fortement l'acceptation de cadeaux. La définition d'un cadeau est détaillée et inclut tout article ayant une valeur monétaire, y compris les services, transports, logement et repas.
Loi sur la publicité des activités des groupes de pression (<i>Lobbying Disclosure Act</i>) de 1995	Ce projet de loi répond aux préoccupations concernant l'influence excessive de groupes d'intérêt. Il exige que les représentants d'intérêt soient enregistrés et fassent connaître l'identité de leurs clients, les questions dont ils s'occupent et le montant de leurs gains. Il limite également les options de reclassement du ministre et du vice-ministre du Commerce, à qui il est interdit à vie de travailler pour certaines entités étrangères après leur cessation de fonctions.

Note: Les initiatives indiquées en **gras** ont été prises par l'exécutif.

Cependant, au niveau des stratégies, les problèmes liés à un esprit partisan ont été jugés plus préoccupant que ceux concernant le manque de réactivité, ce qui a suscité une opposition assez forte à une participation politique. En conséquence, comme le fait observer Gilman (2003), on a créé de nouveaux services ou organismes officiels relativement importants pour promouvoir l'intégrité financière dans les opérations et programmes publics. Certains de ces organismes ont été ultérieurement renforcés et dotés de pouvoirs accrus. Ces nouvelles évolutions sont venues s'ajouter à des dispositions prises de longue date en vue d'accroître l'indépendance d'un certain nombre de postes. En particulier, la tradition veut que les Inspecteurs généraux des douanes et le Contrôleur général ne soient pas remplacés à la suite d'élections, bien que cela soit en principe possible lorsqu'un nouveau Président prend ses fonctions. Le directeur du Bureau de la déontologie dans la fonction publique (*Office of Government Ethics*) est nommé pour une durée de cinq ans. Pour donner au titulaire de ce poste une certaine indépendance par rapport au Président, il a été décidé que son mandat serait de cinq ans, c'est-à-dire une année de plus que celui du Corps législatif (quatre ans). Voir le Tableau 14 au sujet de la rotation de personnel consécutive à des élections.

En bref, comme le montre le Tableau A1.4, il s'agit d'un domaine contesté de la politique publique, et l'interface entre le politique et l'administratif continue à faire l'objet d'interventions et de réformes fréquentes.

Tableau A1.5. Organismes de contrôle des États-Unis

Bureau exécutif du Président	Le Bureau de la déontologie dans la fonction publique (<i>Office of Government Ethics – OGE</i>) collabore étroitement avec le Bureau exécutif du Président (<i>White House Office</i>) pour approuver les personnalités désignées par le Président pour des postes confirmés par le Sénat. Il agit en tant que membre de deux groupes interorganisations faisant partie du Bureau de la gestion et du budget (<i>Office of Management and Budget – OMB</i>): le Conseil du Président pour l'intégrité et l'efficacité (<i>President's Council on Integrity and Efficiency – PCIE</i>) et le Conseil exécutif pour l'intégrité et l'efficacité (<i>Executive Council on Integrity and Efficiency – ECIE</i>). Ces deux groupes sont chargés de promouvoir l'intégrité et l'efficacité dans les programmes fédéraux. Faisant également partie de l'OMB, le Bureau de la politique de passation des marchés publics fédéraux (<i>Office of Federal Procurement Policy</i>) est chargé de fixer les grandes lignes de la politique de passation des marchés publics et joue un rôle de premier plan dans l'élaboration des systèmes de passation des marchés des organes exécutifs. L'OGE agit en coordination avec le Conseil sur la réglementation des marchés publics fédéraux (<i>Federal Acquisition Regulatory Council</i>) pour établir des réglementations en vertu de la Loi relative à l'intégrité en matière de marchés publics (<i>Procurement Integrity Act</i>). L'OGE est également en liaison étroite avec l'OMB au sujet de la législation ayant des incidences déontologiques.
Ministère de la Justice des États-Unis (<i>US Department of Justice</i>)	La responsabilité d'engager à la fois une procédure pénale et une action civile en justice en vertu de la réglementation fédérale relative aux conflits d'intérêt incombe au Service de l'intégrité publique (<i>Public Integrity Section</i>) au sein de la chambre criminelle du ministère de la Justice des Bureaux des Procureurs généraux des États-Unis. Comme tous les autres organismes, l'OGE est tenu réglementairement de saisir le ministère de la Justice des affaires susceptibles d'impliquer d'éventuelles infractions à caractère délictueux. L'OGE consulte également le Bureau du Conseiller juridique (<i>Office of Legal Counsel</i>) au sein du ministère.
Inspecteurs généraux	Les enquêtes sur les fraudes, les gaspillages et la mauvaise gestion sont généralement confiées à un Inspecteur général. Celui-ci enquête sur les violations présumées des règles et des lois ainsi que des autres réglementations fédérales.
Bureau de protection du système méritocratique (<i>Merit Systems Protection Board</i>)	Chaque organisme examine initialement les cas présumés de violation des règles déontologiques. Un fonctionnaire peut toutefois faire appel d'une sanction à son égard auprès du Bureau de protection du système méritocratique (<i>Merit Systems Protection Board – MSPB</i>). Les décisions administratives du MSPB font jurisprudence en ce qui concerne les mesures disciplinaires à prendre en cas de violation des règles administratives, notamment des normes de conduite.
Bureau du Conseiller spécial (<i>Office of Special Counsel</i>)	La réglementation de l'activité politique, de la part des fonctionnaires fédéraux, est assuré par le Bureau du Conseiller spécial (<i>Office of Special Counsel – OSC</i>). Celui-ci effectue des enquêtes et prend des décisions dans les cas de non respect présumé, de la part de fonctionnaires, des restrictions à leurs activités politiques. De plus, l'OSC étudie les cas de représailles à l'encontre des personnes ayant signalé des pratiques irrégulières et d'autres stratégies interdites en matière de personnel.
Administration des services généraux (<i>General Services Administration</i>)	L'administration des services généraux gère les actifs et les dossiers de l'État et fixe la politique à suivre dans ce domaine. Elle est responsable des réglementations relatives à l'utilisation appropriée des actifs, du matériel et des véhicules appartenant à l'État. La GSA consulte le Bureau de déontologie dans la fonction publique (OGE) sur les réglementations qu'elle établit sur l'acceptation par les organismes de voyages à titre de cadeaux. Les rapports des organismes concernant les modalités de remboursement des frais de voyage sont soumis à l'OGE.

Bureau de gestion du personnel (<i>Office of Personnel Management</i>)	Le Bureau de gestion du personnel (<i>Office of Personnel Management – OPM</i>) est chargé de faire appliquer la Loi fédérale relative au personnel par l'intermédiaire du pouvoir exécutif. L'OPM est responsable de certains domaines en rapport avec des comportements tels que le népotisme et les jeux d'argent. L'OGC consulte l'OPM au sujet de la publication des réglementations.
Commission des élections fédérales (<i>Federal Elections Commission</i>)	La Commission des élections fédérales est un organisme indépendant qui contrôle le financement public des élections présidentielles, organise la divulgation publique des informations concernant le financement de la campagne et administre la Loi relative aux limites et aux interdictions applicables aux contributions et aux dépenses visant à influencer sur les élections fédérales (Présidence, Sénat et Chambre des Représentants).
Bureau de comptabilité générale (<i>General Accounting Office</i>)	Le Bureau de comptabilité générale (<i>General Accounting Office – GAO</i>) est l'organe du Congrès chargé d'effectuer des enquêtes et des contrôles et, bien que ne faisant pas partie du pouvoir exécutif, il exerce une influence considérable pour les questions de déontologie au sein de l'exécutif. Il communique les avis du Contrôleur général, qui portent sur toutes sortes de questions d'ordre déontologique, notamment sur les avantages accordés par les programmes de fidélisation des compagnies aériennes, la loi de finances et diverses questions budgétaires. Le GAO effectue des contrôles des programmes fédéraux et publie des rapports sur ses observations.

Suède

Préoccupations

En Suède, les cas d'utilisation inappropriée de la fonction publique à des fins politiques sont rares. Même les hauts fonctionnaires nommés par le gouvernement au poste de Directeur général, le plus élevé de la fonction publique, sont généralement sélectionnés au mérite, des membres du parti d'opposition peuvent en faire partie et d'une façon générale, les compétences du candidat proposé sont largement reconnues.

Dans les années 1970, des candidats apolitiques ont été nommés à presque tous les postes de Directeur général mais au cours de la dernière décennie, bien qu'une affiliation au parti au pouvoir ne soit pas exigée, la couleur politique des candidats a pris de l'importance et des critiques à ce sujet ont été parfois formulées. Molander, Nilsson *et al.* (2002, p.10) ont fait l'observation suivante : « Au cours des trois dernières décennies, un pourcentage croissant de hauts fonctionnaires faisant partie de l'administration centrale ou d'organismes appartiennent à un parti politique, tandis que la proportion de la population affiliée à un parti politique diminue rapidement ». Ils ont estimé que la distinction entre le politique et l'administratif risquait d'être rendue floue par le fait que les personnes appartenant à ces catégories changent parfois de poste, les responsables politiques devenant des hauts fonctionnaires et vice versa.

Il y a eu environ cinq cas où des nominations effectuées par le gouvernement ont suscité une réprobation générale, les candidats n'ayant pas été jugés qualifiés pour leurs postes respectifs. La vague de protestations qui en est résulté a abouti à la révocation des intéressés. Un exemple notoire a été la nomination au poste de Directeur général du ministère de l'Agriculture d'une personne ayant de solides appuis. L'intéressée a été jugée par beaucoup inapte à exercer cette fonction, et après que tous les fonctionnaires appartenant au second niveau hiérarchique du ministère ont exprimé leur désapprobation, elle a accepté un autre poste. Les autres cas ayant suscité des critiques concernent certaines campagnes de relations publiques du gouvernement, à l'occasion desquelles des fonds publics auraient été utilisés, selon l'opposition, pour soutenir indirectement le parti au pouvoir.

Les craintes les plus récentes concernant la réactivité de l'administration à des programmes prioritaires ont eu pour origine les mesures prises par l'administration à la suite du tsunami. Lors d'un débat public animé, la capacité de la fonction publique à réagir de façon appropriée à une telle catastrophe

a été mise en question car il a été généralement reconnu que les ministères et les organismes n'étaient pas intervenus assez rapidement pour venir en aide aux citoyens suédois et d'autres nationalités dans les pays touchés. Il est apparu que les organismes de défense et de secours n'étaient pas habilités à dépenser les fonds nécessaires aux opérations sans l'accord de l'ensemble du gouvernement. L'organisme de développement n'a pu apporter à une aide qu'à certains pays car il n'était autorisé à intervenir que dans ceux officiellement reconnus comme bénéficiaires de l'aide de la Suède. C'était le cas du Sri Lanka, mais pas de la Thaïlande, ce qui a empêché l'organisme de développement d'apporter son aide à ce pays durement touché.

Dans le contexte suédois, les Directeurs généraux et les Directeurs généraux adjoints ne sont pas nommés pour une durée déterminée. Ils ne peuvent être révoqués que s'ils font l'objet de mesures disciplinaires, ce qui est extrêmement rare. Ils restent généralement en poste jusqu'à ce qu'ils acceptent un autre poste ou prennent leur retraite. Un ministre désireux de remplacer un Directeur général devrait concrètement lui faire une offre intéressante. Il en résulte que la rotation du personnel est très limitée dans la haute administration.

Implications pour l'interface entre l'administratif et le politique

Comme aux États-Unis, les préoccupations contradictoires au sujet du clientélisme et de la réactivité ont suscité une série d'enquêtes qui ont montré à quel point il est important d'ajuster fréquemment l'interface entre l'administratif et le politique. Cet ajustement prend une forme particulière en Suède en raison de l'autonomie considérable dont dispose traditionnellement l'administration dans ce pays, et de l'attachement général au principe de l'indépendance des organismes d'exécution. Les ministères sont de taille relativement limitée – ils comptent à eux tous quelque 4 000 employés – et ils ont pour principale fonction de fournir des informations aux ministres et de préparer les décisions du gouvernement. Les instructions officielles de ce dernier aux organismes publics doivent être communiquées par écrit, adoptées lors d'une réunion ministérielle officielle et rendues publiques. La transparence est considérée comme la principale garantie contre les abus de pouvoirs administratifs à des fins politiques. De plus, une récente proposition du ministère des Finances vise à renforcer les procédures d'audit et d'évaluation internes dans une cinquantaine d'organismes importants. Suivant cette proposition, ces organismes devront analyser régulièrement leur stratégie opérationnelle et donner au gouvernement la garantie écrite que leur contrôle interne est satisfaisant.

Lorsqu'un débat a lieu sur l'interface entre le politique et l'administratif, il porte généralement sur le point de savoir si l'organisation des agences empêche le pouvoir politique de peser suffisamment sur le processus de décision, le gouvernement étant ainsi dans l'incapacité d'assurer que les mesures appropriées sont prises lorsque des décisions politiques doivent être mises en œuvre.

Tableau A1.6. Études récentes sur l'interface entre le politique et l'administratif en Suède⁵⁸

Commission de l'administration publique (<i>Förvaltningsutredningen</i>)	Une Commission parlementaire a analysé l'autonomie traditionnellement accordée à l'administration. Elle a demandé si le niveau politique contrôle pleinement l'appareil administratif, en particulier eu égard au paragraphe de la constitution qui interdit les ingérences politiques dans les décisions des organismes concernant des personnes physiques ou morales. La Commission a recommandé d'exercer un contrôle plus strict.
Commission de la gouvernance des organismes (<i>Verksledningskommittén</i>)	La Commission de la gouvernance des organismes s'est concentrée sur le fonctionnement interne des organismes, en particulier sur les rapports entre leur Conseil d'administration et le Directeur général. Elle a analysé diverses formules envisageables pour assurer une influence politique sur l'administration, ainsi que d'autres méthodes permettant au public d'exercer une influence, comme la présence de non spécialistes au sein de la direction des organismes.
Commission de la politique de l'administration publique (<i>Förvaltningspolitiska kommissionen</i>)	La Commission a effectué un examen détaillé des problèmes que connaît l'administration publique dans les domaines de la gouvernance, du contrôle et de l'audit, de la politique en matière de nominations, de la déontologie des fonctionnaires, etc. Elle a relevé des problèmes généraux de gouvernance, un contrôle insuffisant d'importants flux de ressources (en particulier dans le cas des transferts), et la nécessité d'une plus grande transparence dans le processus de décision en général ainsi qu'au niveau des nominations.
Coût de l'administration (<i>Vad kostar det att regera</i>)	Le rapport sur cette question analyse l'administration centrale sous des angles différents – taille, tâches, efficacité, etc.
Études internes sur l'administration centrale	L'administration centrale a réalisé un grand nombre d'études internes portant sur un certain nombre de problèmes d'actualité – offre de compétences, personnel politique, fusion des ministères, etc.

Dans l'ensemble, et à la différence du système institutionnel formel et étendu de freins et contrepoids existant aux Etats-Unis, il existe en Suède un système largement informel comportant un nombre limité de règles ou d'institutions chargées de garantir le respect du principe du mérite et le partage approprié des responsabilités entre les ministres et la haute administration. Le principe de la neutralité politique de la fonction publique ne figure pas dans la constitution ni dans une loi ou une réglementation. Un texte officiel stipule néanmoins que l'administration doit être régie par la loi et que toutes les nominations doivent répondre à des critères objectifs tels que le mérite et la compétence. Le caractère informel des procédures et le consensus général au sujet de la neutralité de la haute fonction publique montrent que le système d'enquête est à bien des égards approprié dans la mesure où il nourrit la culture informelle et détermine une orientation qui est largement acceptée.

Tableau A1.7. Organismes de contrôle de la Suède

<p>Commission parlementaire constitutionnelle</p>	<p>Depuis 1634, la constitution suédoise établit la division des pouvoirs entre le Parlement, le gouvernement et l'administration. Il n'existe pas de Cour constitutionnelle, et le Parlement fait autorité pour ce qui est d'interpréter la constitution.</p> <p>En l'absence de Cour constitutionnelle, la Commission constitutionnelle du Parlement est chargée d'examiner et de débattre des nominations de Directeurs généraux par le gouvernement, ce qui signifie en fait que l'opposition a accès aux documents pertinents.</p> <p>La Commission constitutionnelle n'étant pas une cour, elle ne peut pas sanctionner le gouvernement dans l'éventualité d'irrégularités et peut seulement publier une déclaration critique.</p> <p>La seule sanction ultime serait un vote de confiance négatif de l'ensemble du Parlement, hypothèse assez improbable dans la mesure où le gouvernement dispose généralement, au sein du Parlement, d'une majorité susceptible de s'abstenir d'un vote négatif.</p>
<p>L'organisme de contrôle suprême</p>	<p>L'organisme de contrôle suprême est un organe de surveillance élu par le Parlement et dirigé par trois vérificateurs des comptes nationaux qui sont nommés pour sept ans et dont le mandat ne peut être renouvelé de façon à garantir l'indépendance des titulaires de ce poste. À ce jour, l'organisme de contrôle suprême n'a manifesté aucun intérêt pour les questions de mérite ni sur le caractère approprié ou non d'une éventuelle ingérence politique dans les questions de gestion administrative.</p>
<p>Un large consensus populaire et une culture de la gestion en faveur du principe du mérite et de la délimitation des rôles</p>	<p>L'instrument le plus efficace pour garantir le mérite et la délimitation appropriée des rôles entre les acteurs politiques et administratifs est le consensus populaire et une solide culture de la gestion qui favorisent le respect de ces principes. Une réaction populaire a abouti au limogeage de cinq Directeurs généraux aux compétences jugées insuffisantes.</p>

ANNEXE 2 RESTRICTIONS INSTITUTIONNELLES À LA RÉACTIVITÉ POLITIQUE AU SEIN DES ORGANES EXÉCUTIFS

Cette annexe présente les diverses catégories d'acteurs que constituent les responsables dans les modèles décrits dans l'examen qui précède dans la section 6. Les responsables peuvent être considérés comme des acteurs détenant un droit de veto dont l'accord conditionne la mise en œuvre – efficace d'une politique au sein d'un ministère, en concurrence de fait avec le ministre pour jouer le rôle de responsable vis-à-vis des « agents » clés au sein dudit ministère⁵⁹. Sur la base de cette définition large, les institutions suivantes peuvent se retrouver en situation de responsables concurrents :

1. corps législatif ;
2. autres ministères ou départements ;
3. acteurs détenant un droit de veto et tirant leur pouvoir d'un cadre juridique ou de règles professionnelles ;
4. organes de contrôle spéciaux.


Cette annexe fournit des explications supplémentaires sur chacun de ces responsables potentiellement concurrents dans le processus de mise en œuvre des politiques, avant de présenter l'exemple de quatre pays pour montrer dans quels systèmes les acteurs institutionnels respectifs seront les plus enclins à adopter une position de veto.

Responsables concurrents

Corps législatif

Il est probable que le niveau auquel s'exerce le pouvoir de déterminer le budget d'un organisme influe sensiblement sur la réactivité des fonctionnaires. Si le budget est établi avec une participation limitée du ministre qui formule des directives de politique générale à l'intention des fonctionnaires, ceux-ci ne se sentiront guère motivés car l'exécution exemplaire de la politique fixée ne pourra en aucune façon accroître le financement d'un organisme ou d'un programme. En particulier, si le corps législatif joue un rôle considérable dans l'établissement du budget, la position du ministre vis-à-vis de son administration risque d'être affaiblie dans la mesure où les fonctionnaires auront tendance à donner la priorité à l'intérêt du législateur. Le pouvoir dont il dispose au niveau de l'établissement du budget donne donc à ce dernier une position de veto potentielle⁶⁰.

Tableau A2.1. Pouvoir budgétaire du corps législatif

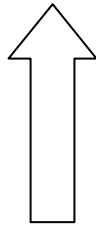
Le Parlement a : de nombreux droits budgétaires  peu de droits budgétaires	Pays	Indice	Pouvoir de veto
	États-Unis	10	Fort
	Suède	9	
	Italie	7	
	Danemark	4	Moyen
	Belgique	4	
	France	4	
	Corée	4	
	Mexique	3	Faible
	Royaume-Uni	1	
	Nouvelle-Zélande	0	

Source: ("Résultats de l'enquête sur les stratégies et procédures budgétaires": 2003).

Pour déterminer dans quelle mesure le législateur pourrait être incité à user de sa position de quasi-veto en matière de stratégies, deux autres indicateurs sont utiles :

1. *Le domaine de compétence des organismes de contrôle financier.* Les organismes de contrôle financier relèvent généralement du corps législatif. Plus ils ont de mandats, plus ils peuvent invoquer, auprès du Parlement, des raisons d'utiliser leur capacité à déterminer les crédits budgétaires.
2. *Le degré de contact entre le Parlement/corps législatif avec les groupes d'intérêt et de pression.* Des contacts très poussés entre le corps législatif et les groupes d'intérêt ou de pression avantagent les parlementaires en matière d'information, et là encore, cela pourrait les inciter à user de leur pouvoir au niveau de l'établissement du budget. Si, au contraire, les groupes de pression s'adressent aux ministres ou aux fonctionnaires, le corps législatif n'a pas cette incitation.

Tableau A2.2. Incitation, pour le corps législatif, à exercer un droit de veto

Incitation à exercer un droit de veto : Forte  Faible	Pays	Organismes d'audit : nombre de mandats/a	Indice de contact entre le Parlement et les groupes d'intérêt/b	Incitation à exercer un droit de veto
	Nouvelle-Zélande	--	5	Forte
	États-Unis	5	4	
	Danemark	4	--	
	Suède	3	3	Moyenne
	Italie	3	2	
	Royaume-Uni	3	1	
	Afrique du Sud	3	--	
	Belgique	2	1	Faible
	France	1	0	

Note:

L'indice de contact entre les groupes d'intérêt et le Parlement est défini comme suit :

5= seulement avec le Parlement, 4 = surtout avec le Parlement, 3= en partie avec le Parlement, 2= surtout avec des ministres, 1= surtout avec des fonctionnaires, 0= seulement avec des fonctionnaires

Sources:

a/ Base de données OCDE/Banque mondiale sur les stratégies et procédures budgétaires (http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_33735_2494461_1_1_1_1,00.html)

b/ Schnapp (1999).

Le tableau montre qu'en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques, le corps législatif joue probablement un rôle de responsable concurrent aux États-Unis, en Suède et en Italie (avec une forte position de veto et une incitation moyenne à forte à exercer son droit de veto) ainsi qu'au Danemark (avec une position de veto moyenne, mais une forte incitation à exercer son droit de veto).

Tableau A2.3. Droit de veto du corps législatif et incitation à l'exercer

		Incitation à exercer un droit de veto		
		Forte	Moyenne	Faible
Position de veto	Forte	États-Unis	Suède Italie	
	Moyenne	Danemark		Belgique France
	Faible	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni	

En revanche, le corps législatif n'est pas un responsable pertinent dans le processus d'exécution des politiques dans les pays suivants : Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni (où la position de veto du Parlement est faible), Belgique et France (où la position de veto est un peu plus forte, mais l'incitation à en user est faible).

Autres ministères ou départements

Dans les pays où les ministres prennent des décisions essentiellement à titre individuel sur les questions de politique générale relevant de leur département, d'autres ministères désapprouvent parfois les mesures qu'ils proposent et peuvent indiquer aux fonctionnaires compétents les raisons pour lesquelles ils ne mettent pas pleinement en œuvre la décision d'un ministre. Une position de veto de ce genre est moins probable lorsque les ministres prennent des décisions collectives sur les questions de politique générale (Blondel et Manning, 2002).

Tableau A2.4. Prise de décision collective par le cabinet

Les ministres agissent généralement ...	
Individuellement	Collectivement
États-Unis	Suède
Danemark	Royaume-Uni
France	Allemagne
Italie	Pays-Bas

Source: Schnapp (1999).

Contrairement à ce que l'on observe dans le cadre d'autres systèmes présidentiels, aux États-Unis, le cabinet prend rarement des décisions collectives. Dans ce pays, des fonctionnaires peuvent invoquer les positions opposées d'autres départements pour ne pas mettre pleinement en œuvre les décisions de leur directeur. De ce fait, aux États-Unis – tout comme au Danemark, en France et en Italie – d'autres secrétaires ou ministres représentent des responsables par rapport au modèle établi dans la présente étude⁶¹.

La situation est tout à fait inverse en Suède. Le principe de la prise de décision collective est ancré dans la constitution. Toutes les instructions données aux fonctionnaires doivent être approuvées collectivement par le Conseil des ministres et communiqués par écrit. Toute violation de cette règle est sanctionnée par le Parlement. Aucun fonctionnaire ne peut donc invoquer les points de vue divergents d'autres ministres ou la tiédeur de leur soutien pour ne pas appliquer pleinement une instruction donnée par

le ministre. Dans des pays comme la Suède et le Royaume-Uni, les ministères ne sont donc pas des responsables concurrents au sens indiqué dans la présente section.

Acteurs détenteurs d'un droit de veto tirant leur pouvoir d'un cadre juridique ou de règles professionnelles

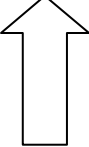
La légitimité du pouvoir de veto des responsables concurrents de cette catégorie repose sur des règles professionnelles ou des procédures administratives clairement spécifiées telles que la Loi sur les procédures administratives (*Administrative Procedures Act –APA*) aux États-Unis. En vertu de cette loi, environ 55 organismes réglementaires publics fixent les règles et réglementations concernant l'application et le respect des principales lois comme la Loi sur les produits alimentaires, les drogues et les cosmétiques (*Food, Drug and Cosmetic Act*) ou la Loi sur la sécurité et l'hygiène du travail (*Occupational Health and Safety Act*). L'APA énonce en détail les procédures administratives concernant les droits du public à l'information, la gestion des dossiers et le droit du public à la confidentialité et à l'information. Les directeurs des organismes sont responsables de l'application appropriée de ces procédures et le Bureau de la gestion et du budget (*Office of Management and Budget – OMB*) ainsi que L'Agence générale comptable (*General Accounting Office – GAO*) font rapport au Congrès à ce sujet. Ces acteurs institutionnels extérieurs au ministère ou au département ont ainsi un droit de veto pour des aspects clés du processus d'exécution des politiques.

De même, le Directeur du *Home Civil Service* au Royaume-Uni contrôle l'application du Code de gestion de la fonction publique (qui fixe des normes à l'intention de l'ensemble et comprend le Code de la fonction publique, qui donne aux fonctionnaires des directives sur les normes de conduite), ainsi que le système de gestion des carrières au sein de la fonction publique britannique. Le titulaire de ce poste est également le Secrétaire du cabinet, qui travaille pour le Premier ministre et préside le Conseil de gestion de la fonction publique. Ainsi, tandis que la responsabilité pratique d'un vaste ensemble de conditions a été confiée aux départements et aux organismes, le Secrétaire de cabinet est chargé de s'assurer que les règles de procédure administrative générales sont respectées par les fonctionnaires. À cet égard, ces règles managériales et professionnelles centralisées signifient qu'au Royaume-Uni, le Secrétaire du cabinet peut également jouer un rôle de responsable concurrent dans certains domaines⁶².

Les acteurs administratifs peuvent disposer d'un certain droit de veto conféré par des lois, des instruments et des codes de conduite visant à promouvoir un comportement conforme aux règles de déontologie. Si ces règles ont essentiellement pour but de faire respecter des procédures formelles, elles peuvent être utilisées de façon préventive pour exiger le report de l'exécution d'une politique même lorsqu'il y a seulement lieu de craindre des comportements répréhensibles. Ainsi, un régime déontologique fondé sur le respect de règles, par opposition à un système reposant sur l'intégrité, renforce la position de veto des acteurs institutionnels. De ce fait, des pays comme le Mexique, le Portugal et les États-Unis se caractérisent par des responsables potentiellement concurrents dont le pouvoir repose sur des cadres administratifs-juridiques normatifs visant à faire respecter des principes déontologiques. La Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, l'Australie et la Norvège mettent moins l'accent sur le respect de règles, et leur système se prête donc moins à ce type de position de veto. Il en va de même en Suède, pays où existe un système particulièrement informel. Le Royaume-Uni et la Finlande occupent une position intermédiaire.

Le Tableau A2.5 indique dans quelle mesure le régime déontologique est fondé sur le respect d'une réglementation (constituée de règles explicites facilement applicables) ou sur des aspirations un peu plus générales à l'intégrité dans quatre des pays examinés dans le cadre du présent rapport.

Tableau A2.5. Fondement du régime déontologique

Fondement du régime déontologique :	Pays
Aspiration à l'intégrité (objectif ambitieux, difficile à atteindre)  Régime fondé sur l'observation d'une réglementation (règles explicites faciles à faire respecter)	Nouvelle-Zélande Royaume-Uni Mexique États-Unis

Source: OCDE (1996).

Organismes de contrôle spéciaux

Alors que les organismes d'audit relèvent généralement du corps législatif, il existe aux États-Unis une institution spéciale exerçant des fonctions d'audit et de contrôle tout en détenant un pouvoir politique et placée sous l'autorité du Président : il s'agit des inspecteurs généraux du Conseil du Président sur l'intégrité et l'efficacité (*Inspector Generals of the President's Council on Integrity and Efficiency* – PCIE). Ceux-ci sont à distinguer des inspecteurs généraux du Conseil exécutif sur l'intégrité et l'efficacité (*Inspector Generals of the Executive Council on Integrity and Efficiency* (ECIE). Ces derniers peuvent être considérés comme constituant un organe de contrôle interne dans la mesure où ils sont nommés (et peuvent être révoqués) par le directeur de l'organisme qu'ils contrôlent. En revanche, les inspecteurs généraux du PCIE sont nommés par le Président (et confirmés par le Sénat). Ils sont indépendants du département au sein duquel ils travaillent dans la mesure où ils ne peuvent être relevés de leurs fonctions que par le Président. Ils jouent non seulement le rôle de vérificateurs généraux des comptes des opérations du département afin d'empêcher les fautes professionnelles telles que le gaspillage, la fraude et le vol, mais ils veillent en outre à ce que les opérations soient conformes aux grands axes de la politique du gouvernement. Les inspecteurs généraux du PCIE sont considérés comme des responsables nommés pour des raisons politiques et sont fréquemment choisis en fonction de leur loyauté envers le Président. Au sein du département, ils disposent des informations et du pouvoir nécessaires pour acquérir une position de veto par rapport au Secrétaire.

En France, il existe également un organisme supplémentaire ayant des compétences politiques au niveau de l'exécutif, avec une missions différente de celle des Inspecteurs généraux et probablement moins de pouvoirs qu'eux, mais néanmoins en concurrence avec les ministères. Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) est un service politique central relevant du Premier ministre et chargé de coordonner les politiques de tous les ministères vis-à-vis de l'Union européenne. Comme la quasi-totalité des politiques impliquent une coordination avec l'Union européenne, le SGAE intervient dans de nombreux domaines, et des observateurs ont estimé que son rôle est tel que les pouvoirs politiques sont en voie d'être concentrés au sein du cabinet du Premier ministre, au détriment de l'autonomie ministérielle.

Les inspecteurs généraux du PCIE aux États-Unis et le SGAE en France peuvent fournir un point de résistance institutionnel à l'exécution de la politique d'un ministre et constituer ainsi des responsables concurrents au sens où nous l'entendons dans la présente étude.

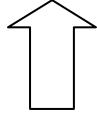
Exemples de pays dotés de modèles à responsables « peu nombreux », « relativement nombreux » et « multiples »

Une comparaison du pouvoir des responsables potentiellement concurrents examinés dans la présente annexe fait apparaître de grandes différences d'un pays à l'autre. Aux États-Unis, chacun des responsables est relativement puissant et ce pays fournit un exemple du modèle « à responsables multiples ».

En France, trois responsables sur quatre détiennent des droits de veto importants et ce pays constitue un exemple du modèle « à responsables relativement nombreux ».

En Suède, à l'exception du corps législatif dont la position est solide, aucun des autres responsables examinés ne joue un rôle prépondérant. La Suède est l'un des pays appliquant le modèle « à responsables peu nombreux ». Il en va de même pour le Royaume-Uni, où ce n'est pas le corps législatif, mais le poste assez influent de Secrétaire de cabinet qui constitue un modèle analogue.

Tableau A2.6. Responsables concurrents dans quatre pays

Responsables concurrents	Pays	Position potentielle en tant que responsables concurrents				Position générale en ce qui concerne les contraintes institutionnelles à la réactivité politique au sein des organes exécutifs
		Corps législatif	Autres ministères ou départements	Acteurs détenant un droit de veto et dont le pouvoir repose sur un cadre juridique ou des règles professionnelles	Organismes d'inspection spéciaux	
Nombreux  Peu nombreux	États-Unis	Forte	Forte	Forte	Forte	Responsables multiples
	France	Faible	Forte	Forte	Forte	Responsables relativement nombreux
	Royaume-Uni	Faible	Faible	Intermédiaire	Faible	Responsables peu nombreux
	Suède	Forte	Faible	Faible	Faible	

ANNEXE 3

PROCÉDURES DE NOMINATION HYBRIDES : L'EXEMPLE DE LA BELGIQUE

À la suite d'une série de scandales portant sur la performance d'administrations publiques clés en Belgique, singulièrement à l'occasion de l'affaire Dutroux et du scandale de la dioxine, de vastes réformes du système de gestion des ressources humaines ont été entreprises dans le secteur public. La réforme Copernic, en particulier a visé à renforcer la capacité de gestion et partant, la performance de l'administration fédérale.

Le Bureau de sélection fédéral, appelé SELOR, a joué un rôle important dans ce processus. L'une de ses principales tâches est de garantir l'application des critères de mérite dans les procédures de nomination des fonctionnaires de haut niveau. Sauf pour certains conseillers politiques spéciaux hors cadre et surtout, à l'exception du personnel des cabinets ministériels nommé pour des raisons politiques, le SELOR participe à la sélection de tous les hauts fonctionnaires faisant partie de la fonction publique fédérale.

Au-dessous des trois niveaux supérieurs de la fonction publique fédérale belge, la sélection s'effectue par une procédure administrative interne suivant laquelle le Comité de direction du ministère procède à un vote par scrutin secret pour recommander le candidat à retenir. Le résultat du scrutin est ensuite communiqué au ministre, qui est chargé de prendre la décision finale. Celui-ci est cependant censé suivre la recommandation du Comité de direction et si le vote est unanime, il lui est extrêmement difficile de passer outre à cette recommandation.

En revanche, les trois niveaux supérieurs d'un ministère belge (Président du Comité de direction N, Directeur général N-1 et Directeur N-2) correspondent à des mandats pour lesquels la sélection s'opère suivant une procédure faisant intervenir le SELOR pour garantir le respect du critère de mérite et le choix du supérieur hiérarchique. Dans le cas des fonctionnaires de niveau 1, ce supérieur est le ministre qui, en plus du mérite, prend également en compte la réactivité politique. Comme le ministre doit finalement donner son accord, la procédure de sélection pour les trois niveaux supérieurs a été qualifiée d'hybride.

Pour fournir un exemple de nomination suivant cette procédure hybride, la présente Annexe décrit la procédure de sélection applicable aux fonctionnaires de niveau en Belgique.

La procédure de nomination comprend deux phases. La première, administrative, est dirigée par le SELOR, la seconde étant constituée par la décision du ministre.

Au cours de la première phase, le SELOR supervise une procédure complexe aboutissant à la présélection d'un groupe de candidats répondant à certains critères de mérite. Suivant cette procédure, le SELOR étudie le curriculum vitae et l'expérience des candidates, organise des examens et procède à des entretiens. Le jury de sélection constitué à cette fin par le SELOR comprend divers experts indépendants.

Phase 1: Présélection

Le processus de présélection mené par le SELOR s'effectue en quatre temps :

1. **Présélection préliminaire :** D'après les informations fournies par les postulants dans un formulaire de CV normalisé, le SELOR identifie les candidats remplissant les conditions générales de nomination à un poste de cadre de la fonction publique et aux conditions spécifiques au poste postulé.
2. **Examen informatisé :** Au cours d'un test qui dure généralement trois heures, les candidats qui ont passé le stade de la présélection préliminaire subissent un grand nombre de tests à choix multiples et d'autres épreuves qui peuvent être corrigées à l'aide d'un système d'analyse informatique normalisé et visent à évaluer leurs capacités en matière de gestion ainsi que leur personnalité. Les résultats sont transmis à la commission de sélection, qui les interprète.
3. **Examen oral :** Au cours d'un autre test de trois heures, les candidats sont ensuite invités à analyser un cas concret en rapport avec les compétences de gestion exigées pour le poste qu'ils postulent. Ils présentent leurs résultats et leurs recommandations au comité de sélection qui leur pose des questions sur leur exposé et leur expérience professionnelle. Le comité de sélection est composé à parts égales de membres francophones et néerlandophones, et il comprend des experts techniques dans le domaine considéré, des fonctionnaires qui exercent des fonctions équivalentes du poste à pourvoir, et au même grade, et des experts indépendants. Par ailleurs, des représentants syndicaux ont le droit d'assister en qualité d'observateurs à toute session d'examen sauf aux délibérations de la commission de sélection. Celle-ci évalue l'adéquation du candidat au poste à pourvoir ainsi que ses compétences générales en matière de gestion.

Le comité de sélection est présidé par le directeur du SELOR ou son représentant et comprend un expert extérieur en gestion, un expert extérieur en gestion des ressources humaines, deux experts extérieurs ayant une expérience ou des connaissances en rapport avec les fonctions afférentes au poste à pourvoir, et deux hauts fonctionnaires fédéraux occupant un poste d'un niveau hiérarchique au moins égal à celui du poste vacant.

4. **Notation :** En vertu de l'Arrêté royal du 29.10.2001 modifié par l'Arrêté royal du 15.06.2004, les candidats sont classés en quatre groupes par le comité de sélection : A « très compétent », B « compétent », C « peu compétent » et D « incompétent ». Leur classement doit être justifié par écrit et leur être communiqué. Ils sont informés de leur résultat par écrit, et conformément à la Loi du 11.04.1994 relative à la publicité de l'administration, ils peuvent demander des explications écrites supplémentaires dans un « délai raisonnable » de trois mois. Les candidats classés dans les groupes A ou B sont considérés comme reçus à l'examen et présélectionnés.

Phase 2 : Décision ministérielle

Suivant la notation finale de la commission, le ministre a des entretiens complémentaires avec les candidats qui ont obtenu la note A. Il procède ensuite à la sélection finale, ou peut décider de ne retenir aucun candidat. Il doit justifier son choix final. Si aucun candidat n'a obtenu la note A, ou si aucun de ceux qui l'ont obtenue n'est disposé à accepter le poste proposé, les candidats ayant obtenu la note B peuvent également être pris en considération.

ANNEXE 4 COMMISSIONS DE LA FONCTION PUBLIQUE⁶³

Généralités

Les Commissions de la fonction publique (CFP) sont des organismes indépendants dont les responsabilités et les pouvoirs sont souvent stipulés dans la constitution, pour faire en sorte que le principe du mérite soit respecté pour les nominations et promotions de fonctionnaires, et que la fonction publique soit protégée du clientélisme et d'ingérences politiques inopportunes ou illégales (Polidano et Manning, 1996).

À la différence des organismes de contrôle, qui relèvent généralement du corps législatif, les CFP sont placées sous l'autorité de l'exécutif, par exemple du Chef de l'État. Les commissaires jouissent cependant d'un statut indépendant et ne peuvent être licenciés arbitrairement. Il sont choisis pour leurs compétences reconnues et bien qu'ils soient nommés par le Chef de l'État, ils ne font pas partie de la fonction publique.

Les CFP publient généralement un rapport annuel auquel les médias et les parlements peuvent accorder une grande attention.

Les CFP sont nées au Royaume-Uni, la première ayant en effet été créée dans ce pays au milieu du 19^{ème} siècle, à la suite du Rapport Northcote-Trevelyan de 1854. La fonction publique de l'époque était de taille réduite, et le recrutement s'effectuait essentiellement par relations, sur la recommandation personnelle de protecteurs haut placés. Les limites d'un tel système sont devenues de plus en plus évidentes. À mesure que la révolution industrielle avançait, les tâches de l'État se sont accrues, l'électorat s'est élargi et la classe moyenne a commencé à exiger de pouvoir accéder plus facilement à la fonction publique et de bénéficier d'un service public de meilleure qualité. Après des débuts hésitants, en 1870, à la suite d'une succession de rapports dans lesquels les commissaires critiquaient le niveau insuffisant des candidats, le Cabinet a approuvé l'organisation de concours d'entrée dans la fonction publique, et le principe d'une promotion au mérite par la suite.

Des commissions similaires ont été créées en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande à la fin du 19^{ème} et au début du 20^{ème} siècles, et des Commissions de la fonction publique ont été mises en place dans d'autres territoires sous autorité britannique, en particulier dans la période immédiatement antérieure à leur accession à l'indépendance. Dans de nombreuses colonies, les commissions avaient un fondement constitutionnel plus solide et disposaient de pouvoirs nettement plus grands qu'au Royaume-Uni, et ce dans le but précis d'éviter un retour au clientélisme dans les pays nouvellement indépendants (Polidano *et al.*, 1996). Des Commissions de la fonction publique étaient ainsi déjà en place lors de l'accession du sous-continent indien à l'indépendance en 1947. La Fédération de Malaisie s'est dotée d'une Commission de la fonction publique en 1949, avant d'être imitée ultérieurement par la Malaisie et Singapour. De nombreuses Commissions de la fonction publique ont été créées dans les pays d'Afrique anglophone dans les années 1950 et 1960.

Les États-Unis ont également contribué à promouvoir les Commissions de la fonction publique. La Loi Pendleton de 1883 « a prévu l'adoption d'un système de fonction publique britannique » (Van Riper, 1991, p.7) et créé la une Commission de la fonction publique pour le gouvernement fédéral mais initialement, celle-ci n'était pas pleinement indépendante dans la mesure où le Président pouvait révoquer

ses membres à sa guise. Cette commission ne couvrait initialement que 10% de la fonction publique, et le Président pouvait augmenter ce pourcentage au rythme souhaité. Pour des raisons constitutionnelles (le Président ayant le monopole des nominations), le rôle de la commission a été limité à l'établissement d'une liste de candidats parmi lesquels un choix pouvait être fait⁶⁴. Le champ d'action et l'impact de la commission ont été progressivement étendus et par la suite, pratiquement tous les pays ont adopté une législation similaire, tout comme beaucoup de grandes villes. Des pays influencés par les modèles de gouvernement des États-Unis comme les Philippines et ultérieurement, le Japon et la Corée, les ont imités.

En revanche, les pays d'Europe continentale ne disposent généralement pas d'organismes réglementaires de ce genre et recourent plutôt au contrôle juridictionnel du droit administratif ou des codes de conduite.

Exemples de pays

Il existe un grand nombre de CFP, celles-ci pouvant aussi bien ne jouer qu'un rôle réglementaire minime que faire office d'organismes chargés des appels, de l'élaboration des politiques ou de la gestion et exerçant un contrôle sur la fonction publique.

Alors que, à l'instar des premières du genre créées en Grande-Bretagne et aux États-Unis, les CFP des pays du sous-continent indien exercent encore l'essentiel de leur fonctions dans les processus de recrutement et de promotion, celles de nombreux pays occidentaux et de la plupart des pays membres de l'OCDE jouent principalement le rôle de gardiennes de normes et de valeurs sans participer activement au processus de sélection afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêt.

Des pays comme le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande ou l'Afrique du Sud se concentrent donc sur leur fonction de contrôle et d'appel, laissant pour l'essentiel la responsabilité des nominations et des promotions à d'autres entités publiques.

Les Commissions de la fonction publique comme gardiennes des normes et des valeurs

Au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, les CFPs jouent un rôle important, quoique limité, par rapport aux valeurs clés que sont l'intégrité, l'honnêteté, l'impartialité, l'objectivité et le mérite. Elles donnent des conseils aux départements pour la promotion du Code de la fonction publique et sont l'instance d'ultime recours lorsqu'un fonctionnaire désire formuler une plainte ou qu'on lui demande d'agir d'une façon contraire au Code. En général, les CFP n'interviennent pas directement dans les nominations et les promotions⁶⁵.

Dans des pays membres de l'OCDE comme le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande, il semble que les CFP soient parvenues à ne pas être cantonnées dans leur rôle traditionnel de sélection, de nomination et de promotion parce que le principe des nominations au mérite est profondément ancré grâce à des décennies de pratique et que les mécanismes internes et externes de reddition de comptes sont très solides. La Commission de la fonction publique de l'Afrique du Sud de l'après apartheid a maintenant adopté une position similaire.

Royaume-Uni⁶⁶

Au Royaume-Uni, toutes les responsabilités stratégiques de gestion de la fonction publique sont partagées entre le *Cabinet Office* et les départements d'exécution. Nommés sur décision du Conseil (« par la Couronne en vertu de la prérogative royale ») les Commissaires de la fonction publique (*Civil Service Commissioners*) sont indépendants de ces organismes et exercent généralement leurs fonctions à temps partiel avec le concours d'un personnel à temps complet.

Les CFP ont pour principale fonction de contrôler les nominations et les normes en :

- publiant un Code du recrutement interprétant les principes d'ouverture, de loyauté et de mérite. Lorsqu'un poste vacant est ouvert à des candidats extérieurs à la fonction publique, les départements doivent se conformer au Code.
- présidant les commissions de sélection et en approuvant les nominations aux 600 postes les plus élevés de la haute fonction publique lorsque ceux-ci sont ouverts à des candidats non fonctionnaires.
- s'assurant que les systèmes de recrutement des départements sont conformes au Code du recrutement.
- conseillant les départements afin de faire connaître le Code de la fonction publique et en examinant les plaintes soumises par des fonctionnaires en vertu de ce code.
- publiant un rapport annuel.

Les membres des commissions sont tenus de respecter strictement le principe de neutralité politique. Ils ne peuvent exercer aucune fonction au sein d'un parti politique ni soutenir ou critiquer publiquement un parti politique.

*Nouvelle-Zélande*⁶⁷

La Nouvelle-Zélande, qui est l'un des premiers pays à avoir proposé – et très résolument – une nouvelle gestion de la fonction publique, a confié aux divers départements et organismes la responsabilité des nominations et de nombreux pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines. Les directeurs de ces départements et organismes disposent d'une grande latitude à cet égard, dans le cadre d'un système rigoureux de reddition de comptes.

La CFP néo-zélandaise, la *States Services Commission* (SSC), est chargée de sélectionner les directeurs généraux et d'établir leurs contrats-plan avec les ministres. En vertu de la Loi relative au secteur public (*State Sector Act*) de 1988, la SSC est également chargée :

- de donner des conseils sur la gestion des services publics ;
- de définir et de promouvoir de bonnes stratégies ;
- de l'administration électronique ;
- de la formation des fonctionnaires ;
- de l'intégrité et de la bonne conduite des fonctionnaires.

La SSC a été récemment chargée de veiller à la mise en place d'« un système de services publics professionnels de classe internationale, au service du gouvernement du moment et répondant aux besoins des néo-zélandais ». Dans ce contexte, une série de six objectifs de développement a été adoptée :

- Employeur de qualité – accent mis sur le rôle de l’État comme bon employeur.
- Excellence de la fonction publique – assurée par une formation dans le secteur public et l’apprentissage par la pratique.
- Services publics interconnectés au moyen de l’administration électronique.
- Coordination entre les organismes publics – gestion axée sur les résultats, flexibilité accrue du système de vote par le biais du *Public Finance Act Amendment*, obligation de rendre des comptes étendue au-delà des différents organismes.
- Accessibilité des services publics – coordination des décisions relatives à la prestation des services publics.
- Confiance dans les services publics – fiabilité et intégrité, respect des citoyens, codes de conduite.

La SSC donne également des directives aux fonctionnaires quant au sens que doit avoir la neutralité politique de la fonction publique au niveau des stratégies.

Les fonctionnaires ont le droit d’être membre de toute organisation légale, y compris un parti politique. En décidant de jouer un rôle au sein d’un parti politique, un fonctionnaire doit cependant veiller à éviter toute interférence entre la politique et son emploi.

*Afrique du Sud*⁶⁸

Comme au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, la responsabilité primordiale de la gestion de la fonction publique n’incombe pas à la CFP, mais à d’autres organismes centraux de gestion, essentiellement le ministère de la Fonction publique et le Trésor. Ces organismes sont chargés d’aspects de la gestion des ressources humaines comme la discipline, les promotions, les plans de carrière, les descriptions de postes, la formation et le perfectionnement, les barèmes des traitements et les indemnités.

La Commission de la fonction publique (PSC) d’Afrique du Sud exerce les fonctions suivantes :

- promouvoir les valeurs et principes de la fonction publique ;
- étudier, suivre et évaluer les stratégies de la fonction publique en matière de personnel ;
- proposer des mesures propres à assurer le fonctionnement efficace et efficient de la fonction publique ;
- recommander des procédures concernant les recrutements, les transferts, les promotions et les licenciements ;
- examiner les plaintes ;
- suivre et examiner le respect ou la violation des procédures et des stratégies ;
- donner des conseils aux organes nationaux et provinciaux sur les stratégies en matière de personnel ;

- transmettre des rapports réguliers aux organismes de l'État appropriés.

La PSC n'a cependant aucun pouvoir en ce qui concerne les enseignants, les travailleurs sanitaires et le personnel des autorités locales. Leurs règles et directives relèvent de leurs ministères respectifs.

*La Commission de la fonction publique en tant qu'instance de recours aux États-Unis*⁶⁹

L'organe équivalent aux États-Unis est le Bureau de protection du système méritocratique (*Merit Systems Protection Board – MSPB*), créé lors de la réorganisation opérée en 1978 par le Président Carter, qui a supprimé la Commission de la fonction publique et réparti ses fonctions entre le MSPB, l'*Office of Special Counsel* et l'*Office of Personnel Management*. Le MSPB est chargé de veiller à ce que le principe du mérite soit respecté dans les nominations et les promotions de tous les fonctionnaires fédéraux, et de les protéger de pratiques politiques partisans et de stratégies interdites en matière de personnel, ou d'abus de la part de la direction de l'organisme.

Il se caractérise essentiellement par ses fonctions quasi-judiciaires :

- appel d'une mesure touchant le personnel – licenciements, suspensions, congés exceptionnels, rétrogradations ;
- appel de mesures affectant des droits individuels ;
- plaintes ;
- cas présentant un intérêt particulier ;
- demandes d'examen de la réglementation du Bureau de la gestion du personnel ;
- mesures coercitives ;
- réalisation d'études.

Dans ses décisions, le MSPB est tenu de s'inspirer de principes comme le mérite, la non discrimination, la protection des personnes signalant des pratiques irrégulières et l'interdiction pour les fonctionnaires en exercice d'agir illégalement en fonction de considérations politiciennes.

Le MSPB veille notamment au respect de la Loi sur la réforme de la fonction publique (*Civil Service Reform Act*) de 1978, de la Loi sur la protection des personnes signalant des pratiques irrégulières (*Whistleblower Protection Act*), de la Loi sur les droits à l'emploi et au reclassement du personnel en uniforme (*Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act*), de la Loi sur le reclassement des anciens combattants (*Veterans Employment Opportunities Act*) et de la Loi Hatch interdisant certaines activités politiques⁷⁰.

La gestion opérationnelle de la fonction publique est confiée à un autre organisme, l'*Office of Personnel Management*, qui établit des règles et donnent des directives aux départements sur toutes sortes de questions de personnel. Il a pour fonctions d'aider les départements à recruter, évaluer, promouvoir et retenir le personnel. Il classe les postes, évalue les programmes et restructure les divisions en fonction des réductions d'effectifs et des reclassements.

La Commission de la fonction publique des États-Unis (MSPB) a ceci de particulier qu'elle s'emploie essentiellement à auditionner les fonctionnaires qui font appel d'une mesure disciplinaire ou autre prise à leur encontre par le pouvoir exécutif.

La Commission de la fonction publique en tant qu'organe de gestion et de contrôle en Corée⁷¹

Parmi les pays décrits dans la présente Annexe, c'est la Corée qui dispose de la Commission de la fonction publique au rôle le plus étendu. Il s'agit du principal organisme de gestion de la fonction publique au sein du gouvernement central et elle comprend plusieurs services: Office de la gestion des politiques et des relations publiques, Bureau de la politique du personnel, Bureau de la valorisation des ressources humaines, Bureau de la performance et de la rémunération, Office de l'information sur les ressources humaines et Bureau de la haute fonction publique.

Les principales fonctions de la CFP consistent à :

- établir les politiques fondamentales du personnel et le programme de réforme de la fonction publique ;
- examiner les nominations et les promotions des hauts fonctionnaires ;
- mettre en place des systèmes d'analyse des emplois et de gestion du personnel fondée sur la performance ;
- coordonner les activités de formation et d'éducation en faveur des fonctionnaires ;
- organiser les examens de recrutement ;
- renforcer la base de données sur les ressources humaines pour la fonction publique, et administrer le système de gestion des ressources humaines ;
- auditionner les fonctionnaires faisant appel d'une décision et se prononcer à leur sujet ;
- assurer une amélioration des rémunérations et prestations.

Certaines fonctions relatives à la formation et aux appels ont été confiées à des organismes additionnels tels que l'Institut central de formation des fonctionnaires et la Commission d'appel.

Toutefois, à la différence de ses homologues des autres pays membres de l'OCDE, la Commission de la fonction publique de Corée est chargée tout à la fois de vérifier le respect du droit administratif et d'exercer des fonctions d'élaboration et d'exécution des politiques. Elle établit la politique fondamentale du personnel, met au point le programme de réforme de la fonction publique, coordonne les activités de formation, formule des recommandations sur les rémunérations et maintient la base de données centrale du gouvernement sur les ressources humaines, tout en exerçant également les fonctions traditionnelles de sélection et d'appel en matière de recrutement et de promotion. Pour pouvoir s'acquitter efficacement de ces responsabilités très variées, la Commission de la fonction publique coréenne est un organisme relativement grand et son organigramme est par conséquent complexe.

Comparaisons entre les pays et conclusions

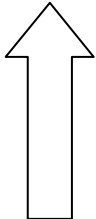
Traditionnellement, les fonctions publiques faisaient l'objet d'une gestion centrale et étaient régies par un ensemble clair de règles ne laissant guère de latitude aux ministères et aux organismes. Comme de nombreux pays membres de l'OCDE mettent dorénavant l'accent sur la prestation efficace de services, on a accordé une autonomie accrue aux départements et organismes d'exécution en leur confiant des fonctions relatives aux ressources humaines (Polidano *et al.*, 1996). Cette nouvelle flexibilité repose toutefois sur le fait que la commission joue un rôle croissant pour garantir la qualité des procédures que suivent les départements d'exécution. Dans certains cas, les CFP ont vu leurs pouvoirs renforcés à tel point qu'elles fonctionnent pratiquement comme un ministère de la fonction publique.

Il en résulte, entre les fonctions de la commission de contrôle et les autres organismes de gestion de la fonction publique, une ligne de démarcation qui peut être claire, la Commission de la fonction publique jouant un rôle d'organisme de surveillance rendant compte de l'efficacité avec laquelle l'exécutif gère la fonction publique, avec des commissaires généralement recrutés à l'extérieur du secteur public et dotés de pouvoirs indépendants pour jouer leur rôle réglementaire. Dans ce contexte, la responsabilité de l'élaboration d'une politique de gestion des ressources humaines reste confiée à un ministère ou à un département de la fonction publique relevant directement d'un ministre. Elle peut toutefois être également plus progressive et caractérisée par une distinction moins claire entre la CFP et les autres organismes de gestion de l'administration centrale.

Le choix du modèle institutionnel est soumis à trois contraintes. Tout d'abord, et c'est là la contrainte la plus évidente, la délégation est limitée par la mesure dans laquelle les départements et organismes d'exécution acceptent les méthodes de gestion des ressources humaines fondées sur le mérite et les jugent fondamentales pour leurs stratégies au quotidien. Une CFP non interventionniste est incapable d'identifier tous les cas de recrutement ou de promotion non-conformes aux règles. Il existe ensuite un risque de conflit d'intérêt entre la fonction de nomination et de promotion d'une part, et la fonction d'appel d'autre part. Enfin, en confiant la fonction de gestion stratégique à une commission jouissant d'une grande autonomie, on fait un compromis entre deux risques. D'une part, si l'on ne crée pas une entité en dehors du gouvernement, les tâches de gestion risquent tout simplement de ne pas être exécutées efficacement. D'autre part, le risque est tout aussi grand de voir la Commission absorbée de fait par la fonction publique, auquel cas elle effectuera sa planification et sa restructuration organisationnelle ainsi que ses tâches en matière de rémunération et de classement hiérarchique en ne se souciant guère –voire pas du tout – des priorités plus générales du gouvernement.

Le Tableau 4A.1 présente le cas d'un certain nombre de pays, avec une échelle indiquant la mesure dans laquelle les attributions de la CFP incluent des responsabilités opérationnelles en matière de gestion des ressources humaines.

Tableau 4A.1. Différents types de Commissions de la fonction publique

	Principal domaine de responsabilité des CFP	Pays
<p>Gestion de la fonction publique au sein de la CFP</p>  <p>Délégation de la gestion à des départements et organismes d'exécution, la CFP se concentrant sur une synthèse stratégique</p>	Recrutement, contrôle, et appels	Corée
	Recrutement	Inde Pakistan Bangladesh
	Appels	États-Unis
	Contrôle	Royaume-Uni Nouvelle-Zélande Afrique du Sud

ANNEXE 5 QUESTIONNAIRE

Dispositions générales

- Le principe de la neutralité politique de la fonction publique est-il stipulé par la constitution, la loi ou la réglementation ?
 - oui
 - non

- Dans l’affirmative, citer les principaux exemples.

- Les conventions ou les coutumes sont-elles favorables à la neutralité politique de la fonction publique ?
 - Très
 - Un peu
 - Pas du tout

- Existe-t-il une loi administrative limitant les ingérences politiques dans l’administration des services publics ?
 - oui
 - non

- Dans l’affirmative, citer la disposition la plus pertinente.

- Existe-t-il des lois, codes ou coutumes rendant difficile pour un fonctionnaires de :

	1, Existe-t-il des lois, des codes ou des coutumes ? (oui ou non)	Une éventuelle réponse affirmative dans la colonne 1 vaut-elle pour a) tous les fonctionnaires b) seulement les fonctionnaires titulaires c) seulement les hauts fonctionnaires
Postuler un poste officiel ?		
Mener une activité politique ayant un grand retentissement ?		
Mener une activité politique pour un autre parti ?		
Avoir une activité syndicale ?		

- Veuillez citer les dispositions les plus pertinentes. Celles-ci sont-elles appliquées systématiquement ?

- Ces dispositions s'appliquent-elles également aux organismes publics non ministériels indépendants ?
 - oui
 - non
- Dans la négative, en quoi différent-elles ?
- Les fonctionnaires et les observateurs extérieurs considèrent-ils généralement les dispositions formelles relatives à la neutralité politique dans l'administration comme ...
 - crédibles
 - plus ou moins crédibles
 - non crédibles
- Les violations présumées du principe de neutralité politique de la fonction publique sont-elles sérieusement prises en considération par le Parlement et rapportées par les médias ?
 - oui
 - non

Évolution historique

- La loi relative au rapport entre le politique et l'administratif a-t-elle été modifiée dans le passé ? Si oui, quand et pourquoi ?
- La tendance historique est-elle à ...
 - davantage ou
 - moins de contrôle politique direct dans l'administration
- Des scandales ou des incidents ont-ils entraîné des changements majeurs dans ce domaine ?
 - oui
 - non
 Dans l'affirmative, veuillez donner un exemple.
- Le degré de participation des responsables politiques aux affaires administratives a-t-il tendance à évoluer en fonction des changements de gouvernement ?
 - oui
 - non
 Dans l'affirmative, indiquer les principaux points de différence entre les partis.
- Votre pays évolue-t-il dans le sens d'
 - une politisation plus grande des recrutements
 - un recours accru à un personnel contractuel
 - un recours accru à des organismes indépendants
 - aucune des tendances précitées
- Cette tendance est généralement considérée comme :
 - accroissant l'influence politique
 - renforçant la neutralité politique
 - n'ayant aucun de ces effets

Gestion du personnel

- Veuillez indiquer les 5 niveaux les plus élevés de votre administration publique, en commençant par le rang hiérarchique immédiatement inférieur à celui de ministre, par exemple celui de Vice-ministre, Secrétaire d’État ou de membre du Cabinet du ministre. Le critère clé devrait être de déterminer qui a une autorité sur qui.
- Veuillez fournir un organigramme. (Si votre administration désigne de façon différente les niveaux hiérarchiques dans les différents ministères, veuillez fournir une grille « type »).
- Pour les procédures suivantes – nomination, licenciement, promotion, transfert et évaluation – indiquer dans le tableau ci-dessous, en attribuant une note a, b, ou c, si la procédure est

- a. purement politique (c’est-à-dire appliquée par des ministres / autres acteurs politiques) ?
- b. purement administrative (sans intervention ministérielle) ?
- c. hybride, c’est-à-dire à la fois politique et administrative (les candidats étant par exemple présélectionnés suivant une procédure administrative, mais la décision finale étant politique) ?

	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Organismes concernés	Conseillers politiques hors cadre
Nomination							
Licenciement							
Promotion							
Transfert à un autre poste de même niveau							
Évaluation							

- Ces procédures (de nomination, licenciement, promotion, transfert et évaluation) diffèrent ...
 - dans les organismes indépendants
 - pour le personnel contractuel à ces 5 niveaux
 - au sein du gouvernement central (c’est-à-dire l’organisme apportant un soutien direct au Chef de gouvernement et au Conseil des Ministres)
 - dans aucun de ces contextes
- Comment diffèrent-elles (par les dispositions institutionnelles ? selon les différents niveaux ?)

- Certains niveaux/postes de fonctionnaires changent-ils automatiquement en cas de changement de gouvernement ?
 - oui
 - non
- Dans l'affirmative, indiquer les niveaux/postes concernés.
- Si les hauts fonctionnaires sont remplacés de façon sélective lors des changements de gouvernement, veuillez indiquer si ces changements sont...
 - généralisés ?
 - considérables ?
 - rares ?
- Là où un système de contrats de durée déterminée a été institué, a-t-on le sentiment que les nominations, licenciements ou transferts pour raisons politiques sont ...
 - plus probables
 - moins probables ?
 - aussi probables qu'avant ?
- Le principe de neutralité politique est-il défendu activement dans le matériel didactique utilisé pour le perfectionnement du personnel ?
 - oui
 - non
- Une mise au courant des fonctionnaires nommés pour des raisons politiques est-elle prévue pour les familiariser avec le fonctionnement et les valeurs de la fonction publique ?
 - oui
 - non
- Quel est le pourcentage approximatif de hauts fonctionnaires ayant changé de poste pour une raison quelconque, y compris un transfert ?

	Titre et grade :	1	2	3	4	5	Conseillers politiques spéciaux hors cadre
a) à la suite de la réélection la plus récente du gouvernement							
b) à la suite de la dernière élection d'un nouveau gouvernement							

Délimitation des responsabilités fonctionnelles

- Existe-t-il une loi, doctrine, réglementation, coutume ou procédure (par exemple cycle budgétaire) qui délègue aux hauts fonctionnaires des pouvoirs considérables en matière de gestion ?
 - oui
 - non

- Les ministres ont-ils néanmoins tendance à intervenir dans les domaines faisant l'objet d'une délégation de pouvoir ?
 - souvent
 - rarement
 - jamais

- Les hauts fonctionnaires sont-ils tenus réglementairement ou traditionnellement de donner aux ministres des conseils professionnels indépendants (« conseils francs et indépendants ») même politiquement hétérodoxes ? Donner des exemples.

- Certaines lois/réglementations donnent-elles à certains hauts fonctionnaires une responsabilité administrative non soumise à l'autorité ministérielle ?
 - oui
 - non

Dans l'affirmative, donner des exemples.

- Les postes de fonctionnaires dotés de ce type de mandat légal sont-ils généralement attribués à des personnes...
 - nommées pour des raisons politiques ?
 - nommées suivant une procédure administrative ?

Variations des conditions applicables en période d'élections

- Avant une élection ...
 - les nominations sont interdites (moratoire sur les nominations)
 - les nominations sont limitées
 - les nominations ne sont pas soumises à restrictions

- Veuillez indiquer si, entre une élection et la formation d'un nouveau gouvernement ... les fonctionnaires doivent fournir des conseils impartiaux et des informations à tous les membres éventuels du gouvernement
 - les fonctionnaires sont soumis à des restrictions supplémentaires concernant toute activité susceptible d'avoir un caractère politique
 - il n'existe aucune disposition ni restriction de ce genre

Contrôle des dispositions relatives à la délimitation du politique et de l'administratif

- Veuillez indiquer si la participation des institutions suivantes au contrôle de l'interface entre le politique et l'administratif est : a) active ou peu fréquente ou b) *ex ante* (le corps législatif doit-il confirmer les propositions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires ?) ou rétrospectives (enquête-t-il après coup sur des violations présumées des règles en vigueur ?).

Institution	1) Participation active ou 2) Peu fréquente	1) Participation <i>ex ante</i> ou 2) Rétrospective
Corps législatif		
Corps judiciaire (par exemple tribunaux administratifs, Cour des comptes)		
Vérificateur général des comptes		
Autres institutions (préciser)		

Veillez fournir un exemple notable au récent de contrôle exercé par les institutions susmentionnées

- Ces mesures de contrôle s'appliquent-elles aux organismes non ministériels indépendants

...

- avec la même rigueur ?
- avec moins de rigueur ?
- avec plus de rigueur ?

Veillez citer un exemple concret de ce contrôle.

Importance relative des différents moyens de séparation du politique et de l'administratif

- Veillez classer de 1 (« grande importance ») à 7 (« faible importance ») le rôle des facteurs assurant la séparation du politique de l'administratif au sein de votre système de gouvernement. Ne pas attribuer le même degré d'importance à deux facteurs car il s'agit d'une question à choix forcé.

Facteur	Rang
Restrictions légales générales à la participation politique aux décisions administratives	
Développement d'une culture vivante de la neutralité politique dans la fonction publique	
Contrôle par le corps législatif du processus de prise de décision administrative	
Examen par le corps judiciaire du processus de prise de décision administrative	
Transparence publique et droits à réparation	
Protections légales/institutionnelles concernant certaines décisions politiquement sensibles (y compris les questions de personnel)	
Création d'organismes autonomes hors du système de fonction publique	

ANNEXE 6
LES CINQ NIVEAUX SUPÉRIEURS INDIQUÉS PAR LES PAYS RÉPONDANTS

Pays	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
Belgique	Président du Comité de Direction	Directeur général	Directeur	Conseiller général, A5	Conseiller général, A4
Corée	Vice-ministre	Ministre délégué (grade 1)	Directeur général (grade 2-3)	Directeur (grade 3-4)	--
Danemark	Secrétaire permanent	Chef de département	Directeur général ou Directeur	Chef de division	Chef de service
États-Unis	Secrétaire adjoint	<i>Interior associate</i>	Sous-secrétaire	Variable selon les services	Variable selon les services
France ⁷²	Directeur de Cabinet	Sécrétaire général	Directeur général	Directeur	Sous-directeur
Italie	Vice-ministre	Sous-secrétaire (<i>sotto segretario</i>)	Chef de département (<i>capo dipartimento</i>) ou Secrétaire général (<i>segretario generale</i>)	Directeur général (<i>direttore generale</i>)	Directeur (<i>direttore</i>)
Mexique	<i>Sub-Secretario</i> (Vice-ministre)	<i>Titulares de Unidad</i> (Chef de département)	<i>Directores Generales</i> (Directeur général)	<i>Directores Generales adjuntos</i> (Directeur général adjoint)	<i>Directores de Area</i> (Chef de division)
Nouvelle-Zélande	Secrétaire d'État	Directeur de département	Directeur adjoint	Directeur général	Directeur
Pologne	Secrétaire d'État, Sous-secrétaire d'État	Directeur-général	Directeur de de département, Directeur adjoint	Chef de service	Chef de section
Suède	Secrétaire	Directeur général/ Juriste principal	Directeur-général adjoint	Chef de département	Directeur
Afrique du Sud	Directeur-général, Niveau de rémunération 16	Directeur-général adjoint, Niveau de rémunération 15	Directeur principal adjoint, Niveau de rémunération 14	Directeur, Niveau de rémunération 13	Directeur adjoint, Niveau de rémunération 11 & 12

ANNEXE 7 PAYS RÉPONDANTS

Gouvernement fédéral belge

Geert Sintobin, Jacques Druart
Services publics fédéraux, Personnel et organisation

Danemark

Camilla Vejøl Hartling
Ministère des Finances

France

Philippe Sagon, Antoine Godbert
Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Italie

Dr. Pia Marconi
Dipartimento della Funzione pubblica (Ufficio per la semplificazione)

Nouvelle-Zélande

Mark Holman
State Services Commission of New Zealand

Royaume-Uni

Cabinet Office

Corée

Sanghyun Lee
Commission de la fonction publique de la République de Corée

Mexique

Dr. Rafael Martínez Puón
Revista Servicio Profesional de Carrera

Pologne

Dr. Jacek Czaputowicz
Directeur adjoint de la fonction publique

Afrique du Sud

Bobby Soobrayan
South Africa Management Development Institute

Suède

Mr. Knut Rexed, Per Stengård
Association suédoise des employeurs publics

États-Unis

Dr. Doris Hausser
Senior Policy Advisor to the Director and Chief Human Capital Officer

Stuart C. Gilman
Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

-
1. Des réponses ont été fournies par les contacts clés dans les 12 pays étudiés. Les délégués du Groupe de travail sur l'emploi et la gestion publics de l'OCDE, ont aussi généreusement contribué (voir Annexe 7). Nous remercions particulièrement Knut Rexed et Stu Gilman qui ont fourni des commentaires riches et détaillés concernant les récents développements en Suède et aux États-Unis. En outre, Francisco Cardona et Bob Bonwitt de l'OCDE (SIGMA) ainsi que Janos Bertok de l'OCDE/GOV ont apporté des précieux conseils quant au cadre et à l'approche. Les commentaires apportés par Geoffrey Shepherd (Banque mondiale) nous ont été très utiles.
 2. La bibliographie reflète une certaine ambiguïté au sujet de la neutralité politique. Celle-ci semble être le fait d'une administration qui ne prend pas en compte les priorités politiques et/ou qui n'a pas la même attitude vis-à-vis de tous les gouvernements issus d'élections. Dans le présent rapport, le terme de neutralité désigne l'absence de politique partisane au sens où l'administration n'obéit pas à des considérations étroitement politiciennes.
 3. Pour éviter toute confusion, il est à noter que dans le présent rapport, le terme de gouvernement est utilisé au sens de pouvoir exécutif élu, à la différence du sens qui est le sien aux États-Unis.
 4. Meier et O'Toole Jr (2006) examinent en détail la bibliographie concernant cette opposition. Wood et Waterman (1991) montrent que dans le cas des États-Unis, les nominations politiques sont en fait liées à des aspects particuliers de l'exécution d'une politique.
 5. Cette question sort du champ du présent rapport, mais il est important de noter que certains comportements des politiciens sont par définition difficiles à détecter. Par exemple, on peut également obtenir une réactivité autrement qu'en sélectionnant des sympathisants politiques. Il est notamment possible de transférer le processus de décision à un niveau d'administration différent. Aux États-Unis, Peters et Pierre (2004) prétendent que les conservateurs ont appliqué cette stratégie en confiant la prise de décisions aux états ou aux autorités locales, dans l'espoir que les politiques mises en œuvre soient plus proches de leurs idéaux. De même, tout en étant souvent présenté comme un moyen de mettre les fonctions à l'abri de toute ingérence politique, le transfert du processus de décision à des organismes théoriquement indépendants peut servir à renforcer la réactivité politique grâce au pouvoir qu'a le gouvernement de nommer directement les membres des conseils de ces organismes et leurs directeurs.
 6. Un récent document du SIGMA signale que les conseillers politiques se distinguent des fonctionnaires à trois égards. Ils diffèrent des fonctionnaires titulaires sur trois points fondamentaux. « Tout d'abord, étant nommés personnellement par le ministre, ils ne sont pas soumis aux critères habituels de recrutement dans la fonction publique (bien que ce soient parfois d'anciens fonctionnaires)... Ensuite, ils se situent en dehors de la structure hiérarchique normale du ministère. Ils ne relèvent généralement que du ministre, qui leur donne des instructions. Enfin, à la différence des fonctionnaires, ils ne sont pas tenus d'agir en toute impartialité politique. Un conseiller politique a précisément pour mission de donner au ministre des conseils à caractère fortement politique que celui-ci ne peut demander à la fonction publique » (James, 2007, p.8-9).
 7. Par essence, suivant la tradition du *Rechtsstaat*, les fonctionnaires sont pleinement conscients de l'importance de la préparation et de l'application des lois pour assurer l'intégrité et la continuité de l'État. Cette tradition diffère quelque peu de celle des pays anglo-saxons, fondée sur l'« intérêt général » et selon laquelle les fonctionnaires sont censés restreindre, au nom des citoyens, les actions partisans des responsables politiques. C'est au niveau de la conception de l'État en tant qu'entité juridique que cette différence est la plus sensible. Suivant les traditions anglo-saxonnes, l'État proprement dit n'existe pas en tant qu'entité juridique, et l'on parle plutôt d'« administration » ou d'« administrations publiques ». Suivant d'autres traditions, l'État est une entité capable de conclure des contrats avec d'autres entités (régions, communes, universités, etc.). Shepherd (2007) note que la distinction entre le modèle du Commonwealth pour gérer les hauts responsables de la fonction publique, que l'on peut observer en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, suivant les conventions de constitution de Whitehall et les dispositions générales aux États-Unis.

-
- 8 L'enquête ne prend pas en compte les administrations infranationales belges (Région wallonne, Région Bruxelles-Capitale, Communauté française, Communauté flamande, Communauté germanophone) et surtout, elle n'inclut pas les membres du cabinet du fait qu'elle se limite aux hauts fonctionnaires administratifs.
- 9 Cela a rendu nécessaire une certaine interprétation dans la pratique :
- Le terme de ministre n'est pas universel. Pour les États-Unis, la fonction de secrétaire a été assimilée à celle de ministre.
 - Dans les états fédéraux, l'étude porte sur le niveau fédéral. En Belgique, elle inclut tous les ministères fédéraux (« services publics fédéraux ») et les organismes ou les établissements scientifiques qui y sont liés et relèvent directement ou indirectement d'un ministre, mais pas, par exemple, l'armée, la police, les services de santé, les enseignants ou les autorités locales. Les r
 - épondants français font observer qu'il n'existe pas de hiérarchie claire entre les cinq niveaux supérieurs au-dessous de celui de ministre. Aux fins de la présente étude et pour faciliter des comparaisons entre les pays, l'ordre suivant a été adopté pour les cinq niveaux supérieurs de la fonction publique française: niveau 1 : Directeur de cabinet ; niveau 2 : Secrétaire général ; niveau 3 : Directeur général ; niveau 4 : Directeur ; niveau 5 : Sous-Directeur.
 - À la différence des autres pays, en Italie, les niveaux 1 (Vice-Ministre) et 2 (Sous-Secrétaire) s'appliquent normalement à des fonctionnaires élus. Ils ne sont donc pas directement comparables avec les niveaux correspondants auxquels les fonctionnaires sont nommés dans les autres pays, et ils ne seront donc pas pris en considération dans les tableaux comparatifs. Les niveaux suivants en Italie sont : 3 : Chef de Département ou Secrétaire général ; 4 : Directeur général ; 5 : Directeur. Tous les niveaux indiqués par les pays répondants sont décrits dans l'Annexe 6.
- 10 Un examen approfondi du rapport entre l'impartialité et la représentativité a déjà été effectué par Kaufman (1956). D'autres auteurs ont poursuivi cette réflexion et débattu des risques et des avantages d'une représentation active et sont généralement d'accord avec Mosher (1968) pour se prononcer en faveur d'une représentation passive car ils sont convaincus qu'avec des règles équitables et équilibrées, la sélection au mérite débouchera plus ou moins automatiquement sur la représentativité.
- 11 Bien que la Suède n'ait pas codifié formellement le principe de neutralité politique, le professionnalisme non partisan dans l'application du droit administratif est profondément ancré dans la culture politique/administrative.
- 12 Bien qu'une intervention politique dans l'administration ne soit pas explicitement interdite, toutes les instructions du gouvernement aux organismes d'exécution doivent être transmises par écrit et rendues publiques, et le gouvernement n'a pas le droit d'intervenir dans l'interprétation que fait un organisme des lois applicables aux citoyens et aux entreprises.
- 13 Voir également Kettle, Pollitt *et al.* (2004).
- 14 Des exceptions sont possibles en période électorale et lorsqu'un membre des forces armées est un élu, par exemple parlementaire ou conseiller municipal ou bien candidat à une de ces fonctions.
- 15 Pour la Suède, ce tableau indique la procédure de nomination suivie dans un ministère type, mais dans les organismes suédois, seuls les fonctionnaires aux deux niveaux les plus élevés (Directeurs généraux et Directeurs généraux adjoint) sont nommés en fonction de critères politiques.
- 16 Voir note 9.

-
- 17 Le *State Services Commissioner* est nommé par le Gouverneur général du Conseil (représentant de la Reine en Nouvelle-Zélande), sur recommandation du Premier ministre.
- 18 Dans le cas du gouvernement fédéral belge, le terme « hybride » s'applique aux procédures administratives strictes en vertu desquelles aucun fonctionnaire à ces niveaux ne peut être révoqué sans la proposition de l'administration et l'accord du ministre.
- 19 En Suède, tout licenciement de fonctionnaire, même au plus haut niveau, est couvert par la Loi sur la sécurité de l'emploi. Un licenciement ne peut être motivé que par des raisons objectives, dont la validité peut être vérifiée devant le Tribunal du travail.
- 20 En Belgique, les nominations aux trois premiers niveaux s'effectuent dans le cadre d'un système de mandat. Quand un poste se libère, une nouvelle procédure de sélection ouverte est organisée. Il peut en résulter une promotion *de facto*, mais non *de jure*.
- 21 Voir note 20.
- 22 Il apparaît qu'au Royaume-Uni, bien que les ministres ne puissent eux-mêmes ordonner le transfert d'un Secrétaire permanent ou d'un autre membre du personnel de haut niveau, il est admis depuis longtemps qu'un haut fonctionnaire qui a « perdu la confiance » de son ministre sera muté par le Secrétaire de cabinet. En pareil cas, un départ anticipé à la retraite peut être – et est parfois – fortement conseillé.
- 23 Il n'existe pas de procédures formelles d'évaluation des conseillers politiques en Italie.
- 24 Au sein du gouvernement fédéral belge, l'évaluation est effectuée par le ministre pour le niveau 1 (Président du Comité de direction) – avec l'aide d'un bureau extérieur. Au niveau 2 (Directeurs généraux) elle est effectuée par le niveau 1 (Président du Comité de direction) et le ministre compétent.
- 25 Voir également Swilling et Wooldridge (1997).
- 26 En période d'élections, l'Institut fédéral électoral (IFE) exerce un contrôle strict et applique des règles très complètes.
- 27 En Italie, la Loi relative à la fonction publique stipule qu'une fois élu, un fonctionnaire quitte automatiquement son poste pendant une période correspondant à la durée de son mandat politique.
- 28 Cette règle comporte des exceptions en ce sens qu'en France, des restrictions sont applicables à l'activité politique et syndicale de certaines catégories de fonctionnaires (militaires, préfets et policiers).
- 29 Les répondants du gouvernement fédéral belge ont signalé que les aspects opérationnels de l'exécution des politiques « ne sont pas soumis à un contrôle ministériel », tout en soulignant que les ministres ont la haute main sur les questions stratégiques.
30. Fait intéressant, lorsque nous avons demandé à nos correspondants d'approfondir, l'importance de la législature était moins évidente (voir Tableau 11).
- 31 Au sein du gouvernement fédéral belge, un contrôle est exercé par le Conseil d'État, qui fait partie non pas du corps judiciaire, mais de l'exécutif.
- 32 Le Parlement n'est informé que des nominations au niveau 3 en vue d'éventuelles questions parlementaires.
- 33 La Cour des comptes (*Corte dei conti*) vérifie le respect de la loi qui fixe les normes applicables à la nomination des hauts fonctionnaires.

-
- 34 Le Sénat (à la différence de la Chambre des Représentants) joue un rôle actif et contrôle environ 1 200 des 10 000 nominations politiques. Les autres nominations ne sont pas contrôlées.
- 35 L'*Office of Personnel Management* (OPM) applique des règles de nomination et fixe des limites aux responsabilités individuelles aux fonctionnaires, mais bien que le directeur de l'OPM signe les nominations, il s'agit d'une responsabilité essentiellement formelle.
- 36 On estime que la création d'organismes indépendants comme la Banque du Mexique a pour effet de renforcer la neutralité politique.
- 37 Les administrateurs de niveau 3 sont automatiquement révoqués si leur nomination n'est pas confirmée dans les 90 jours suivant la prise de fonctions d'un nouveau gouvernement.
- 38 Le Président du Conseil de la Chancellerie du Premier ministre est toujours remplacé en cas de changement de gouvernement, ce qui constitue la seule exception.
- 39 À l'exception des conseillers spéciaux du ministre.
- 40 Estimations des répondants par pays.
- 41 En 2002, plus de 50 % des administrateurs de niveau 4 en Italie ont toutefois changé de poste (remplacement et transfert) après l'élection d'un nouveau gouvernement en 2001, en raison d'une disposition spéciale d'une loi proposée par le nouveau gouvernement et adoptée par le Parlement.
- 42 En Belgique, au niveau fédéral, les gouvernements sont toujours formés par des coalitions et un nouveau gouvernement peut comprendre des ministres qui faisaient partie du précédent. Le taux de remplacement des conseillers politiques varie de 0 à 100, selon que le ministre conserve ou non les mêmes compétences, ou qu'il s'agit d'un nouveau venu du même parti politique ou d'un autre parti.
43. Cela dépend de la personnalité du ministre et des membres de son cabinet. Certains cabinets interviennent, tandis que d'autres s'en abstiennent totalement.
- 44 L'autonomie de gestion des Directeurs eu égard aux procédures budgétaires ayant été instituée pour la première fois en 2001 par la LOLF, les répondants français estiment qu'il est trop tôt pour dire si les responsabilités des directeurs en matière de gestion sont respectées ou non par les ministres.
- 45 Quelque 10 000 fonctionnaires sont nommés selon des critères politiques au niveau fédéral, à quoi s'ajoutent 100 000 nominations politiques au niveau des états et des administrations locales aux États-Unis (Gilman, 2003).
- 46 La Corée n'a ouvert que récemment 20% des postes de sa fonction publique à des candidats extérieurs.
- 47 Voir note 43.
- 48 Si on considère la participation des grands cabinets ministériels comme « ingérence ministérielle ». Cela dépend de la personnalité du ministre et des membres de son cabinet. Certains cabinets interviennent, tandis que d'autres s'en abstiennent totalement.
- 49 Cette caractérisation s'inspire largement du Gouvernement sud-africain (2005). Elle s'inspire également, mais dans une moindre mesure, de Mouritzen et Svava (2002).
- 50 La notion d'acteur doté d'un droit de veto renvoie à un concept dont l'auteur initial est Tsebelis (1995) et dont la définition est la suivante: « un acteur individuel ou collectif dont l'accord est nécessaire pour qu'une décision puisse être prise ». Toutefois, si Tsebelis se réfère à des acteurs qui influent sur la

processus de prise de décision d'un gouvernement dans son ensemble, les modèles stylisés présentés portent essentiellement sur l'interface entre le politique et l'administratif au sein d'un ministère et renvoient à des acteurs qui peuvent faciliter ou empêcher la mise en œuvre appropriée d'une politique telle que la définit le ministre.

- 51 L'étude ne permet pas de conclure dans quel sens s'exerce un éventuel rapport de cause à effet. D'une part, on peut raisonnablement supposer qu'une participation politique plus active au processus de nomination constitue une méthode plus contraignante de contrôle politique sur les ministères et départements que l'exercice de l'autorité hiérarchique, et qu'elle est donc nécessaire jusqu'à un certain point dans le contexte de modèle à responsables multiples. En revanche, on peut estimer que la relation de cause à effet joue en sens inverse et que la situation de contrôle extérieur rigoureux apparaît en cas d'intervention politique plus active, ce qui rend nécessaires davantage de freins et contrepoids. En l'absence d'expériences fiables d'édification nationale, la seule conclusion raisonnable est que ces deux phénomènes sont liés.
- 52 Selon certains observateurs, il n'y aurait pas d'évolution dans ce domaine au Royaume-Uni.
- 53 C'est seulement le nombre de conseillers politiques spéciaux qui a augmenté. Depuis 1634, tous les autres sont nommés sur décision administrative prise par le Roi ou, au cours des trois dernières décennies, par le Conseil des ministres.
- 54 Comme on l'a vu, cette observation vaut seulement pour les hauts fonctionnaires administratifs et non pour les membres des cabinets ministériels nommés pour des raisons politiques. Il n'est pas possible de limiter la réponse pour la Belgique aux hauts fonctionnaires et de la comparer à celle des autres pays.
- 55 Les mandats concernent seulement le personnel de la haute administration non politique.
- 56 Voir Aberbach et Rockman (1988), Hecló (1977) et Salamon et Lund (1984), et pour un tour d'horizon complet, Garret *et al.* (2006).
- 57 Ce tableau est largement inspiré de Gilman (2003).
- 58 Ce tableau est largement inspiré de Molander *et al.* (2002).
- 59 Voir note 50.
- 60 Dans le même sens, dans leur enquête sur les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale, Aberbach *et al.* (1981) observent que les fonctionnaires américains ont davantage de contacts avec les membres du Congrès qu'avec leurs secrétaires de département.
- 61 Les pays répondants ont cependant estimé que l'autonomie du ministre se limitait à la mise en œuvre des politiques, et l'Italie a considéré que la prise de décision relative aux politiques était un processus plutôt collectif.
- 62 La réglementation en vigueur au sein du gouvernement britannique a été étudiée de façon assez détaillée dans (Hood, James *et al.*: 2000; Hood, Scott *et al.*: 1999).
- 63 En plus des références citées, cette Annexe s'inspire largement de Stevens (2006) et d'informations actualisées provenant des sites Web de diverses Commissions de la fonction publique.
- 64 Cela est similaire en fait au système hybride décrit dans l'Annexe 3.
- 65 Toutefois, la *State Services Commission* de Nouvelle-Zélande participe directement à la nomination et à la promotion des directeurs de département (d'un rang correspondant au niveau 2 dans la présente étude).

-
- 66 Voir le site Web de la *Civil Service Commission* britannique : <http://www.civilservicecommissioners.gov.uk/>
- 67 Voir le site Web de la *State Services Commission* : <http://www.ssc.govt.nz/display/home.asp>
- 68 Voir le site Web de la *Public Service Commission* : <http://www.psc.gov.za/>
- 69 Voir le site Web du MSPB : <http://www.mspb.gov/>
- 70 Voir Annexe 1.
- 71 Voir le site Web de la Commission de la fonction publique coréenne : <http://www.CFP.go.kr/eng/>
- 72 Les répondants français font observer qu'il n'existe pas de hiérarchie claire entre les cinq niveaux supérieurs existant au-dessous de celui du ministre. Aux fins de la présente étude et pour faciliter des comparaisons internationales, l'ordre indiqué plus haut a été adopté pour les cinq niveaux supérieurs de la fonction publique française.

RÉFÉRENCES

- Aberbach, Joel D. et Bert A. Rockman. 1988. "Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State". *Public Administration publique Review*. 48 (2). 606-12.
- Aberbach, Joel, Robert D. Putnam et Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel et Bert A. Rockman. 1994. "Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence?" *Governance* . 7. 461-9.
- Blondel, Jean et Nick Manning. 2002. "Do Ministers Do What They Say? Ministerial Unreliability, Collegial and Hierarchical Governements". *Political Études*. 50 (3).
- Campbell, Colin et Graham K. Wilson. 1995. *The End of Whitehall - Death of a Paradigm?* Oxford: Blackwell.
- Christensen, Tom et Per Laegreid. 2004. "Autonomization and Policy Capacity: The Dilemmas and Challenges Facing Political Executive". In M. Painter and J. Pierre (eds.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Basingstoke: Palgrave.
- Dunn, Delmer D. 1997. *Politics and Administration at the Top - Lessons from Down Under*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Fishel, Jeff. 1985. *Presidents and Promises: From Campaign Pledge to Presidential Performance*. Washington DC: CQ Press.
- Garrett, R. Sam, James A. Thurber, A. Lee Fritschler et David H. Rosenbloom. 2006. "Assessing the Impact of Bureaucracy Bashing by Electoral Campaigns". *Public Administration Review*. 66 (2). 228-40.
- Gault, David Arellano et Donald E. Klingner. 2004. "Mexico's Career Service Law and NPM Implementation: Governance, Political Culture and Public Administrative Reform". Centro de Investigaciones y Docencia Económicas and the Graduate School of Public Affairs, Université du Colorado, Colorado Springs.
- Gerth, H. H. et C. Wdroit Mills. 1958. *From Max Weber*. New York: Galaxy.
- Gilman, Stuart C. 2003. "Contemporary Institutional Arrangements for Managing Political Appointments and the Historical Processes of Depoliticization: The Experience of the United States at the Federal Level and in Some States (Document destiné à la Banque mondiale, pour être présenté à la Conférence internationale contre la corruption, Séoul, Corée du Sud, mai 2003)". Ethics Resources Center. Washington D.C.

- Gouvernement sud-africain. 2005. "Establishing Boundaries and Optimizing Relationships at the Executive Interface: Ministers, Deputy Ministers, Members of Executive Councils, Special Advisors and Heads of Département (polycopié)".
- Hart, Paul't. 2006. "Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart?" *Public Administration*. 84 (1).
- Heclo, Hugh. 1977. *A Government of Strangers*. Washington DC: Brookings Institution.
- Hood, Christopher, Oliver James et Colin Scott. 2000. "Regulation inside Government: Has It Increased, Is It Increasing, Should It Be Diminished?" *Public Administration*. 78. 283-304.
- Hood, Christopher et B Guy Peters. 2004. "The Middle-Ageing of New Public Management: Into the Age of Paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory*. 14 (3). 267-82.
- Hood, Christopher, Colin Scott, Oliver James, George Jones et Tony Travers. 1999. *Regulation Inside Government*. Oxford: Oxford University Press.
- James, Oliver. 2003. *The Executive Agency Revolution in Whitehall - Public Interest Versus Bureau-Shaping Perspectives*. New York: Palgrave Macmillan.
- James, Simon. "Managing Democratic Transitions: A Framework Paper for OECD SIGMA". Paris.
- James, Simon. 2007. "Political Advisors and Civil Servants " (Document SIGMA No. 38)". OCDE SIGMA. Paris.
- Kaufman, Herbert. 1956. "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration". *American Political Science Review*. 50 (4). 1057-73.
- Kettl, Donald F., Christopher Pollitt et James H. Svara. 2004. "Towards a Danish Concept of Public Governance: An International Perspective" ([http://www.publicgouvernance .dk/docs/0408260903.pdf](http://www.publicgouvernance.dk/docs/0408260903.pdf)). Danish Forum for Top Executive Management. Copenhagen
- Light, Paul. 1995. *Thickening Government - Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*. Washington DC: Brookings Institution.
- Lord Fulton (président). 1968. *Fulton Committee Report - The Report of the Committee on the Civil Service* (Cmnd. 3638). Londres: HMSO.
- Meier, Kenneth J. et Laurence J. O'Toole Jr. 2006. "Political Control Versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate". *Public Administration Review*. 66 (2). 177-92.
- Molander, Per, Jan-Eric Nilsson et Allen Schick. 2002. "Does Anyone Govern? The Relationship between the Government Office and the Agencies in Sweden". Centre for Business and Policy Studies (SNS). Stockholm.
- Mosher, Frederick C. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Mouritzen, Poul Erik et James H. Svara. 2002. *Leadership at the Apex - Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: Université de Pittsburgh.
- Nixon, Richard M. 1978. RN: *The Memoirs of a President*. New York: Grosset and Dunlap.

- OCDE. 1996. "Ethics in the Public Service: Current Issues and Strategies (Étude spéciale sur la gestion publique No. 14)". OCDE. Paris.
- OCDE. 2000. *Renforcer l'éthique dans le service public: Les mesures des pays de l'OCDE*. Paris: OCDE.
- OCDE. 2002. *Les autres visages de la gouvernance publique: Agences, autorités administratives et établissements publics*. Paris: OCDE.
- OCDE. 2003. "Gérer la haute fonction publique : la réforme de la haute fonction publique dans les pays membres de l'OCDE (Note d'information présentée à la 28^{ème} session du Comité de la gestion publique)". OCDE. Paris.
- OCDE. 2003. "Résultats de l'Enquête sur les stratégies et procédures budgétaires". OCDE & Banque mondiale. Washington et Paris.
- OCDE. 2005a. "Annexe: Données sur la confiance dans le secteur public (Document établi pour la réunion ministérielle de l'OCDE sur le thème "Renforcer la confiance dans l'action publique", 28 novembre 2005)". OCDE. Paris.
- OCDE. 2005b. *Moderniser l'État: La route à suivre*. Paris: OCDE.
- Peters, B Guy et Jon Pierre. 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres: Routledge.
- Peters, B Guy et Jon Pierre. 2004. *Politization of the Public Service in Comparative Perspective - the Quest for Control*. Londres: Routledge.
- Philip, George. 2003. "International Agencies and Policy Transfer - the Case of the Mexican Civil Service Reform (Rapport établi pour l'atelier de l'ESRC sur le thème "Future Governance" , 9-10 décembre 2003)". Institut des hautes études. Vienne.
- Polidano, Charles et Nick Manning. 1996. *Redrawing the Lines: Service Commissions and the Delegation of Personnel Management. Managing the Civil Service - Strategies for Improvement Series*. Londres: Secrétariat du Commonwealth.
- Presa, López et José Octavio. 2004. "Conflict of Interest in Mexico (Note établie pour le "Forum on Implementing Conflict of Interest Policies in the Public Service, 5-6 mai 2004, Rio De Janeiro, Brésil)". OCDE. Paris
- Rheinstein, Max. 1968. *Max Weber on Law in Economy and Society*. New York: Simon and Schuster.
- Rose, Richard. 1976. *The Problem of Party Government*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Rosenthal, Alan. 1997. *The Decline of Representative Democracy: Processus, Participation, and Power in State Legislatures*. Washington DC: Congressional Quarterly Books.
- Salamon, Lester M. et Michael S. Lund. 1984. In L. M. Salamon and M. S. Lund (eds.) *The Reagan Presidency and the Governing of America*. Washington DC: Urban Institute Press.
- Savoie, Donald. 1994. *Thatcher, Reagan, Mulroney - in Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh: Université de Pittsburgh.

- Schick, Allen. 2005. "L'État performant: réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits (Document établi pour la Réunion OCDE des Hauts responsables du budget, Bangkok, Thaïlande, 15-16 décembre 2005)" (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/43/35651133.pdf>). OCDE. Paris
- Schnapp, Kai-Uwe. 1999. "Derived Veto Position of Ministerial Bureaucracies - a Comparative Description (Document établi pour la Conférence SOG Tokyo sur le thème: The Quest for Governance : Reforms, Renovations, and Retrenchments in Government for the 21st Century, 17-19 novembre 1999, Berlin)" (<http://www2.politik.uni-halle.de/schnapp/Publication/SOG99.pdf>). Social Science Research Centre. Berlin.
- Self, Peter. 1972. *Administrative Theories and Politics - an Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government*. Londres: Allen and Unwin.
- Sossin, Lorne. 2006. "Définir les frontières: l'argument constitutionnel pour l'indépendance bureaucratique et son implication pour la responsabilité de la fonction publique" (Document de référence pour la Commission d'enquête sur le programme de parrainages et les activités publicitaires- Rapport Gomery)". Ottawa.
- Stevens, Michael. 2006. "The Role of Civil Service Commissions in the Management of the Public Sector - Lessons for Iraq (Note de politique générale de la Banque mondiale)". Washington DC.
- Swilling, M. et D. Wooldridge. 1997. "Governance , Administrative Transformation and Development in South Africa: A Normative Approach". In P. FitzGerald, A. M. Lennan et B. Munsfaible (eds.) *Managing Sustainable Development in South Africa*. Le Cap: Oxford University Press.
- Toonen, Theo A. J. 2001. "The Comparative Dimension of Administrative Reform - Creating Open Villages and Redesigning the Politics of Administration". In B. G. Peters et J. Pierre (eds.) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres: Routledge. pp 183-201.
- Tsebelis, George. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parleментарism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science*. 25. 289-325.
- Van Riper, P. 1991. "Americanizing a Foreign Invention: The Pendleton Act of 1883". In F. J. Thompson (ed.) *Classics of Personnel Policy*. Californie: Brooks/Cole.
- Weber, Max. 1980. *Wirtschaft Und Gesellschaft*. Tübingen: J. C. B. Mohr.
- Wood, B. Dan et Richard Waterman. 1991. "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy". *American Political Science Review*. 85 (3). 801-28.