

Le **DÉCLIN** *de la* **FONCTION PUBLIQUE**
dans les **GOUVERNEMENTS DÉMOCRATIQUES**

QUE S'EST-IL PASSÉ?



Sous la direction de
B. GUY PETERS
DONALD J. SAVOIE

QUE S'EST-IL PASSÉ?

Le DÉCLIN *de la* FONCTION PUBLIQUE
dans les GOUVERNEMENTS DÉMOCRATIQUES

Sous la direction de
B. GUY PETERS
DONALD J. SAVOIE

2025

© 2025 Institut Donald J. Savoie

Peters, B. Guy, dir.; Savoie, Donald J., dir.

Auteurs: Boston, Jonathan; Dixon, Ruth; Georgakakis, Didier; Hood, Christopher; Kikuchi, Masao; Martigny, Vincent; Namkoong, Keun; Peters, B. Guy; Raadschelders, Jos C.N.; Savoie, Donald J.; Sundström, Göran; van Thiel, Sandra; Veit, Sylvia

Publié par l'Institut Donald J. Savoie
Moncton, Nouveau-Brunswick, Canada
www.idjs.ca

Conception graphique et mise en pages par Rayola Creative
Illustration de couverture par Kevin House
Traduit par Réjean Ouellette

ISBN 978-0-88659-307-0 (PDF français)
ISBN 978-0-88659-306-3 (English PDF)

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Titre: Que s'est-il passé? le déclin de la fonction publique dans les gouvernements démocratiques / sous la direction de B. Guy Peters et Donald J. Savoie.

Autres titres: What happened? Français | Déclin de la fonction publique dans les gouvernements démocratiques

Noms: Peters, B. Guy, éditeur intellectuel. | Savoie, Donald J., 1947- éditeur intellectuel. | Université de Moncton. Institut Donald J. Savoie, organisme de publication.

Description: Traduction de : What happened? : the decline of the public service in democratic governments. | Comprend des références bibliographiques.

Identifiants: Canadiana 20250191555 | ISBN 9780886593070 (PDF)

Vedettes-matière: rvm: Fonction publique—Histoire—Études de cas. | rvm: Administration publique—Opinion publique—Études de cas. | rvm: Fonctionnaires—Travail—Études de cas. | rvm: Institutions politiques comparées—Études de cas.

Classification: LCC JF1601 .W4314 2025 | CDD 352.6/3—dc23

À la mémoire de Christopher Hood.

Table des matières

	Introduction	1
	DONALD J. SAVOIE	
CHAPITRE 1	Du service des élites dirigeantes au service du peuple et de ses représentants élus : des fonctionnaires adaptables, réactifs et proactifs dans le temps	21
	JOS C.N. RAADSCHELDERS (historique)	
CHAPITRE 2	L'évolution de la fonction publique au Royaume-Uni : les effectifs, les marchés bureaucratiques et les bavures	45
	CHRISTOPHER HOOD et RUTH DIXON (R.-U.)	
CHAPITRE 3	La fonction publique aux États-Unis : crise ou business as usual?	71
	B. GUY PETERS (É.-U.)	
CHAPITRE 4	La fonction publique canadienne a perdu du prestige : pourquoi?	97
	DONALD J. SAVOIE (Canada)	
CHAPITRE 5	« Pour la diligence et la loyauté au service du royaume » : un idéal perdu?	121
	GÖRAN SUNDSTRÖM (Suède)	
CHAPITRE 6	La fin de l'« âge d'or » pour la fonction publique en Allemagne?	153
	SYLVIA VEIT (Allemagne)	
CHAPITRE 7	De la domination au déclin : la perte d'influence de la fonction publique japonaise	175
	MASAO KIKUCHI (Japon)	

CHAPITRE 8	Le déclin de la fonction publique nationale en Corée du Sud KEUN NAMKOONG (Corée du Sud)	201
CHAPITRE 9	Les fonctionnaires aux Pays-Bas : de la contradiction loyale à la contradiction tout court? SANDRA VAN THIEL (Pays-Bas)	231
CHAPITRE 10	La fonction publique, une passion française durable VINCENT MARTIGNY (France)	253
CHAPITRE 11	La fonction publique néo-zélandaise : continuité et résilience dans un contexte de réforme constitutionnelle, économique et administrative JONATHAN BOSTON (Nouvelle-Zélande)	279
CHAPITRE 12	De la mission à la gestion : l'essor et le déclin de l'esprit de la fonction publique européenne ou comment les réformes de la NGP font obstacle à la légitimation des fonctionnaires DIDIER GEORGAKAKIS (Union européenne)	307
	Un bref post-scriptum B. GUY PETERS	329
	À propos des auteurs	337

*Ce recueil d'essais a été rendu possible grâce à une subvention
de la Fondation Jarislowsky.*

Introduction

DONALD J. SAVOIE

LES INSTITUTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES NATIONALES ont perdu des plumes ces dernières décennies. Aux États-Unis, des sondages d'opinion publique révèlent qu'en 2022 seulement 27 % des répondants disaient avoir « largement ou très largement confiance » dans les institutions, comparativement à 50 % en 1979 (Gallup 2022). La situation n'est pas différente en Europe, où l'on observe aussi un déclin de la confiance dans les institutions nationales (Arrighi *et al.* 2022). On peut en dire autant pour d'autres pays (Canada 2023). Les sondages d'opinion réalisés dans les pays de l'OCDE indiquent que seulement quatre personnes sur 10 ont confiance dans leur gouvernement national (OCDE 2021, 1).

Il n'en a pas toujours été ainsi. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le public avait une grande confiance dans la capacité du gouvernement de faire avancer les choses dans de nombreux pays occidentaux. De plus, l'Allemagne et le Japon ont tous deux connu dans l'après-guerre une forte croissance économique et leur fonction publique y était pour beaucoup. Il est devenu évident que les gouvernements nationaux étaient en mesure, dans les moments de crise et lorsqu'ils étaient mus par un objectif primordial, de montrer la voie et d'accomplir de grandes choses. Les politiciens et la plupart des citoyens faisaient confiance aux fonctionnaires pour qu'ils définissent des politiques appropriées et offrent les programmes de façon efficace. Le pouvoir politique et les fonctionnaires de carrière entretenaient une relation saine et productive, comme en témoignent les mémoires de politiciens de cette époque (Macmillan 1973; Pearson 2015). Bref, les gouvernements nationaux et leur fonction publique ont démontré qu'ils étaient à même de collaborer très efficacement avec des partenaires, notamment le secteur privé, en vue d'engendrer une croissance des économies. Mais le vent a tourné. De plus en plus, des hommes et des femmes politiques critiquent ouvertement les fonctionnaires, pendant que la confiance dans les gouvernements nationaux continue de s'éroder (Dionne 2021; Smith 2024).

Alors, que s'est-il passé? Pourquoi la confiance dans les gouvernements nationaux est-elle en déclin? Pourquoi certains élus du côté du gouvernement se retournent-ils contre leurs propres troupes? Pourquoi certains politiciens pointent-ils du doigt la fonction publique nationale, la qualifiant d'État profond qu'il faut déconstruire (Clark s.d.)? Pourquoi les politiciens ont-ils considérablement accru les effectifs de leurs propres cabinets en vue de contrer l'influence des fonctionnaires de carrière ou de faire avancer les dossiers? Pourquoi le moral est-il en baisse parmi les fonctionnaires de carrière? Les gouvernements nationaux sont-ils encore aussi efficaces qu'ils l'étaient autrefois pour développer leur économie nationale et fournir les programmes et services publics? Les fonctions publiques nationales réussissent-elles encore à attirer les meilleurs candidats et les plus doués dans leurs rangs? Sinon, pourquoi?

Nous avons décidé de réunir une équipe d'éminents chercheurs et chercheuses de plusieurs pays pour faire le point sur la situation des institutions nationales, en accordant une attention particulière à l'évolution de la situation des fonctions publiques nationales au fil du temps. Nous croyons qu'une étude comparative peut jeter un nouvel éclairage sur les défis auxquels font face les fonctions publiques nationales. Une perspective comparative permet d'en apprendre beaucoup plus sur les effets de changements dans une fonction publique donnée, qu'une analyse concentrée sur une seule fonction publique. Comme Ferrel Heady l'a fait valoir, il est possible d'« enrichir l'administration publique générale en élargissant le champ d'intérêt de telle façon que la compréhension que chacun a de son propre système administratif national sera enrichie par son analyse dans un contexte interculturel » (Heady 1904, 48, traduction).

Il y a toutefois un danger à comparer l'état des institutions nationales au fil du temps. Si l'on regarde le passé à travers des lunettes roses, on risque de promouvoir une vision selon laquelle la situation était meilleure à l'époque. Comme l'écrit Norman Birnbaum : « les époques semblent toujours plus dorées quand elles s'éloignent » (Birnbaum 2002). Le risque de souffrir d'« âgeisme doré » s'accroît lorsqu'on examine les fonctions publiques nationales parce que leur rendement subit l'influence combinée de multiples forces. En tant qu'institution, la fonction publique n'est pas autonome. Elle relève d'institutions politiques. Dans le cas des systèmes fondés sur le modèle de Westminster,

par exemple, la fonction publique n'a pas une personnalité différente de celle du gouvernement du jour (Thomas *et al.* 2022). Cela dit, le rôle de la fonction publique dans différents systèmes politiques reste le même partout : elle a pour mission d'aider le gouvernement élu du jour à élaborer des politiques et à mettre en œuvre des programmes et des services.

C'est sur cette toile de fond que nous nous sommes proposé de comparer l'état des fonctions publiques entre l'époque actuelle et la période de l'après-Seconde Guerre mondiale jusque dans les années 1970. Une chose est sûre, les opinions diffèrent. Certains affirment, à la lumière d'un examen approfondi, que tout n'allait pas pour le mieux ou aussi bien qu'on le croit dans les années passées dans les administrations publiques ou les fonctions publiques nationales. Il y avait également des lacunes ou des problèmes importants autrefois, un peu comme on en observe aujourd'hui. Tous et toutes ne s'entendent pas non plus sur les raisons pour lesquelles les gouvernements nationaux et leur fonction publique ne soutiennent peut-être plus la comparaison avec ce qu'ils étaient il y a 60 ans.

Nombreux sont ceux qui croient que, si les gouvernements nationaux n'inspirent plus autant qu'autrefois la confiance des citoyens, c'est à cause des élus politiques. Ceux-ci entrent en fonction après avoir pris plusieurs engagements politiques irréalistes, en s'attendant à ce que les fonctionnaires les mettent en œuvre sans créer de controverses politiques quand les choses ne se passent pas comme prévu. Et quand des problèmes surgissent, dans bien des cas, les politiciens s'empresseront d'en imputer la responsabilité aux bureaucrates. Dans plusieurs contextes nationaux, les politiciens soutiennent de plus en plus que les « bureaucrates » ne sont pas à la hauteur pour réaliser leurs engagements de campagne, gérer efficacement les programmes gouvernementaux ou fournir des conseils stratégiques. On a également l'impression que toutes les questions sont maintenant politiques, ce qui explique dans une large mesure que les politiciens ont accru le personnel de leurs cabinets pour arriver à gérer des questions ou des enjeux qui revêtent une importance pour eux ou pour les médias (Craft 2015; Eichbaum et Shaw 2018). Il y a 60 ans, ou avant l'adoption de plusieurs exigences en matière de transparence, y compris la législation sur l'accès à l'information, la gestion de nombreux enjeux

était confiée aux fonctionnaires. De plus, les politiciens et les hauts fonctionnaires pouvaient rester à l'abri de l'examen du public, du moins au sens où on l'entend aujourd'hui.

Par ailleurs, la perspective semble toujours plus simple quand on siège dans l'opposition, où l'on n'a pas à affronter diverses forces opposées, à déterminer les initiatives susceptibles d'être mises en œuvre ni à trouver de nouvelles sources de recettes pour financer les promesses de campagne. Souvent, les fonctionnaires de carrière sont ceux qui en savent le plus, mais ils ne prennent jamais part aux débats publics avec leurs maîtres politiques pour expliquer des politiques mal avisées ou des lacunes dans la prestation des programmes. S'ils le faisaient, ils se transformeraient en acteurs politiques, ce qui compromettrait leur statut non partisan. En outre, depuis les années 1980, les politiciens ont instruit les cadres supérieurs de la fonction publique de se concentrer sur les questions de gestion et de s'inspirer de leurs homologues du secteur privé, convaincus que les fonctionnaires pouvaient apprendre du monde des affaires des leçons sur la meilleure façon de gérer les programmes et de fournir les services. La grande majorité des pays considérés a adopté des mesures de la nouvelle gestion publique, bien qu'à divers degrés. La plupart des efforts se sont cependant soldés par un échec pour toutes sortes de raisons, y compris le fait que la gestion est fondamentalement différente dans le secteur privé et le secteur public (Allison 1984). En bref, il est injuste d'accuser les fonctionnaires d'être responsables de l'incapacité des gouvernements d'adopter avec succès de nouvelles mesures de gestion parce que les institutions politiques et administratives sont indissociables (Elston 2024).

On a également assisté ces dernières années à un recul de la déférence à l'égard des dirigeants gouvernementaux en raison des chaînes d'information en continu, de l'arrivée des médias sociaux et des nombreuses exigences de transparence avec lesquelles les politiciens comme les fonctionnaires de carrière doivent composer. La mondialisation de l'économie et l'éclatement des frontières et des champs de compétence entre les ministères et, parfois, entre les gouvernements ont fait qu'il est beaucoup plus difficile de se conformer aux obligations redditionnelles que dans le passé. Qu'en est-il de l'arrivée des syndicats dans le secteur public et de ses répercussions sur la gestion publique et sur le

travail des gestionnaires au quotidien? Ce ne sont là que quelques phénomènes qui continuent d'avoir une incidence importante sur la façon dont les gouvernements élaborent les politiques nationales et la façon dont la fonction publique met en œuvre les programmes et fournit les services publics.

Les chapitres soulèvent des questions fondamentales au sujet des gouvernements nationaux et de la gestion du secteur public, des questions qu'il ne faudrait pas ignorer. Il y a lieu, par exemple, de revoir la relation de travail entre les politiciens et les fonctionnaires de carrière et de s'interroger sur le rôle que les politiciens devraient jouer dans la prestation des programmes. Il est également nécessaire de ré-examiner les exigences en matière de reddition de comptes. Par exemple, les fonctionnaires devraient-ils être tenus publiquement responsables de leur travail et, le cas échéant, quel effet cela aurait-il sur les institutions politiques, la reddition de comptes et le travail des fonctions publiques non partisans? Les fonctionnaires ont perdu leur anonymat traditionnel dans bien des pays, de sorte qu'ils et elles sont maintenant visibles et la cible d'attaques dans les médias et les instances législatives.

Il importe également de noter que, dans certains contextes, les fonctionnaires ont résisté contre la politisation accrue de la fonction publique, en particulier lorsqu'ils ont été confrontés à des gouvernements dirigés par des partis populistes antilibéraux (Yesilkagit *et al.* 2024). Parfois, cette résistance prend la forme d'un désengagement et, parfois, il s'agit davantage de tentatives flagrantes de miner les programmes des politiciens. Dans certains cas, des fonctionnaires sont allés jusqu'à participer à des manifestations contre le gouvernement du jour.

Ce recueil d'essais explore ces questions et met en lumière plusieurs défis importants qui se posent aux gouvernements nationaux et à leur fonction publique. Les essais révèlent également des différences marquées entre les gouvernements nationaux en ce qui concerne la manière dont les politiciens et les fonctionnaires mènent leurs activités, ainsi que des points communs. La perspective comparative jette un éclairage nouveau sur la façon dont les gouvernements nationaux s'y sont pris pour s'adapter ou faire face aux changements profonds dans l'environnement politico-administratif et le milieu des médias dans

lesquels ils œuvrent. Certains pays ont réussi à obtenir de meilleurs résultats que d'autres et certains pays valorisent mieux que d'autres le travail des fonctionnaires de carrière. Les gouvernements nationaux qui valorisent et appuient leur fonction publique ont tendance à surpasser ceux qui ne le font pas.

Aaron Wildavsky a fait remarquer en 1988 que faire carrière dans la haute bureaucratie était désormais réservé aux plus intrépides (Wildavsky 1988, 755). C'est encore le cas et, à vrai dire, ce l'est davantage aujourd'hui. Notre sondage multinational révèle plusieurs défis qui sont remarquablement similaires dans différents contextes nationaux. Ce qu'on observe dans les administrations publiques des pays européens ressemble à ce qu'on voit dans les pays asiatiques étudiés. Cela semble indiquer que les gouvernements nationaux et leur fonction publique sont partout aux prises avec un nombre croissant de problèmes communs, peu importe le mode de fonctionnement des institutions politiques ou leur contexte historique. Les défis transcendent donc les différents cadres politiques nationaux et les différentes institutions politiques.

Comme il a été souligné, presque toutes les fonctions publiques nationales, quel que soit le système politique dans lequel elles exercent leurs activités, ont été appelées à mettre en place des mesures de la nouvelle gestion publique. À défaut d'autre chose, les efforts pour appliquer les mesures de la nouvelle fonction publique démontrent que le travail et les contributions des fonctionnaires ne sont plus aussi valorisés qu'ils l'étaient autrefois. Les fonctionnaires se sont fait dire qu'ils n'étaient pas à la hauteur pour gérer efficacement les activités gouvernementales et qu'ils devaient chercher des solutions à l'extérieur de leurs institutions. Les politiciens avaient beau jeu de dire qu'il fallait adopter de nouvelles pratiques de gestion en s'inspirant de ce qui se faisait dans le monde des affaires. Cependant, ils n'ont jamais accepté de déléguer tous les pouvoirs de gestion aux fonctionnaires permanents de l'État afin que les hauts fonctionnaires puissent s'approprier leur travail, assumer leurs propres erreurs et prendre leurs propres décisions de gestion comme des dirigeants d'entreprises. Si les fonctions publiques dans divers systèmes politiques sont confrontées aux mêmes difficultés, est-il possible d'établir des points communs pour définir des mesures visant à accroître leur capacité d'offrir des conseils straté-

giques sans crainte et sans favoritisme, et de fournir les programmes et services de manière efficace? Cet ouvrage se penche également sur cette question.

Comment alors les auteurs et les autrices expliquent-ils la perte de confiance dans les gouvernements nationaux ou dans les fonctions publiques nationales? D'abord, l'environnement politique est beaucoup plus exigeant de nos jours qu'il ne l'était il y a 40 ou 60 ans. Le discours politique a pris une tournure beaucoup plus agressive et le durcissement des débats politiques ne s'arrête plus avec la fin de la campagne électorale. Les campagnes électorales permanentes et les médias qui ne prennent jamais de repos font maintenant partie du processus de gouvernance, ce qui amène les gouvernements à privilégier les annonces plutôt que la mise en œuvre ou l'exécution. L'arrivée des chaînes d'information en continu et des médias sociaux a levé le voile sur les activités gouvernementales, si bien que celles-ci doivent maintenant être exécutées en toute transparence et que les questions les plus insignifiantes peuvent rapidement devenir politiques et exiger une réponse politique. La ligne de démarcation entre le politique et l'administratif est maintenant beaucoup plus floue qu'il y a une soixantaine d'années. Les élus et leur personnel politique partisan sont davantage enclins à creuser profondément dans la bureaucratie pour obtenir des réponses afin de gérer ce qu'ils considèrent comme des questions politiques délicates, que ce n'était le cas il y a 40 ou 60 ans. La croyance répandue voulant que les pratiques de gestion du secteur privé soient supérieures à celles du secteur public a sapé l'énergie et le moral des fonctionnaires de carrière. Les auteurs explorent encore d'autres raisons pour lesquelles la carrière de fonctionnaire est beaucoup plus difficile et exigeante aujourd'hui que dans les années passées.

Aperçu de l'ouvrage

Jos Raadschelders offre aux lecteurs une perspective historique du travail des bureaucraties, depuis l'époque où les fonctionnaires étaient au service d'élites comprenant les empereurs, les rois et les reines, jusqu'à celle où ils servent le peuple par l'intermédiaire de ses représentants élus. La transition a façonné la fonction publique moderne et son mode de fonctionnement. Au lieu d'hériter ou d'acheter leur

poste et de servir un roi, à compter du 18^e siècle, les fonctionnaires ont commencé à occuper un emploi rémunéré, auquel étaient associées des responsabilités particulières, et à servir l'ensemble de la population. Cela dit, l'embauche fondée sur le mérite et la formation des fonctionnaires de l'État ont vu le jour des siècles plus tôt dans certains pays, jusque dans l'Antiquité.

Raadschelders fait valoir que l'âge d'or de la fonction publique, si âge d'or il y a eu, est survenu à la fin du 19^e siècle, quand les fonctionnaires de carrière ont commencé à se tourner vers les représentants élus et la Constitution pour guider leur travail, ce qui est encore le cas. Il soutient que le rôle des fonctionnaires en matière de conseil et de prestation des programmes est plus grand aujourd'hui que dans les années passées. Dans la mesure où les fonctions publiques rencontrent des problèmes, ceux-ci sont liés à un dénigrement de la bureaucratie alimenté par une mauvaise compréhension du rôle des fonctionnaires de carrière. Les fonctionnaires ne pourront jamais fonctionner comme leurs homologues du secteur privé, ce qu'exigent les mesures inspirées de la nouvelle gestion publique. Il explique : « les politiciens ont appris à embrasser des bébés, les fonctionnaires changent les couches ». Ce sont les fonctionnaires qui font le gros du travail et qui ont réussi à faire du gouvernement « un acteur social important qui sert l'ensemble de la population ».

Christopher Hood et Ruth Dixon examinent le travail de la fonction publique britannique de la période qui a immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale jusqu'à nos jours. Ils soulignent que les sondages d'opinion révèlent une baisse de la satisfaction du public à l'égard du gouvernement au cours de cette période. Ils s'empressent toutefois d'ajouter que les sondages ne montrent du doigt ni les politiciens, ni les fonctionnaires.

Hood et Dixon indiquent que la taille de la fonction publique (non industrielle) britannique n'a pas beaucoup varié entre les années 1940 et les années 2020. Cependant, la fonction publique est maintenant beaucoup plus instruite et moins issue de la classe ouvrière qu'autrefois, et les femmes y sont nettement plus nombreuses. La fonction publique a également changé à d'autres égards : croissance du nombre de régulateurs indépendants qu'elle comporte, augmentation des exigences de transparence et d'encadrement, et change-

ments survenus dans le marché bureaucratique traditionnel qui guide la relation entre les élus et les fonctionnaires. Les bavures politiques et administratives actuelles, qui donnent une mauvaise réputation aux gouvernements, n'ont rien de nouveau; on en a relevé dès l'après-guerre. Les médias d'information modernes ont tendance à amplifier les bavures beaucoup plus qu'il y a 50 ans. Hood et Dixon concluent que l'idée que la fonction publique ait connu un âge d'or, ou une époque où elle était concurrentielle, dans l'après-Seconde Guerre mondiale pour ensuite piquer du nez ne cadre pas avec les données probantes disponibles.

B. Guy Peters écrit qu'il est maintenant à la mode dans certains milieux de « dénigrer » la fonction publique. Cela dit, il soutient que des données probantes indiquent clairement que la population américaine se dit satisfaite de la qualité des services offerts par les trois ordres de gouvernement, en particulier les gouvernements locaux et étatiques. Il ajoute que les scandales, les bavures et les affaires de corruption sont peu nombreux parmi les bureaucrates, mais qu'on ne peut pas en dire autant des politiciens.

Peters attribue aux élus politiques la responsabilité des difficultés auxquelles la fonction publique nationale est confrontée. L'administration Trump (2017–2021) n'avait que peu de considération, voire aucune, pour la fonction publique, et l'institution a alors subi une perte énorme de talents. De plus, la fonction publique américaine doit maintenant se plier à un certain nombre de contraintes imposées par les acteurs politiques de l'organe exécutif et destinées à restreindre l'autonomie des fonctionnaires. À cela s'ajoute la tendance du Congrès à imposer des obstacles organisationnels aux agences gouvernementales qui fournissent les services.

Donald J. Savoie, contrairement à la plupart des autres auteurs, considère que la fonction publique canadienne a connu un âge d'or. Il décrit la solide relation de travail qui existait entre les politiciens et les fonctionnaires de la fin des années 1940 au début des années 1970. Ils travaillaient main dans la main et respectaient leurs responsabilités et rôles respectifs dans la planification et la mise en place d'un ensemble d'initiatives nationales. La situation a cependant commencé à se détériorer dans les années 1970. En témoignent les propos de Gordon Robertson, ancien secrétaire du cabinet, qui a été dépeint comme le modèle

par excellence pour ses successeurs. Il a fait remarquer : « Je suppose que je ne fais plus confiance au gouvernement. » Paul Tellier, un ancien chef très respecté de la fonction publique fédérale, évoque maintenant un manque de confiance entre les politiciens et les fonctionnaires. Les sondages d'opinion révèlent également une perte de confiance de la population canadienne envers les hauts fonctionnaires fédéraux.

Savoie y voit plusieurs raisons. La bureaucratie canadienne est maintenant soumise à des exigences de transparence élevées qui n'existaient pas il y a sept ou huit décennies. La législation sur l'accès à l'information, conjuguée aux chaînes d'information en continu et aux médias sociaux, ont transformé la façon dont le gouvernement fédéral mène ses activités. Les élus ont accru le personnel politique de leurs cabinets (de trois à quatre employés il y a tout juste 40 ans, ils en comptent maintenant jusqu'à 25). Aujourd'hui, tant le personnel politique que les hauts fonctionnaires mettent l'accent sur la médiatisation des bonnes nouvelles, non sur la mise en œuvre ou l'exécution des programmes. Il y a 50 ans, seulement 28 % des fonctionnaires fédéraux travaillaient dans la région de la capitale nationale, alors que ce chiffre s'établit maintenant à près de 50 %. En conséquence, la prestation des programmes et services, le point de rencontre entre la population canadienne et les services gouvernementaux, en a souffert.

Göran Sundström traite également d'un « âge d'or » de l'administration de l'État en Suède, qui a débuté dans les années 1930 pour se poursuivre jusqu'à la fin des années 1980. La fonction publique suédoise a longtemps valorisé l'objectivité et l'égalité de traitement dans la prestation des programmes et services, tout en cherchant à promouvoir un dialogue respectueux avec les élus politiques. La Suède a réussi à mettre en œuvre un large éventail de programmes gouvernementaux, de l'assurance-maladie aux régimes de pension publics, étant bien compris de part et d'autre que les politiciens allaient assumer la responsabilité totale lorsque la mise en œuvre des politiques connaîtrait des dérapages.

À l'instar de nombreux autres gouvernements nationaux, le gouvernement de la Suède a adopté des mesures de réforme de la gestion publique empruntées au secteur privé à compter de la fin des années 1980, qui visaient à réorganiser la fonction publique. Les réformes favorisaient une fonction publique davantage axée sur la prestation

des programmes, accordant une attention particulière aux mesures de rendement et au contrôle des coûts. Il y a toutefois eu un prix à payer pour les améliorations apportées : la perte d'un sentiment d'appartenance à une communauté au sein de l'administration publique, alors que les agences et les ministères se concentrent chacun sur leurs propres objectifs. En outre, on observe maintenant une réticence chez les fonctionnaires à « dire la vérité à ceux qui sont au pouvoir ». La relation entre les politiciens et les fonctionnaires se transforme, devient plus hiérarchique, les bureaucrates prenant les ordres au lieu de promouvoir un échange d'idées en toute franchise. Sundström conclut en formulant des propositions ou des moyens de renforcer la fonction publique et de « redécouvrir la bureaucratie ».

Sylvia Veit adopte une perspective historique pour expliquer les vertus de la fonction publique en Allemagne : la loyauté, la neutralité, la parcimonie et l'incorruptibilité. Elle associe les valeurs de la fonction publique à l'idéal wébérien d'une fonction publique respectueuse des règles, impartiale et professionnelle. Cependant, elle affirme que, dans la mesure où la fonction publique en Allemagne a effectivement connu un âge d'or, celui-ci ne s'est produit que dans les dernières décennies. Elle soulève des questions sur la capacité de la fonction publique de servir de colonne vertébrale à la démocratie étant donné le rôle qu'elle a joué à la fin de la République de Weimar et lorsque les Nazis étaient au pouvoir.

La plupart des hauts fonctionnaires en Allemagne sont très instruits. Ils et elles sont appelés et encouragés par les élus politiques à jouer un rôle important dans l'élaboration des politiques et, en conséquence, ils ont facilement accès aux ministres. De plus, l'existence de « fonctionnaires politiques » aux niveaux hiérarchiques supérieurs au sein des ministères accroît cette facilité d'accès. Il importe de souligner que la fonction publique allemande n'a pas été aussi malmenée que d'autres fonctions publiques par l'introduction de pratiques de gestion du secteur privé. Une des préoccupations principales chez les fonctionnaires demeure l'arrivée au pouvoir de politiciens autoritaires et la possibilité qu'ils soumettent la fonction publique à leur contrôle et l'utilisent dans un mauvais dessein.

Masao Kikuchi documente le rôle qu'a joué la fonction publique japonaise dans le développement économique du pays, y compris le rôle

important qu'elle a assumé en collaboration avec les représentants du secteur privé après la Seconde Guerre mondiale. Étant donné que tous les députés du parlement japonais furent expulsés par les forces alliées immédiatement après la guerre, la fonction publique dut se débrouiller pour ramasser les morceaux et fournir au Japon la capacité nécessaire en matière d'élaboration de politiques pour restructurer son économie.

Les valeurs des fonctionnaires du Japon ont été façonnées par la culture confucéenne et son respect de l'autorité et de la hiérarchie, et un profond désir de s'acquitter de leurs obligations morales. Kikuchi met en relief les modèles suivants, qui ont forgé la fonction publique japonaise : le bureaucrate patriotique, le bureaucrate coordonnateur et le bureaucrate commis. Tous les trois ont contribué à faire progresser la fonction publique et ont exercé une influence variable au fil du temps, le nombre des bureaucrates commis étant à la hausse depuis les années 1990. Ces dernières années, l'accent a porté sur la décentralisation et la promotion de l'efficacité administrative.

Le Japon n'a pas adopté autant de mesures de la nouvelle gestion publique que les pays occidentaux. Cela dit, Kikuchi souligne que le prestige et l'influence de la fonction publique se sont effrités au cours des dernières années. La fonction publique ne réussit plus comme autrefois à attirer les meilleurs et les plus brillants diplômés universitaires. Des turbulences politiques, une série de réformes et des scandales impliquant de hauts fonctionnaires ont terni la réputation de la fonction publique.

Au milieu des années 1960, le gouvernement sud-coréen a décidé de reformer le système de fonction publique en y instaurant la méritocratie. Cette initiative ambitieuse comprenait la centralisation du recrutement, la mise en place d'un système d'évaluation du rendement, l'adoption d'un nouveau programme de formation et l'amélioration de l'administration de la paye. Keun Namkoong écrit que, dans les années 1960, la fonction publique de la Corée du Sud a été transformée par le remplacement des administrateurs amateurs par des bureaucrates de carrière. Les salaires y étaient élevés, même comparativement au secteur privé, de sorte que la fonction civile réussissait alors à attirer les meilleurs et les plus brillants candidats.

Namkoong affirme cependant que la fonction publique a amorcé un déclin dans les années 1990. Il souligne que les politiciens se méfient de plus en plus des bureaucrates de carrière et que l'Assemblée

nationale renforce sa position dans ses rapports avec la fonction publique. Les fonctionnaires doivent composer avec un nombre toujours grandissant de demandes de renseignements de la part de la législature, y compris des « inspections » qui génèrent une foule de documents à préparer et de témoins à entendre. Le gouvernement a adopté un certain nombre de réformes de la nouvelle gestion publique, donnant à entendre aux hauts fonctionnaires que le secteur privé est plus compétent pour gérer les activités gouvernementales que les fonctionnaires de carrière. De plus, le gouvernement a entrepris un programme de relocalisation afin d'inciter un grand nombre de fonctionnaires à déménager à l'extérieur de Séoul. Le moral des fonctionnaires en a souffert et les sondages indiquent une perte de confiance tant dans le gouvernement que dans la fonction publique en Corée du Sud ces dernières années.

Sandra van Thiel écrit que la fonction publique néerlandaise est très décentralisée, que le niveau d'éducation des fonctionnaires est élevé et que la mobilité du personnel a lieu surtout à l'intérieur d'un même ministère. Contrairement à ceux de nombreux autres pays occidentaux, les hauts fonctionnaires des Pays-Bas sont souvent membres d'un parti politique; néanmoins, les conflits sont rares entre les ministres et leurs hauts fonctionnaires. Et contrairement à de nombreux autres pays, les ministres y ont peu de conseillers politiques partisans, ne comptant généralement qu'un seul adjoint.

Mais les choses sont en train de changer dans la fonction publique néerlandaise. Les fonctionnaires ont acquis une visibilité accrue et sont de plus en plus la cible d'attaques. Un certain nombre d'incidents survenus récemment ont mis en évidence des ratés de la mise en œuvre des programmes. Ces incidents ont attiré beaucoup d'attention de la part des médias, qui ont pointé du doigt les fonctionnaires. Le Parlement a lancé des enquêtes au cours desquelles on a voulu déterminer qui était responsable de la gestion des activités gouvernementales. Dans certains cas, des fonctionnaires ont cherché à accorder des entrevues aux médias pour parler de problèmes qu'ils rencontrent dans le cadre de leur travail et exposer leur point de vue. Il existe également des tensions grandissantes entre les politiciens et les fonctionnaires de carrière au sujet de la taille de la bureaucratie, des responsabilités qui

incombent à chaque acteur et de la nécessité de remédier aux problèmes par la mise en œuvre de programmes.

Vincent Martigny explique que la fonction publique française a bénéficié d'un « âge d'or » qui s'est amorcé à la fin de la Seconde Guerre mondiale et s'est poursuivi jusqu'à la fin des années 1970. La fonction publique a su relever le défi d'aider la France à se remettre de l'occupation allemande et de l'effondrement des infrastructures du pays. Martigny écrit que, durant cette période, les fonctionnaires jouissaient d'un statut social élevé ainsi que d'une autonomie professionnelle, et que la fonction publique réussissait à attirer les meilleurs et les plus brillants candidats. Les fonctionnaires ont été en mesure de construire de solides institutions publiques, y compris l'École nationale d'administration (ENA), qui a joué un rôle crucial dans la formation d'une génération de fonctionnaires.

Les années 1980 ont fait place à un nouvel état d'esprit. Les politiciens ont commencé à affirmer que « l'État a rencontré ses limites » et que la fonction publique n'était plus en mesure de répondre aux attentes. On a entrepris de rendre la fonction publique plus frugale, plus efficiente et plus réactive. Les mesures en ce sens comprenaient la fermeture de l'ENA en vue d'élargir le modèle de formation. Comme d'autres pays occidentaux, la France s'est inspirée du secteur privé et de la nouvelle gestion publique pour réparer la bureaucratie. Les mesures ont accru les pouvoirs des autorités locales et des fournisseurs de services et engendré des améliorations dans l'allocation des ressources. Cependant, on assiste également à une perte de confiance du public à l'égard des institutions, résultant notamment des réformes néolibérales et de l'impression que la bureaucratie gouvernementale demeure inefficace et coûteuse.

Jonathan Boston souligne que la Nouvelle-Zélande a pu conserver les caractéristiques marquantes du système de gouvernement fondé sur le modèle de Westminster, dont le principe de la responsabilité ministérielle individuelle et collective et une fonction publique non partisane capable de fournir des conseils sans crainte ni favoritisme aux politiciens qui forment le gouvernement. De plus, on n'y a pas observé une politisation des postes de la haute fonction publique ou une perte évidente d'efficacité bureaucratique. Les élus connaissent encore leur rôle et leurs responsabilités, tout comme les fonction-

naires. La Nouvelle-Zélande a adhéré avec enthousiasme aux mesures issues de la nouvelle gestion publique, mais elle l'a fait sans compromettre les valeurs traditionnelles de la fonction publique.

Toutefois, des problèmes se sont fait sentir récemment. Boston avance que les élus ont été réticents à allouer des fonds suffisants pour une prestation efficace des programmes et services. Il affirme également que les fonctionnaires sont maintenant tenus responsables en cas de mauvaise gestion des risques, de dépassements de coûts et de retards dans la réalisation de projets. Peu importe, la Nouvelle-Zélande continue de se caractériser par des niveaux de confiance supérieurs à la moyenne dans les institutions de l'État, y compris la fonction publique. De plus, le pays a réussi à surmonter les tempêtes politiques et de puissants courants idéologiques en restant fidèle aux conventions constitutionnelles et aux valeurs traditionnelles qui continuent de guider la relation de travail entre les politiciens et les fonctionnaires de carrière.

Didier Georgakakis s'intéresse à l'administration publique européenne, qui regroupe 40 000 fonctionnaires au service des États membres de l'Union européenne. Il ne fait pas de doute que les fonctionnaires européens doivent relever un défi de taille : appuyer 27 États membres qui présentent de grandes différences nationales, culturelles, linguistiques et idéologiques. Les fonctionnaires européens sont recrutés dans la fonction publique au moyen d'un concours rigoureux qui exige une solide formation et un ensemble de compétences particulières.

Georgakakis note une période où la fonction publique européenne a atteint un apogée (vers 1985–1989), mais hésite à la qualifier d'âge d'or. Il relève plusieurs problèmes persistants, de la planification des efforts en vue d'intégrer adéquatement les nouveaux membres au sein de l'Union, à l'adaptation aux contraintes budgétaires. Le fait est que les fonctionnaires européens doivent sans cesse affronter de puissantes forces en opposition dans un environnement multinational exigeant. De récentes mesures de réforme de la gestion, dont des changements en matière de ressources humaines, notamment dans le processus d'embauche, n'ont pas aidé. Georgakakis conclut : « La légitimité de la fonction publique ne repose pas uniquement sur la froide rationalité de la bureaucratie, même si elle est efficace. C'est plutôt sa capacité de représenter et d'incarner quelque chose de plus grand, de plus gé-

néreux et de plus durable qui assure sa légitimité. C'est pourquoi la mission de la fonction publique [...] ne peut se réduire à de simples objectifs de plans de gestion. »

Conclusion

Ces études de cas et nos propres observations démontrent la complexité des interactions entre les fonctionnaires, les politiciens et les sociétés qu'ils servent. Aucune tendance ni aucune raison ne peut à elle seule expliquer le déclin apparent de la fonction publique, et certains auteurs s'opposent à cette notion. Plusieurs auteurs estiment que peu de choses ont changé ou qu'en fait l'époque actuelle est l'âge d'or de la fonction publique. Cela dit, dans tous les cas étudiés, les gouvernements — tant leur composante politique que celle permanente — éprouvent de graves difficultés à assurer une bonne gouvernance.

Les auteurs ont formulé un certain nombre d'observations non seulement sur leur pays, mais aussi sur la nature de la gouvernance contemporaine en général. L'attention accordée au rôle de la fonction publique est une bonne indication de la façon dont des changements externes, tels que les chaînes d'information en continu et la polarisation croissante de la société, ont fait en sorte qu'il est plus difficile de gouverner. Ces chapitres ne se sont pas concentrés sur les moyens de remédier à la perte de prestige et d'influence de la fonction publique, mais ils ont établi un diagnostic approfondi et convaincant des problèmes étudiés.

RÉFÉRENCES

- Allison, Graham (1984). « Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? », dans R. Stillman (dir.), *Public Administration: Concepts and Cases* (Boston : Houghton Mifflin), 623–307.
- Arrighi, Jean-Sébastien F., *et al.* (2022). *The Scale of Trust: Local, Regional, National and European Politics in Perspective* (Bruxelles : Groupe d'études géopolitiques).
- Birnbaum, Norman (2002). *After Progress: American Social Reform and European Socialism in the Twentieth Century* (Oxford : Oxford University Press), chap. 7.
- Canada (2023). « La confiance à l'égard des institutions et des médias, 2023 », Statistique Canada, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/240213/dq240213a-fra.htm>.
- Clark, Charles S. (s.d.). « Deconstructing the Deep State », *Government Executive*, <https://www.govexec.com/feature/gov-exec-deconstructing-deep-state/>.
- Craft, Jonathan (2015). « Conceptualizing the policy work of partisan advisors », *Policy Sciences*, vol. 48, no 2, 135–158.
- Dionne, E.J., Jr. (2001). « Political Hacks v. Bureaucrats: Can't Public Servants Get Some Respect? », *The Brookings Review*, vol. 19, 8–11.
- Elston, Thomas (2024). *Understanding and Improving Public Management Reforms* (Bristol : Policy Press).
- Heady, Ferrel (1904). *Public Administration: A Comparative Perspective* (New York : Marcel Dekker).
- Jones, J.M. (2022). « Confidence in U.S. Institutions Down, Average at New Low », Gallup, <https://news.gallup.com/poll/394283/confidence-institutions-down-average-new-low.aspx>.
- Macmillan, Harold (1973). *At the End of the Day, 1961–1963* (Londres : Harper and Row).
- OCDE (2021). *Confiance dans les pouvoirs publics* (Paris : OCDE).
- Pearson, Lester B. (2015) *Mike: The Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson, vol. 3 : 1957–1968* (Toronto : University of Toronto Press).
- Shaw, Richard et Chris Eichbaum (2018). *Ministers, minders and mandarins: An international study of relationships at the executive summit of parliamentary democracies* (Cheltenham : Edward Elgar).
- Smith, David (2024). « Britain's "deep state" thwarted my plans, Liz Truss tells US far-right summit », *The Guardian*, 22 février.
- Thomas, Alex, *et al.* (2022). *A New Statutory Role for the Civil Service* (Londres : Institute for Government).
- Wildavsky, Aaron (1988). « Ubiquitous Anomie: Public Service in an Era of Ideological Dissensus », *Public Administration Review*, vol. 48, no 4.

Yesilkagit, Kutsal, *et al.* (2024). « The Guardian State: Strengthening the public service against democratic backsliding », *Public Administration Review*, vol. 84, no 3, 414–25.

1



Du service des élites au service du peuple et de ses représentants élus :

**Des fonctionnaires adaptables,
réactifs et proactifs dans le temps**

JOS C.N. RAADSCHELDERS

« Le service de l'État réclame [...] le sacrifice de satisfactions individuelles et arbitraires, celui des buts subjectifs, et donne le droit de trouver ces satisfactions dans l'accomplissement du devoir mais en lui seulement. »

— Hegel 1967 [1821], paragr. 294

« Mit schlechten Gesetzen und guten Beamten läßt sich immer noch regieren. Bei schlechten Beamten aber helfen uns die besten Gesetze nichts. »

— Bismarck

« Les hommes qui travaillent dans des entreprises ou des organisations bureaucratiques ont tendance à valoriser non pas la conformité, mais l'auto-direction. Ils ont l'esprit plus ouvert, ont des normes personnelles de moralité plus responsables et sont plus réceptifs aux changements que les hommes qui travaillent dans des organisations non bureaucratiques. Ils font preuve d'une plus grande souplesse dans le règlement des problèmes tant perceptuels que conceptuels. Pendant leurs moments de loisir, ils s'adonnent à des activités plus exigeantes intellectuellement. »

— Kohn 1971, 465, traduction libre

QU'IL S'AGISSE DE SERVIR L'ÉLITE dirigeante uniquement ou de servir le peuple et ses représentants élus, les bureaucrates ou (plus tard) les fonctionnaires de carrière ont toujours été la colonne vertébrale du gouvernement. Durant la majeure partie de l'histoire, les élites au pouvoir étaient les bureaucrates (pas des fonctionnaires au sens moderne du terme). Ce dernier rôle a toutefois beaucoup changé au cours des deux derniers siècles, depuis celui où les bureaucrates servaient les personnes qui détenaient le pouvoir, à celui où les fonction-

naires servaient le peuple et ses représentants. Les trois textes en exergue ci-dessus offrent un portrait du rôle de la fonction publique dans un *gouvernement démocratique* qui est très différent de l'idée stéréotypée de la bureaucratie et des fonctionnaires de carrière (ou des bureaucrates) que le *gouvernement de l'élite* évoque chez les gens.

Du point de vue historique, la bureaucratie est apparue comme un système de soutien institutionnel pour la ou les personnes qui exerçaient le pouvoir et elle était formée de membres de l'élite. Ces élites servaient également dans l'armée et la prêtrise et contrôlaient le commerce et les métiers artisanaux. En effet, les élites exerçaient de multiples fonctions et rôles, mais toujours dans l'optique d'avoir la haute main sur le pouvoir. Les élites bénéficiaient de l'appui de nombreux bureaucrates qui percevaient les taxes, rédigeaient les ordonnances, supervisaient les marchés locaux et copiaient les décisions et règlements.

Au cours des 200 dernières années environ, les bureaucrates sont devenus des serviteurs de la société civile, de ses membres et de ses représentants élus. Il ne fait aucun doute qu'ils sont maintenant indispensables à la démocratie. Quelle a été la contribution des fonctionnaires de carrière à la capacité de gouvernement et à la capacité de gouvernance dans les démocraties? Quand le rôle des fonctionnaires a-t-il fait la transition du service des élites uniquement, vers le service du peuple et de ses représentants? Nous verrons que les pratiques et les idées relatives à une bonne gestion des affaires publiques ont pris naissance au niveau local. Nous verrons aussi que les idées relatives à une bonne gestion des affaires publiques en général (c.-à-d. du niveau local au niveau national) sont apparues des siècles avant les actions visant cet objectif d'une bonne gestion des affaires publiques. Et nous verrons que les fonctionnaires de carrière ont admirablement su relever le défi d'améliorer la conduite des affaires publiques lorsqu'ils ont dû faire face à l'évolution rapide de la situation économique, sociale, politique et démographique depuis la seconde moitié du 19^e siècle.

Où en sommes-nous maintenant? Nous vivons à une époque où cette forme de gouvernement inusitée qu'est la démocratie à grande échelle semble subir la pression des mouvements populistes de droite (Bauer *et al.* 2021; *The Economist* 2023; Yesilkagit *et al.* 2024). C'est à se demander si la fonction publique de carrière est encore en mesure

de servir : a) de colonne vertébrale de la démocratie; b) de façon plus ou moins indépendante de l'ingérence politique; et c) en tant qu'organe dont les membres sont nommés selon le mérite. Dans un environnement politisé, est-il encore possible de dire la vérité aux détenteurs du pouvoir (Wildavsky 1987), de faire preuve de contradiction loyale (Van der Meer et Dijkstra 2021), de fournir des conseils franchement et sans crainte (Podger et Kettl 2024, 160) et de servir les personnes qui sont au pouvoir sans crainte ou sans favoritisme (Savoie 2024)?

Les beaux jours de la fonction publique influente où l'on peut faire carrière sont-ils révolus? La position et le rôle des fonctionnaires de carrière dans les démocraties ont-ils été vidés de leur substance? Y a-t-il eu un « âge d'or » de la fonction publique? Nul ne conteste que les fonctionnaires de carrière sont devenus de plus en plus influents dans l'élaboration des politiques et la prise de décisions depuis la fin du 19^e siècle, ou que leur influence est ancrée dans la continuité de leur fonction, une vision à long terme centrée sur les résultats (plutôt qu'une vision à court terme centrée sur les produits, dictée par le cycle électoral), une expertise sur le fond (c.-à-d. des connaissances sur le sujet ou le contenu) et l'expérience en gestion (y compris la connaissance et la compréhension des procédures et processus administratifs) (Benveniste 1973). Dans le présent chapitre, j'examinerai en sept étapes les questions soulevées ci-dessus. Après une brève description de la position et du rôle de la bureaucratie dans le temps (section 1), je traiterai de l'émergence d'une fonction civile proactive vers les années 1900 (section 2) et des changements rapides dans les *arrangements organisationnels et institutionnels* nécessaires à la conduite des affaires publiques vers les années 1800 (section 3), puis j'examinerai comment les pratiques d'une fonction publique proactive dans l'État territorial moderne ont été précédées a) d'idées au sujet du gouvernement pour le peuple dans la société en général (section 4), b) d'expériences en matière de gouvernement *dirigé par l'élite/les citoyens* au niveau local (section 5) et c) d'idées au sujet de la formation et de l'éducation requises chez les bureaucrates (section 6). Le lecteur constatera que je pars de l'époque actuelle pour remonter jusqu'à l'Antiquité, pour ensuite revenir à notre époque dans la dernière section (section 7), où je m'intéresse à l'émergence de la politique de la force (c.-à-d. le popu-

lisme) et au déclin « apparent » de l'action politique au service du peuple et des politiques. Dans cette section, je ferai valoir que le « déclin » de la position et du rôle de la fonction publique dépend du point de vue qu'on adopte, et que le discours en ce sens est dominé et éclairé par des bulles d'informations superficielles et des chambres d'écho plutôt que par la connaissance du travail qu'accomplit la fonction publique.

1. La bureaucratie et la fonction publique dans le temps

Certains chercheurs affirment que les bureaucraties existaient déjà à l'époque préhistorique (Nystrom et Nystrom 1998), mais on sait que la bureaucratie a pris naissance en tant que système de soutien au souverain (pharaon, *lugal*, empereur, roi) et à l'élite dirigeante il y a entre 5 000 et 6 000 ans. En fait, la bureaucratie publique fut la première organisation à grande échelle dans la société et elle est demeurée la seule organisation à grande échelle dans la société jusqu'à une époque avancée du 18^e siècle, lorsque des sociétés privées se formèrent et prirent de l'expansion pendant la première révolution industrielle (Deane 1965). Depuis la deuxième moitié du 19^e siècle, à mesure que la taille des gouvernements augmentait, tant par l'ampleur des services fournis et des tâches accomplies, que par leur structure organisationnelle, leur budget et leurs dépenses et la réglementation, il en a été de même pour la fonction publique, dont la taille s'est beaucoup accrue. Il n'est pas étonnant que la fonction publique (les employés) et la bureaucratie (l'organisation) aient fait l'objet d'une étude intensive depuis ce temps.

On étudie habituellement la fonction publique au niveau national. Cependant, on ne peut avoir une compréhension adéquate de la bureaucratie dans le temps et au fil du temps que lorsqu'on considère le développement et les changements qui se sont produits du niveau local jusqu'au niveau national et même international. De plus, le développement et les changements peuvent découler de l'évolution des pratiques sur le terrain ou de l'évolution des idées concernant la position et le rôle du gouvernement et de ses agents dans la société. Dans ce chapitre, je démontrerai que de nombreux changements dans la façon dont les communautés de personnes sont dirigées et la façon dont les gens

conçoivent la conduite des affaires publiques ont pris naissance localement et, avec le temps, se sont diffusés jusqu'au sommet.

La bureaucratie et les bureaucrates ont toujours servi les gens au pouvoir mais, depuis la fin du 18^e siècle, la bureaucratie et ses fonctionnaires servent de plus en plus la population en général. Traditionnellement, la position de la bureaucratie dans l'arrangement organisationnel et institutionnel de la gouvernance était celle de subordonné aux personnes qui détenaient le pouvoir politique (et économique). Depuis la fin du 18^e siècle, toutefois, les fonctionnaires ne servent pas seulement ceux qui exercent une fonction électorale, mais ils en sont venus également à :

- a) fournir une aide directe aux citoyens par l'élaboration d'une réglementation réactive et préventive, la prestation de services, l'exécution de tâches et de fonctions;
- b) jouer de plus en plus un rôle de médiation dans le système de gouvernance en communiquant avec divers acteurs sociaux et associations et en obtenant leur participation dans la prestation des services;
- c) inviter et exhorter les politiciens titulaires d'une charge publique à exercer leur autorité (Page 2012);
- d) à développer leur capacité de dire la vérité aux personnes qui détiennent le pouvoir (voir ci-dessus).

Comment et pourquoi cela s'est-il produit?

2. Des bureaucrates/fonctionnaires adaptables, réactifs et proactifs : 1870–1920

Imaginez un bureaucrate de la Chine ancienne, d'une cité-État de la Mésopotamie ou de l'Égypte antique qui rencontre un fonctionnaire de notre époque. Il serait stupéfait de voir à quel point son lointain successeur est non seulement adaptable et réactif à l'élite dirigeante, mais aussi proactif, prenant des initiatives et incitant même les titulaires de charge publique élus à exercer leur autorité. Cette dernière situation est certainement vraie aux niveaux intermédiaire et supérieur de la fonction publique moderne. Cependant, le prédécesseur des temps anciens serait également renversé en constatant la discrétion

dont jouissent les fonctionnaires de carrière de tous les niveaux, même les bureaucrates sur le terrain, dans la mise en œuvre des politiques et l'application des règlements. Durant la majeure partie de l'histoire, le bureaucrate était asservi à l'élite dirigeante, tandis qu'à l'époque moderne le fonctionnaire doit être adaptable et réactif de même que proactif pour la population et ses représentants.

C'est dans la deuxième moitié du 19^e siècle que cette nécessité est apparue le plus clairement, lorsque les administrateurs furent appelés à résoudre un large éventail de problèmes engendrés par une industrialisation rapide, une urbanisation rapide et une explosion démographique. Dans les milieux urbains en expansion notamment, les gens constataient qu'ils ne pouvaient plus compter les uns sur les autres pour relever des défis communs et, plutôt, ils demandèrent à leurs administrateurs locaux de fournir des services, des règlements et des politiques pour résoudre les difficultés et les problèmes dont les membres de la communauté locale s'étaient eux-mêmes occupés jusque-là (Balasz 1957, 1959; Van Dalen 1987). La croissance de l'administration locale se mesure par la taille de son personnel, la différenciation horizontale et verticale de l'organisation, le budget et les dépenses et la réglementation, et chacun de ces indicateurs a connu une forte hausse à compter des années 1870. Les fonctionnaires de carrière, en particulier les administrateurs municipaux aux États-Unis et les greffiers ou secrétaires municipaux en Europe de l'Ouest, jouaient un rôle essentiel au sein des administrations locales. Ils devaient trouver des solutions à des problèmes urbains pour lesquels il y avait peu de précédents, voire aucun : l'approvisionnement en eau courante (il y avait bien les aqueducs romains), un réseau d'égout souterrain, l'entretien des chaussées routières, les règlements de zonage et en matière d'habitation, la limitation du travail des enfants, la fourniture de gaz et d'électricité dans toute la ville, les inspections sanitaires, la collecte des ordures ménagères, etc. C'est par l'expansion du gouvernement local et, subséquemment, des gouvernements de niveau supérieur (régional et national), entre les années 1870 et les années 1920, que fut accompli le travail préparatoire de ce qui deviendrait l'État administratif qui a rendu possible l'État providence.

Outre l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles politiques, la prestation de nouveaux services et l'élargissement des ordonnances lo-

cales, les hauts fonctionnaires étaient également très actifs dans la création de programmes d'éducation et de formation à l'intention de la fonction publique. En fait, l'étude moderne de l'administration publique est apparue en tant que champ d'étude centré sur la pratique et a été développée par des hauts fonctionnaires (Raadschelders 1994, 424; 1998, 17; Stillman 1998). On ne saurait sous-estimer l'importance de ce facteur.

Pendant des millénaires, des personnes étaient formées en vue de rédiger des documents officiels, y compris par exemple des bilans commerciaux, des registres de salaires, des lettres et des directives, dans le cadre du travail de secrétariat. Dans l'Égypte antique, on enseignait à lire et à écrire les hiéroglyphes dans la maison de vie (*Per Ankh*) intégrée à un temple fréquenté par les membres de l'élite (Ancient Egypt 2003); en Sumer, l'écriture et les compétences connexes étaient enseignées dans la maison de la tablette ou l'école d'écriture (*Eduba*) (Robson 2001). Ce type de formation préalable, manuelle, allait se maintenir jusqu'à tard au 19^e siècle. Comme nous le verrons dans la section 5, des guides ou des manuels de l'administration publique avaient été publiés aux 17^e et 18^e siècles, mais ce n'est que dans la deuxième moitié du 19^e siècle qu'un programme d'études préalable et interdisciplinaire fut élaboré par des associations (locales) de fonctionnaires et d'universitaires. À titre d'exemple, le programme d'études en administration publique à l'Université Johns Hopkins dans les années 1880 et 1890 comprenait des cours de politique, d'économie, d'histoire, de droit et d'éthique, mais il fut éclipsé au début du 20^e siècle par l'attention accordée à la gestion, au personnel, à la budgétisation et à la structure organisationnelle. Le programme de Johns Hopkins attachait aussi une grande importance à l'administration locale (Hoffman 2002). Aux Pays-Bas, ce sont les fonctionnaires locaux tels que les secrétaires municipaux et les maires qui élaborèrent les cours et, dans certains cas, devinrent professeurs d'administration publique (Raadschelders 1998, 17). Les programmes actuels en administration publique établissent dans une mesure variable un équilibre entre, d'une part, ce besoin d'une expérience variée qui met l'accent sur le développement intellectuel et, d'autre part, le désir d'une formation professionnelle et pratique. Cet élargissement des tâches et

des services de l'administration (locale) n'a pu se produire qu'en raison du travail préparatoire réalisé un siècle auparavant.

3. L'évolution de l'arrangement organisationnel et institutionnel de la gouvernance, 1780–1820

Les révolutions américaine et française ont entraîné des changements fondamentaux dans l'arrangement organisationnel et institutionnel de la gouvernance qu'on peut le mieux cerner à l'aide d'un cadre d'analyse conçu par Kiser et Ostrom (1982). Ces chercheurs font la distinction entre les règles constitutionnelles, collectives et opérationnelles, et ce cadre d'analyse a été très utile pour décrire les changements survenus dans l'arrangement organisationnel et institutionnel (à moins d'une indication contraire, ce qui suit est inspiré de Raadschelders 2015, 21–24) (et il a servi à montrer également comment les spécialistes de l'administration publique le conceptualisent selon ces trois dimensions, Raadschelders 2003, 386–387). Sur le plan constitutionnel, ces décennies marquent le moment où les gens se mirent à concevoir la sphère publique comme étant celle du gouvernement, et la sphère privée comme étant celle du marché. Cela signifiait également que la sphère publique et ses organisations étaient considérées comme distinctes des autres institutions de la société (d'où la séparation de l'Église et de l'État). Dans la pratique, l'action politique devint le domaine des représentants élus, tandis que les postes administratifs étaient de plus en plus pourvus compte tenu des connaissances éducatives, du savoir expérientiel et du mérite des candidats (donc séparation de la politique et de l'administration). Enfin, les fondements de la sphère publique et de la sphère sociale furent enchâssés dans des textes officiels, les constitutions, qui fournirent les balises pour encadrer les relations entre le peuple et les dirigeants ainsi que les interactions entre les dirigeants et leur personnel administratif.

Au niveau collectif, décisionnel et organisationnel, il y eut une départementalisation, c'est-à-dire la création d'unités administratives spécialisées qui étaient organisées en une bureaucratie dotée d'une unité de commandement et d'une structure hiérarchique clairement établie. C'était très différent de l'organisation de type collégial qui était courante pour les niveaux de gestion intermédiaire et supérieur

au Moyen Âge et au début de l'ère moderne. À compter de la fin du 18^e siècle, l'organisation collégiale serait limitée aux personnes qui exerçaient une fonction élective (et parfois aussi à celles qui exerçaient une fonction judiciaire). Tout aussi importante était la séparation entre la charge publique et son titulaire, c'est-à-dire qu'il n'était plus possible d'hériter d'une charge publique ou de la vendre. La pratique de vendre des charges publiques et l'existence de postes sinécures (des emplois avec salaire mais sans travail) sont les raisons qui incitèrent le roi George III d'Angleterre à enquêter sur cette pratique en 1780 (Cohen 1941, 20), ce qui conduisit à un large éventail de réformes de la fonction publique (Chester 1981, 138).

En ce qui concerne le fonctionnement de la fonction publique au quotidien, la réforme la plus importante fut celle qui établit le versement d'un salaire et d'une pension raisonnables en espèces aux fonctionnaires. Jusque-là, une partie de leur salaire était versée sous forme de nourriture, de vêtements, de logement et de bois de chauffage. De plus, un emploi dans la fonction publique ne demandait qu'un ou deux jours de travail, trois tout au plus, de sorte que les salaires de ceux que nous appelons de nos jours les titulaires de charge publique désignés (des cols bleus aux employés de bureau et au personnel administratif) étaient insuffisants. Beaucoup devaient occuper deux emplois ou plus pour accroître le revenu du ménage. Quant aux pensions, jusqu'à la fin du 18^e siècle, le concept de l'âge de la retraite avec pension n'existait pas. À la fin du 18^e siècle et au début du 19^e siècle, les représentants de divers pays de l'Europe de l'Ouest établirent un âge de retraite avec pension (à noter qu'ils s'accordèrent sur 65 ans alors que l'espérance de vie moyenne était de 36 ans en Europe de l'Ouest!) (Wunder 2000).

Ces changements se déroulèrent sur un court laps de temps, mais ils doivent sembler soudains quand ils se produisent au cours d'une vie. Cependant, ils s'inscrivaient dans l'évolution des idées au sujet de la position et du rôle du souverain et de la position et du rôle du gouvernement dans la société en général, une évolution qui s'amorça à la fin du 16^e siècle et au début du 17^e siècle.

4. L'évolution des idées dans la société au sujet de la gouvernance, 17e–18e siècles

Comme nous l'avons vu plus tôt, les fonctionnaires ont toujours servi le souverain et l'élite dirigeante. Ils étaient des serviteurs personnels, que ce soit en aidant le souverain à s'habiller ou en goûtant à sa nourriture et à ses boissons (comme bien des chefs d'État, le président américain avait plusieurs goûteurs parmi le personnel de la Maison-Blanche), ou ils occupaient un poste administratif de niveau supérieur. Cette réflexion au sujet de la position et du rôle des bureaucrates par rapport au souverain, et dans la relation entre le souverain et le peuple, est le mieux résumé dans deux citations qui illustrent dans quelle mesure le gouvernement était perçu comme incarné et personnifié par un individu et, donc, comme un *patrimonium*. Jacques I, roi d'Angleterre (1603–1625; il était Jacques VI d'Écosse, 1567–1603) écrivit : « Je suis le mari, et l'île entière est ma femme légitime; je suis la tête et elle est mon corps » (Cohen 1994, 30, traduction libre). Louis XIII, roi de France (1601–1643), prononça la célèbre phrase « L'État, c'est moi », habituellement attribuée à son fils, Louis XIV (Dyson 1980, 137).

Il n'était plus acceptable de considérer l'État et son gouvernement comme une propriété personnelle aux yeux de plusieurs philosophes et théoriciens politiques de l'époque. Le philosophe politique Johannes Althusius (1557–1638) fit valoir que les ministres publics devaient travailler pour le compte de la population, dans une association symbiotique universelle (Overeem 2014). Christiaan von Wolff, un philosophe allemand (1679–1754), croyait que les administrateurs devaient être formés en administration, et leurs compétences dans le domaine évaluées, et qu'ils devaient servir le bien public, le bien commun. Ce qu'il a appelé l'État eudémonique nous est mieux connu comme étant l'État providence. À cet effet, il fallait selon lui leur verser un salaire adéquat et faire la distinction entre la fonction et son titulaire (Rutgers 2000). Un autre philosophe politique allemand, Friedrich Carl von Moser (1723–1798), a écrit qu'un souverain devait compter sur une administration compétente, efficace et loyale, que les charges administratives ne devaient pas être vendues et que les re-

lations entre dirigeant et dirigés devaient être fondées sur les droits civils (Richter 2014; Schumann 1954, 5).

Dans ce contexte, il devient clair que les changements décrits dans la section précédente n'étaient pas complètement inattendus. De plus, ils avaient été annoncés par la transformation des pratiques de gouvernance au niveau local, suivie de l'émergence de nouvelles idées sur la position et le rôle de l'administration locale. Ces idées aboutirent à une perspective comparative élaborée dans une cellule de prison.

5. L'évolution des pratiques de gouvernance au niveau local, haut Moyen Âge

À toutes les époques, le niveau local a servi de laboratoire où ont été menées des expériences sur les politiques et les services (pensez aux projets-pilotes portant sur des politiques dans divers pays). Le niveau local de gouvernement n'est pas seulement celui où les gens sont susceptibles de se connaître les uns les autres (jusqu'à un certain point), mais aussi l'ordre de gouvernement où les fonctionnaires sont le mieux en mesure de savoir ce que les gens veulent et ce dont ils ont besoin (pas nécessairement savoir mieux qu'eux), ainsi que l'arrangement organisationnel et institutionnel par défaut lorsque s'effondrent les arrangements institutionnels publics régionaux et d'ordre supérieur. Les premiers établissements humains étaient littéralement des établissements locaux : les villes et les cités de Trypillia, dans la Moldavie et l'Ukraine actuelles, qui existaient des centaines d'années avant les premières cités-États de la Mésopotamie (Schlütz *et al.* 2023). C'est au niveau local que le gouvernement émergea et que certaines cités-États, après un certain temps, prirent de l'expansion dans l'arrière-pays, bâtissant une politie de plus en plus grande et augmentant leur assiette fiscale. Certaines de ces villes et cités étaient gouvernées en tant que républiques autonomes dont la population était assujettie à une élite dirigeante. D'autres cités étaient des centres administratifs dans une politie ou un empire plus vaste. Et pendant toute l'Antiquité et tout le Moyen Âge, certaines villes n'avaient aucun statut politique et/ou juridique, étaient dépourvues d'une administration locale et faisaient partie de la propriété d'un seigneur féodal (par ex. un comte, un duc, un prince, un évêque).

Je ne traiterai pas des événements survenus à l'échelle locale dans d'autres régions du monde (à ce sujet, voir Flannery 1998; Hansen 2002; Marcus 1998) mais, en Europe de l'Ouest, la position et le rôle du gouvernement se transformèrent en deux phases (sauf indication contraire, ce qui suit est inspiré de Raadschelders 2022). Dès les 17^e et 18^e siècles, des villes acquirent le droit de tenir un marché annuel, et parfois hebdomadaire, où les fermiers pouvaient apporter leurs produits et leur bétail pour les vendre. Les échanges sur le marché se faisaient sous la surveillance d'agents locaux afin que l'administration locale et le seigneur féodal reçoivent leur part. La transformation du rôle et de la position des administrations locales en Europe de l'Ouest s'accéléra avec l'émergence des chartes de ville, dans la deuxième moitié du 11^e siècle. Les villes du nord de l'Italie furent les premières à se doter d'une charte, suivies au 12^e siècle des administrations locales en Angleterre, en France et dans les principautés allemandes. Les villes des Pays-Bas commencèrent à adopter des chartes au 13^e siècle. Ces chartes municipales procuraient aux villes une certaine autonomie par rapport au seigneur féodal en échange d'une part des impôts prélevés. L'administration municipale comprenait un ou deux maires ainsi que plusieurs échevins et membres du conseil municipal. Elle comptait aussi un shérif et une prison qui étaient responsables des affaires « de première instance ». Les infractions criminelles et la peine de mort, qui étaient considérées comme d'instance supérieure, continuaient de relever de l'huissier et/ou du seigneur féodal.

Dès le 13^e siècle, ces municipalités n'étaient plus considérées comme la propriété d'un individu. Elles étaient plutôt la responsabilité de la communauté qui était gouvernée par les élites locales. Les fresques d'Ambrogio Lorenzetti illustrant le bon et le mauvais gouvernement dans le palais communal de Sienne (peintes en 1338 de l'ère commune) dépeignent encore le bon gouvernement sous les traits d'une personne, mais aussi par les vieilles vertus désirées que sont la tempérance, la charité, la prudence, l'espérance, la magnanimité et la justice (voir la prochaine section). Il est clair d'après le symbolisme de la fresque que la ville ne prospérait que lorsque ses habitants collaboraient en tant que citoyens. L'administration locale exerçait une surveillance et assurait une régulation de l'économie locale en vue de favoriser le bien commun. L'administration locale est devenue un ar-

rangement institutionnel séculier dans lequel les gens étaient engagés à titre de citoyens — certains plus engagés que d'autres, il est vrai. L'administration locale demeurait sous le joug des élites locales mais, en raison de ces chartes (qui sont en fait des constitutions), les gens devenaient de plus en plus des citoyens et non de simples sujets.

En était-il ainsi partout? Pas tout à fait. Certaines villes prospéraient, tandis que d'autres prenaient du retard. Sienne est l'une des quatre villes d'Europe du Nord qui ont fait l'objet d'une étude récente sur la citoyenneté urbaine dans le dernier millénaire (Prak 2018). À la lumière de l'étude de Prak ainsi que de ma propre étude sur le développement des administrations locales dans les Pays-Bas au cours des quatre derniers siècles (Raadschelders 1990, 1994), il ne fait aucun doute que les gouvernements locaux étaient en plein essor et qu'ils étaient l'ordre de gouvernement le plus important et le plus actif, appuyé par une main-d'œuvre publique.

La ville de Sienne est située entre Florence et Rome, dans le nord de l'Italie, et le fait que les villes italiennes du Sud n'avaient pas atteint un développement économique comparable amena Antonio Serra, un économiste politique avant la lettre, à se demander en 1613 (pendant qu'il était en prison) pourquoi il en était ainsi (Serra 2011). Pourquoi sa ville natale de Naples était-elle si peu développée comparativement à ses pairs du nord de l'Italie? Sa réponse semble tellement relever du sens commun, mais en rétrospective seulement. À son époque, son point de vue n'était rien de moins que révolutionnaire bien que possible seulement en raison des changements survenus au cours des siècles précédents, et il ne fut reconnu pour sa valeur prémonitoire qu'à la fin du 18^e siècle. Serra reconnaissait qu'on ne pouvait pas faire grand-chose contre ce qu'il appelait les « accidents propres », qui comprenaient les conditions météorologiques, la fertilité des sols et d'autres conditions naturelles. Ce sur quoi les communautés humaines avaient la capacité d'agir était les accidents « communs », dont il mentionna les quatre suivants : une économie diversifiée (ne pas dépendre d'un seul produit ou d'un seul type de produits), de bons réseaux de communication qui faciliteraient le commerce, une population entreprenante (et donc instruite) et... un bon « gouvernement efficace — qui [...] est la cause supérieure contrôlant tous les autres accidents,

car il peut les organiser, les introduire, les causer, les améliorer et les faire éviter » (2011 [1613], 249, traduction libre).

Les idées de Serra étaient en phase avec le *Zeitgeist* (l'esprit du temps), car plusieurs de ses contemporains, dont Johannes Althusius, Hugh Grotius, Giovanni Botero et Jean Bodin, formulaient les mêmes commentaires dans leurs écrits respectifs. Pendant les 17^e et 18^e siècles, plusieurs auteurs allaient souscrire à cette idée d'un gouvernement en tant qu'institution vouée à l'amélioration du bien-être des citoyens. Parmi les premiers auteurs de manuels en administration publique, mentionnons Veit Ludwig von Seckendorff au milieu du 17^e siècle, Nicolas de La Mare au début du 18^e siècle, Christiaan von Wolff au milieu du 18^e siècle, ainsi que l'économiste Adam Smith à la fin du 18^e siècle.

Près de deux siècles avant Adam Smith, Serra observa que le peuple devait être protégé contre les fonctionnaires tricheurs, que le gouvernement devait favoriser le bien commun, que le gouvernement avait les reins assez solides pour investir dans les infrastructures matérielles et sociales, et que ceux qui gouvernaient devraient gouverner dans l'intérêt de tous et non pour satisfaire leurs désirs personnels. L'origine de ce dernier argument remonte à la lointaine Antiquité.

6. La formation et l'éducation des bureaucrates et des fonctionnaires : un ancrage dans l'Antiquité

Dans la section précédente, les idéaux anciens de tempérance, de charité, de prudence, d'espérance, de magnanimité, de droiture et de justice ont été évoqués. Dans la littérature de la Chine ancienne, de l'Égypte, de l'Inde et de la Mésopotamie, on peut trouver diverses allusions à ce qu'on attendait de la part des dirigeants et de leurs agents (pour de plus amples détails, voir Raadschelders 2020). C'est ce genre de littérature instructive ou sapientielle qui contient des recommandations sur le comportement approprié à l'égard du peuple. Certains de ces ouvrages furent rédigés en guise de conseils au souverain (pensez, par exemple, au *Prince* de Machiavel), d'autres comme une lettre d'un père à son fils au moment où celui-ci s'apprête à succéder à papa. La liste suivante illustre de telles recommandations : « ne sois pas arrogant; sois humble, sois droit, sois équitable », « fais aux autres ce

qu'ils t'ont fait subir » (à mon avis, le premier exemple de loi du talion), « sois le rempart du malheureux » (c.-à-d. protège les plus faibles), « ne sois pas envieux de la propriété ou du succès d'autrui » (pensez au 10^e commandement de la loi mosaïque), « sois patient, sois juste, ne punis pas à tort, ne juge personne selon son rang social mais d'après son travail, partage avec les nécessiteux, ne cherche pas à satisfaire uniquement tes besoins matériels », etc. (au sujet de telles admonitions et d'autres de l'époque de l'ancien Moyen Orient, voir Pritchard 1969).

Il importe de souligner que ces idéaux n'ont pas pris naissance dans une région du monde en particulier; ils ont « émergé » là où des communautés locales sont devenues des communautés imaginées ayant besoin d'un gouvernement. Ces idéaux sont encore considérés comme importants pour ceux qui travaillent dans le secteur public (voir le texte de Hegel en exergue du présent chapitre). Mais à mesure que la population des sociétés de l'ancien monde augmentait, il ne suffisait plus de fournir des conseils sur les meilleures pratiques comportementales des souverains et de leurs agents. Il fallait que les titulaires des postes subalternes dans l'administration acquièrent la maîtrise des techniques administratives. On commença à prêter attention à cet aspect dans la Chine ancienne au quatrième siècle avant l'ère commune. N'est-il pas intéressant de savoir que le chancelier de l'État de Han, Shen Buhai (351–337 AEC), conseillait de recourir à des registres de rendement et à des classements selon le mérite comme un moyen pour le souverain d'exercer une domination sur les fonctionnaires et les ministres (Creel 1964, 1970)? À cela s'ajoute le fait que, aux yeux du philosophe politique Han-fei-tzu vers la fin du quatrième siècle avant l'ère commune, les fonctionnaires devaient accorder une grande attention à la règle de droit et à son rôle (Creel 1970, 122). Les techniques administratives et la règle de droit jouent encore un rôle important de nos jours, mais pas assez quand il s'agit de gouverner.

En rétrospective, la formation et l'éducation des bureaucrates virent le jour dans l'Antiquité par la fourniture de conseils comportementaux, s'accrurent en accordant une attention aux techniques administratives, puis inclurent une compréhension approfondie de la règle de droit. Telle serait leur formation habituelle jusqu'au début de l'ère moderne. Comme nous l'avons vu dans des sections précédentes, à partir du

17^e siècle, les gens entamèrent une réflexion sur l'accroissement de la portée du gouvernement et de la gamme de ses activités; à partir de la fin du 18^e siècle, sur l'élaboration de l'arrangement organisationnel et institutionnel requis pour soutenir une telle augmentation des tâches et des services publics; et à partir de la fin du 19^e siècle, sur les mesures pour que les gouvernements en viennent à faire réellement ce qui avait été proposé auparavant : agir comme un État administratif qui s'occupe de nombreux problèmes que les gens ne sont plus collectivement en mesure de régler de leur propre initiative.

7. La fonction publique et les fonctionnaires : la colonne vertébrale de la démocratie pour les citoyens

Au début de ce chapitre, plusieurs questions ont été soulevées. Quand le rôle des fonctionnaires a-t-il amorcé la transition du service des élites uniquement, vers le service du peuple et de ses représentants? Quelle a été la contribution des fonctionnaires de carrière à la capacité de gouvernement et à la capacité de gouvernance dans les démocraties? Y a-t-il eu un « âge d'or » de la fonction publique? Les beaux jours de la fonction publique influente où l'on peut faire carrière sont-ils révolus? La position et le rôle des fonctionnaires de carrière dans les démocraties ont-ils été vidés de leur substance?

Il est facile de répondre à la première question : vers les années 1800 en Europe de l'Ouest. Au cours du 19^e siècle, les fonctionnaires assumèrent pleinement leur nouveau rôle, comme le démontrent les efforts qu'ils déployèrent pour élaborer de nouvelles politiques et fournir de nouveaux services, de même qu'élaborer des programmes en vue de former et d'éduquer la prochaine génération de fonctionnaires. On reconnut très tôt à quel point ils étaient devenus importants pour la société et les pouvoirs publics. En 1900, Frank Goodnow a fait remarquer que « l'application de la loi [...] dépend dans une large mesure de l'initiative active des autorités administratives » (Goodnow 1900, 15, 44, traduction libre). Plus de quatre décennies plus tard, Wayne Leys a écrit que les législateurs rédigent les politiques publiques générales, tandis que les administrateurs établissent en détail les règles et les pans d'action (Leys 1943, 10). C'est en raison de leurs connaissances approfondies, de la mémoire organisationnelle et de leur longévité en poste

que les fonctionnaires de carrière ont pu devenir le principal soutien de la démocratie. Et ils et elles le sont encore! Cependant, il convient de citer le politologue britannique Edward C. Page :

Le plus grand danger pour la démocratie n'est peut-être pas que la fonction publique présente des propositions qu'un ministre se sente obligé d'accepter, mais plutôt que les ministres ne remarquent pas ou ne comprennent pas parfaitement ce qui est proposé en leur nom, bien qu'ils aient le pouvoir politique de le modifier et que la fonction publique se mette en quatre pour les consulter et les accommoder.
(Page 2003, 651, traduction libre)

Les fonctionnaires de carrière se sont constamment employés à améliorer la vie des gens. Comme je l'ai mentionné à diverses reprises, les politiciens ont appris à embrasser des bébés, les fonctionnaires changent les couches. Les gens en tant que citoyens connaissent maintenant très peu de choses sur ce que le gouvernement et les fonctionnaires font pour eux quotidiennement. De plus, ils n'apprécient pas le travail des fonctionnaires ou ce qu'ils en savent, car il est occulté par la méfiance générale envers la bureaucratie. Pensez seulement à ce à quoi la vie et la société ressemblaient il y a un siècle, à la façon dont les gens vivaient, au peu d'aide qu'ils recevaient. Le gouvernement est devenu un acteur social important qui sert l'ensemble de la population. C'est la fonction publique qui a rendu cela possible. Son rôle et sa position au sein du gouvernement ont pris de l'expansion au cours du 20^e siècle. Compte tenu de son importance en démocratie, il est stupéfiant de constater que certaines personnes qui exercent une fonction politique en sont rendues à contester la position et le rôle de la fonction publique dans le contexte général. Sur quoi se fonde cette remise en question de sa position et de son rôle? Certainement pas sur des faits, mais plutôt sur une méfiance envers les bureaucrates qui est profondément ancrée dans la mémoire collective. Toutefois, la bureaucratie qui était traditionnellement au seul service du pouvoir n'existe plus. Au lieu, il s'agit d'une bureaucratie de fonctionnaires qui fournit des services, propose et élabore des politiques détaillées, rédige des projets de règle-

ments et de lois et appuie les titulaires de charge publique élus, même ceux qui remettent en question son intégrité.

Ce qui a commencé par un dénigrement de la fonction publique dans les années 1980 a rapidement pris de l'ampleur avec l'idée que le fonctionnement du secteur public devait être calqué sur le modèle du secteur privé, idée défendue par le concept saugrenu de la nouvelle gestion publique selon lequel il faut non seulement gérer le rendement, mais également le mesurer. Bien sûr, il n'y a rien de mal à assurer que l'argent des contribuables est dépensé de façon judicieuse et responsable. Il n'y a rien de mal à rechercher l'efficacité, l'efficience et les économies... tant que cela n'étouffe pas le besoin tout aussi important de diligence raisonnable, de justice, d'équité et de démocratie. Il y a quelque chose qui ne tourne pas rond quand la nature du secteur public est mécomprise : le secteur public n'est pas axé sur les profits, mais sur les avantages. Met-on trop l'accent sur les mesures de rendement au point de sacrifier la reddition de comptes sur l'autel du rendement (voir Savoie dans le présent ouvrage)? N'oublions pas non plus que le gouvernement a non seulement constitué la seule organisation à grande échelle durant des millénaires (à l'exception peut-être des organisations religieuses comme l'Église catholique ou les mosquées islamiques), mais également fourni aux organisations privées un exemple de la façon dont elles pouvaient structurer leur travail dans un contexte de production de plus en plus normalisée. Toute cette idée voulant que le gouvernement devrait s'inspirer du secteur privé est maintenant ridicule.

Dans ce chapitre, j'ai montré comment la position et le rôle des fonctionnaires de carrière sont enracinés dans l'évolution de la pensée et de la pratique au fil du temps, et j'ai souligné que l'administration locale a joué un rôle crucial dans cette évolution. S'il y a une période où la fonction publique a connu un âge d'or, ce doit être depuis la fin du 19^e siècle. En fait, le travail des bureaucrates, qu'il s'agisse des fonctionnaires sur le terrain ou de ceux affectés à l'élaboration des politiques, n'a fait qu'augmenter en importance depuis. Les bureaucrates sont plus importants que jamais. Le problème, c'est que les gens ne s'en rendent pas compte. Ce dont les gens ne sont pas conscients non plus, c'est que certains de ceux qui souhaitent détenir une charge publique ou qui y sont élus s'engagent en politique pour le simple désir

du pouvoir. L'action politique axée sur l'élaboration des politiques et le service des citoyens a été reléguée au second plan dans la rhétorique des populistes dans de nombreuses démocraties, qui cherchent à remplacer une fonction publique fondée sur le mérite par de loyaux subordonnés (Raadschelders et Sanders 2024). Méfiez-vous des leaders qui recherchent le pouvoir et qui veulent que la fonction publique soit loyale envers eux, et non loyale envers la population et la Constitution. Qui sait que le mot pour « dirigeant » en allemand est *Führer*? Est-ce cela que nous voulons? Aldous Huxley était-il trop cynique lorsqu'il a dit : « La majeure partie de la population n'est pas très intelligente, redoute les responsabilités et ne désire rien de mieux que de se faire dire ce qu'elle doit faire. Pourvu que les dirigeants n'interfèrent pas avec son confort matériel et ses croyances les plus chères, elle est parfaitement heureuse de se laisser gouverner. » Les gens en tant que citoyens peuvent continuer de compter sur les fonctionnaires de carrière et tout ce qu'ils font, mais seulement tant que leur rôle n'est pas vidé de sa substance par des politiciens qui exploitent les craintes et les préjugés. Pour s'assurer que ces politiciens ne peuvent s'en tirer en agissant de la sorte, nous avons simplement besoin du genre d'éducation civique que propose le projet *Educating for American Democracy* (EAD 2021). Nous avons plus que jamais besoin d'une fonction publique formée de gens de carrière et nous ne pouvons plus tenir pour acquis la démocratie et leur appui loyal. L'étude de l'administration publique a très certainement un rôle à jouer à cet égard (Yesilkagit 2021).

RÉFÉRENCES

- Balasz, Étienne (1957). « Chinesische Geschichtswerke als Wegweiser zur Praxis der Bürokratie », *Saeculum: Jahrbuch für Universalgeschichte*, vol. 8, 210–223.
- (1959). « La pérennité de la société bureaucratique en Chine », *International Symposium on History of Eastern and Western Cultural Contacts* (Tokyo : Délégation permanente du Japon auprès de l'UNESCO), 31–39.
- Bauer, Michael W., B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit et Stefan Becker (dir.) (2021). *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies* (Cambridge : Cambridge University Press).
- Michael Bauer, B. Guy Peters et Jon Pierre (2024). « The Guardian State: Strengthening the public service against democratic backsliding », *Public Administration Review*, vol. 84, no 3, 414–425.
- Benveniste, Guy (1973). *The Politics of Expertise* (Londres : Croom Helm).
- Bismarck, Otto Fürst von Bismarck (1850). Otto Fürst von Bismarck über Beamten. Lettre à Hermann Wagener, rédacteur en chef de *Kreuzzeitung*, 30 juin.
<https://www.aphorismen.de/zitat/18765>.
- Chester, Norman (1981). *The English Administrative System 1780–1870* (Oxford : Clarendon Press).
- Cohen, Emmeline W. (1941). *The Growth of the British Civil Service System 1780–1939* (Londres : George Allen and Unwin).
- Cohen, I. Bernard (1994). *Interactions: Some Contacts between the Natural Sciences and the Social Sciences* (Cambridge : Massachusetts Institution of Technology Press).
- Creel, Herrlee G. (1964). « The Beginnings of Bureaucracy in China: The Origin of Hsien », *Journal of Asian Studies*, vol. 23, no 2, 155–184.
- (1970). *What is Taoism? And Other Studies in Chinese Cultural History* (Chicago : University of Chicago Press) [Midway Reprint, 1982].
- Deane, Phyllis (1965). *The First Industrial Revolution* (Cambridge : Cambridge University Press).
- Dyson, Kenneth H.F. (1980). *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution* (New York : Oxford University Press).
- EAD (2021). *Educating for American Democracy: Excellence in history and civics for all learners*, iCivics. www.educatingforamericandemocracy.org.
- Flannery, Kent V. (1998). « The Ground Plans of Archaic States », dans Gary M. Feinman et Joyce Marcus (dir.), *Archaic States* (Santa Fe : School for Advanced Research Press), 15–57.
- Goodnow, Frank (1900). *Politics and Administration: A study in government* (New York : MacMillan).

- Hansen, Mogens H. (dir.) (2002). *A Comparative Analysis of Six City-State Cultures* (Copenhagen : The Royal Danish Academy of Sciences and Letters).
- Hegel, Georg W.F. 1989 [1821]. *Principes de la philosophie du droit*, traduit de l'allemand par André Kaan (Paris : Gallimard), paragr. 294, 325–326.
- Hoffman, M. Curtis (2002). « Paradigm Lost: Public Administration at Johns Hopkins University, 1884–96 », *Public Administration Review*, vol. 62, no 1, 12–23.
- Huxley, Aldous (1962). « The Ultimate Revolution », discours prononcé le 20 mars au Berkeley Language Center (traduction libre).
<https://www.organism.earth/library/document/ultimate-revolution>.
- Kiser, Larry L., et Elinor Ostrom (1982). « The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches », dans Elinor Ostrom (dir.), *Strategies of Political Inquiry* (Beverly Hills : Sage), 179–222.
- Kohn, Melvin L. (1971). « Bureaucratic Man: A Portrait and an Interpretation », *American Sociological Review*, vol. 36, no 3, 461–474.
- Leys, Wayne A.R. (1943). « Ethics and administrative discretion », *Public Administration Review*, vol. 3, no 1, 10–23.
- Marcus, Joyce (1998). « The Peaks and Valleys of Ancient States: An Extension of the Dynamic Model », dans Gary M. Feinman et Joyce Marcus (dir.), *Archaic States* (Santa Fe : School of American Research Press), 59–94.
- Meer, Frits M. van der, et Gerrit S.A. Dijkstra (2021). « The latitude for loyal contradiction and public leadership: A conceptual and comparative approach », *International Journal of Public Leadership*, vol. 17, no 4, 301–312.
- Nystrom, Scott V., et Luella C. Nystrom (1998). « Bureaucracy in Prehistory: Case Evidence from Mammoth Bone Dwellers on the Russian Steppes », *International Journal of Public Administration*, vol. 21, no 1, 7–23.
- Overeem, Patrick (2014). « Johannes Althusius on public administration », *Administrative Theory and Praxis*, vol. 36, no 1, 31–50.
- Page, Edward C. (2003). « The civil servant as legislator: Law making in British administration », *Public Administration*, vol. 81, no 4, 651–679.
- Podger, Andrew, et Donald F. Kettl (2024). « How much damage can a politicized public service do? Lessons from Australia », *Public Administration Review*, vol. 84, no 1, 160–172.
- Prak, Maarten (2018). *Citizens without Nations: Urban Citizenship in Europe and the World, c. 1000–1789* (Cambridge : Cambridge University Press).
- Pritchard, James B. (dir.) (1969) [1950]. *Ancient Near Eastern texts relating to the Old Testament* (Princeton : Princeton University Press).
- Raadschelders, Jos C.N. (1990). *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen. Een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten* (Le développement des administrations locales 1600–1980 : une histoire administrative de quatre municipalités du nord de la Hollande) (Gravenhage : VNG Publishers).

- (1994). « Understanding the Development of Local Government: Theory and Evidence from the Dutch Case », *Administration and Society*, vol. 25, no 4, 410–442.
- (1998). « Vijftig Jaar Bestuurswetenschappen, 1947–1996 », dans H.M. de Jong (dir.), *Bestuurswetenschappen. Een Analyse van 50 Jaar Bestuurswetenschappen* (La Haye : VNG Uitgeverij), 4–39.
- (2003). *Government: A Public Administration Perspective* (Armonk : M.E. Sharpe).
- (2015). « Changing European Ideas about the Public Servant: A Theoretical and Methodological Framework », dans Fritz Sager et Patrick Overeem (dir.), *The European Public Servant: A Shared Administrative Identity?* (Colchester : ECPR Press), 16–34.
- (2020a). « Impartial, Skilled, Respect for Law: The Ancient Ideals of Civil Servants at the Root of Eastern and Western Traditions », *Korean Journal of Policy Studies*, vol. 35, no 1, 1–27.
- (2020b). *The Three Ages of Government: From the Person, to the Group, to the World* (Ann Arbor : University of Michigan Press).
- (2022). « Antonio Serra, Early Modern Political Economist: From Good Government as Individual Behavior to Good Government as Practical Policy », *Administrative Journal for the History of Public Administration*, vol. 6, 240–251.
- , et Ronald P. Sanders (2024). « New Development: Loyalty to Principle or Politics—The US Civil Service under Attack ... but is it Justified? », *Public Money & Management*. doi.org/10.1080/09540962.2024.2376373.
- Richter, Susan (2014). « German “minor” thinkers? The perception of Moser’s and Justi’s works in an enlightened European context », *Administrative Theory and Praxis*, vol. 36, no 1, 52–73.
- Robson, Eleanor (2001). « The tablet House: a scribal school in old Babylonian Nippur », *Revue d’assyriologie et d’archéologie orientale*, vol. 95, no 1, 39–66.
- Rutgers, Mark R. (2001). « The prince, his welfare state, and its administration: Christiaan von Wolff’s administrative philosophy », *Public Voices*, vol. 4, no 3, 29–45.
- Savoie, Donald J. (2024). « Canadian Public Service has Lost its Standing: Why? », dans B. Guy Peters et Donald J. Savoie (dir.), *What Has Happened with the Civil Service?* (Montréal : McGill-Queen’s University Press).
- Schlütz, Frank, et 11 co-auteurs (2023). « Isotopes prove advanced, integral crop production, and stockbreeding strategies nourished Trypillia mega-populations », *PNAS*, vol. 120, no 52, 1–10.
- Schumann, Detlev W. (1954). « Goethe and Friedrich Carl von Moser: A contribution to the study of Götz von Berlichingen », *Journal of English and German Philology*, vol. 53, no 1, 1–22.
- Serra, Antonio (2011) [1613]. *A “Short Treatise” on the Wealth and Poverty of Nations* (Londres : Anthem Press).

- Stillman, Richard J., II (1998). *Creating the American State: The Moral Reformers and the Modern Administrative World They Made* (Tuscaloosa : The University of Alabama Press).
- The Economist* (2023). « Swell of pride: Populist nationalists are getting closer to power all over Europe », 16 septembre, 18–20.
- University College London (2003). *Knowledge and production: the House of Life*. University College London. <https://www.ucl.ac.uk/museums-static/digitalegypt/museum/museum2.html>.
- Van Dalen, Rineke (1987). *Klaagbrieven en Gemeentelijk Ingrijpen. Amsterdam 1865–1920* (Amsterdam : Sociologische Instituut, Universiteit van Amsterdam).
- Wildavsky, Aaron (1987). *Speaking Truth to Power: Art and Craft of Policy Analysis* (New York : Routledge).
- Wunder, Bernd (dir.) (2000). *Pension Systems for Public Servants in Western Europe (19th/20th c.)* (Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft).
- Yesilkagit, Kutsal (2021). « Can Bureaucracy Save Liberal Democracy? How Public Administration can React to Populism », *Turkish Policy Quarterly*, vol. 20, no 3, 31–38.

2

L'évolution de la fonction publique au Royaume-Uni

**Les effectifs, les marchés
bureaucratiques et les bavures**

CHRISTOPHER HOOD ET RUTH DIXON

1. Introduction

CE CHAPITRE EXPLORE TROIS QUESTIONS qui concernent l'évolution et le fonctionnement de la fonction publique britannique de 1945 aux années 2020, soit :

- Comment la taille et la forme de la fonction publique ont-elles évolué durant cette période? Quelle différence les efforts de réforme, les restructurations et les réductions de personnel qui se sont succédé ont-ils faite sur les effectifs globaux et l'équilibre entre les cadres supérieurs de la fonction publique et les fonctionnaires de niveau inférieur?
- Qu'est-il advenu du « marché bureaucratique » traditionnel au Royaume-Uni, dans lequel les fonctionnaires offraient leur loyauté en série au gouvernement du jour, et où les ministres s'abstenaient d'embaucher ou de congédier des fonctionnaires à leur guise? Au moment où nous écrivons ces lignes, alors que certains membres du cabinet du Royaume-Uni évoquaient ouvertement la nécessité de s'attaquer aux activistes woke dans la fonction publique qui, selon ces ministres, cherchaient à faire obstacle aux politiques gouvernementales¹, que des ministères tentaient de faire porter la responsabilité des erreurs sur leurs subalternes et que des fonctionnaires ripostaient en voulant les imputer à leurs supérieurs, faut-il conclure que ce marché bureaucratique traditionnel avait été abandonné au terme de la période qui nous intéresse?
- Qu'en est-il de la perception des résultats du système? Y a-t-il une raison de croire que les « bavures » du gouvernement et les fiascos des politiques de Whitehall étaient plus ou moins évidents à l'époque que maintenant, et que peut-on dire au sujet

de toute variation possible du niveau de confiance du public dans le gouvernement en général et la fonction publique en particulier, entre les décennies de l'après-guerre et la fin de la période couverte par le présent ouvrage?

Ces questions sont importantes et touchent en fait au cœur des débats sur la qualité de la bureaucratie dans l'administration moderne, mais il est plus facile de les poser que d'y répondre. Il n'existe aucun indicateur absolu qui puisse à lui seul fournir un verdict définitif, de sorte que notre analyse suit ici le principe de la « convergence » (Well 1847) en puisant dans trois sources de renseignements sur la continuité ou le changement, c'est-à-dire les statistiques administratives, notamment les données de sondages d'opinion disponibles pour la période, les publications officielles et une sélection de comptes rendus secondaires du fonctionnement de l'appareil gouvernemental au cours de cette période.

2. LA TAILLE ET LA FORME de la fonction publique à l'époque et maintenant

Au début de la période étudiée, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, les effectifs de la fonction publique britannique avaient grimpé à plus d'un million d'employés — un chiffre modeste en comparaison de l'Inde ou de la Chine, par exemple, mais énorme en comparaison des quelque 16 000 employés qu'elle comptait environ un siècle plus tôt, avant le fameux rapport Northcote-Trevelyan de 1854 sur la fonction publique, et même en regard des 100 000 fonctionnaires en poste dans l'appareil gouvernemental pendant la Première Guerre mondiale (Duggett 1997, 5). Environ la moitié de ce million d'employés étaient des fonctionnaires « industriels », occupés principalement à l'exploitation d'usines de fabrication et d'installations physiques telles que des usines d'artillerie et des ports militaires, mais on comptait également un demi-million de fonctionnaires « non industriels » qui fournissaient les services publics et élaboraient et appliquaient les politiques (Civil Service Statistics 1970, 4). Le nombre de fonctionnaires industriels a chuté de façon marquée après 1945 dans le cadre d'une compression des effectifs de la fonction publique dont l'am-

pleur, en nombres absolus, a été beaucoup plus grande que sous tout gouvernement subséquent à ce jour (y compris celui de Margaret Thatcher), et la diminution des effectifs s'est poursuivie jusqu'à l'abolition de la désignation industrielle en 2008. En revanche, les effectifs de la fonction publique non industrielle en 1945 n'étaient pas très différents de ce qu'ils sont de nos jours, même si la population du Royaume-Uni s'est accrue de 40 % environ au cours de cette période. Le nombre d'employés de la fonction publique non traditionnelle a chuté sous les 400 000 au milieu des années 2000, mais il avait à nouveau atteint 500 000 à la fin de 2023².

Portant notre regard sur la forme plutôt que sur les effectifs, nous notons que la fonction publique non industrielle en 1945 était elle-même divisée en multiples « classes » de fonctionnaires qui accomplissaient des tâches différentes, soit les classes administrative, exécutive et employés de bureau, créées au 19^e siècle, auxquelles se sont ajoutées les classes scientifique et professionnelle dans les années 1930 et 1940. On a dit de la classe administrative, telle que réorganisée par sir Warren Fisher dans les années 1930, qu'elle devait incarner le « culte du généraliste », un groupe d'élite de conseillers stratégiques au sommet de la fonction publique (Fry 1986, 541). La structure de classification complexe de la fonction publique, laborieusement développée sur plus d'un siècle et destinée à « promouvoir des normes communes et un sentiment d'unité parmi les employés qui accomplissent un travail similaire dans des ministères différents » (Fulton 1968, 65; traduction libre), a été simplifiée et consolidée en grades plus généraux à compter des années 1960, et le terme connoté « classe administrative » lui-même a été abandonné. Mais le modèle sous-jacent d'une relativement petite élite de décideurs qui entraient partout, composée d'employés prometteurs et de jeunes loups ambitieux qui collaboraient avec les ministres, acquéraient de l'expérience et obtenaient une succession rapide de promotions à des postes dans des domaines délicats au sein de différents ministères, n'a aucunement disparu et figurait souvent dans les critiques qui reprochaient à l'élite de la fonction publique son manque de portée réelle et de professionnalisme dans les années 1950 et 1960 (voir en particulier Balogh 1959). De telles critiques ont peut-être culminé dans le rapport Fulton sur la fonction publique de 1968, commandé par un ancien fonctionnaire

devenu premier ministre (Harold Wilson) qui était très sceptique au sujet de la mentalité de polyvalence (Duggett 1997, 7).

Trois changements principaux ont été observables dans la structure de la fonction publique au Royaume-Uni entre « cette époque » (le milieu des années 1940) et « maintenant » (les années 2020). Ce sont : l'affaiblissement de ce qui était autrefois une nette distinction entre le personnel « temporaire » et le personnel « établi »; l'élimination de la discrimination explicite envers les femmes; et une croissance appréciable du groupe de fonctionnaires qui forment l'élite des décideurs par rapport au nombre de ceux situés plus bas dans la chaîne alimentaire bureaucratique.

- a) **Personnel temporaire et permanent.** Dans les années 1940, il existait une ligne de démarcation importante entre le personnel « établi » (permanent) et le personnel « non établi » (temporaire). Le personnel temporaire avait des salaires inférieurs, des congés moins nombreux et de moins bonnes perspectives de promotion, pouvait être congédié à volonté et n'était pas admissible à une pension (Civil Service Statistics 1972, 3). Presque tout le personnel embauché au cours de la Seconde Guerre mondiale obtenait cette désignation, de sorte qu'au début de notre période, au milieu des années 1940, environ les trois quarts des effectifs de la fonction publique étaient des employés temporaires (Civil Service Statistics 1970, 8). Des dizaines de milliers de ces employés temporaires embauchés pendant la guerre sont devenus des employés « établis » au début de l'après-guerre (par nomination ministérielle ou par concours), mais beaucoup ont été congédiés ou ont démissionné à mesure que le travail revenait à son régime du temps de paix (Royal Commission on the Civil Service 1955, 123). En 1955, la proportion d'employés temporaires avait chuté à son niveau d'avant la guerre de 25 %, mais ce n'est que dans les années 1970 que les postes ne donnant pas droit à une pension ont été éliminés dans le cadre d'un nouveau régime de pension de la fonction publique (Civil Service Statistics 1972, 3)³.
- b) **Discrimination explicite envers les femmes.** À la suite de manifestations contre les congédiements sommaires de femmes fonctionnaires qui avaient marqué le retour aux conditions de travail du temps de paix après la Première Guerre mondiale, les femmes étaient admises aux examens de recrutement de la

fonction publique au même titre que les hommes depuis les années 1920. Mais les candidatures des femmes n'étaient manifestement pas considérées au même titre que celles des hommes pour les nominations après leur réussite à l'examen d'entrée⁴. Au début de la période étudiée, il y avait une différence explicite entre les échelles salariales des hommes et des femmes, le taux de rémunération des femmes étant généralement fixé à 80 % de celui de leurs collègues masculins de même niveau qu'elles. Cet écart salarial a persisté jusque dans les années 1960 (Civil Service Department 1971, 1). En outre, au tout début de notre période, les femmes fonctionnaires qui se mariaient devaient quitter leur emploi, recevant alors une prime de mariage en fonction de leur durée de service. La « barrière du mariage » (*Marriage Bar*) a été supprimée officiellement en 1946, mais à cette époque la plupart des femmes fonctionnaires démissionnaient quand même lorsqu'elles se mariaient ou qu'elles avaient des enfants. Si une fonctionnaire mariée souhaitait retourner dans la fonction publique, elle devait rembourser sa prime de mariage et elle était nommée à un poste de premier échelon sans égard à son ancienneté antérieure (Civil Service Department 1971, 27–20).

- c) **Croissance explosive de l'élite décisionnelle dans la fonction publique.** Une troisième différence frappante entre « cette époque » et « l'époque actuelle » est la remarquable croissance de l'élite décisionnelle au cours de la période, un changement qui est compatible avec la théorie du *bureau-shaping* de Patrick Dunleavy selon laquelle la politique bureaucratique fonctionne de telle façon qu'elle tend à engendrer une croissance des effectifs des unités de niveau supérieur plutôt que dans les tâches administratives moins prestigieuses aux échelons inférieurs (Dunleavy 1991; voir aussi Hood *et al.* 2023, 159–160). En 1955, la classe administrative, soit les fonctionnaires des plus hauts rangs, du poste de directeur adjoint à celui de secrétaire permanent (le fonctionnaire à la tête de chaque ministère), comptait environ 2 500 fonctionnaires, chiffre qui avait lui-même doublé pendant la Seconde Guerre mondiale (Royal Commission on the Civil Service 1955, 3). Ce groupe correspond plus ou moins à la haute fonction publique (HFP) actuelle, plus

les grades 6 et 7⁵. Bien que certains hauts fonctionnaires d’autres classes soient maintenant inclus dans le groupe, ce chiffre est minime par rapport aux 7 400 membres de la HFP et aux 75 000 fonctionnaires des grades 6 et 7 qu’on comptait en 2023, formant une élite de plus de 80 000 personnes⁶.

Figure 2.1

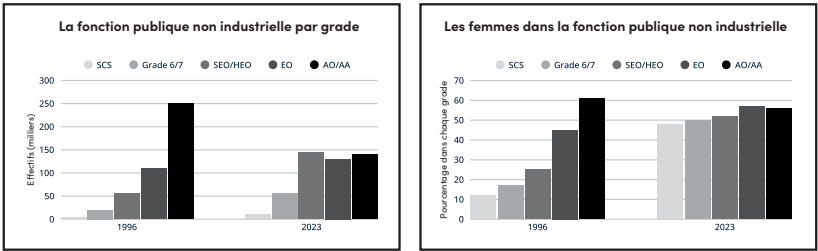


Figure 2.1 : Structure des grades et pourcentage de femmes dans la fonction publique non traditionnelle, 1996 et 2023. Abréviations : SCS Senior Civil Service (HFP haute fonction publique); SEO/HEO Senior/Higher Executive Officer (cadre de direction de la fonction publique; EO Executive officer (fonctionnaire exécutif); AO/AA Administrative Officer/Assistant (fonctionnaire administratif). Calculs effectués à partir de Civil Service Statistics (1997 et 2023).

La figure 2.1 fait voir que l’augmentation des effectifs aux niveaux supérieurs de la fonction publique et la quasi-parité hommes-femmes dans tous les grades sont des phénomènes plutôt récents, qui remontent surtout au milieu des années 1990. Au moment de la rédaction, les femmes composaient presque la moitié des effectifs aux niveaux supérieurs (HFP et grades 6 et 7), comparativement à 8 % de ceux des classes administratives en 1955 (un pourcentage lui-même supérieur à 4 % enregistré en 1939) (Civil Service Statistics 2023; Royal Commission on the Civil Service 1955, 92; Royal Commission on Equal Pay 1946, 10)⁷.

Enfin, bien qu’il soit difficile d’évaluer la diversité socioéconomique, certaines raisons portent à croire que les effectifs de la fonction publique dans les années 2020 étaient moins issus de la « classe ouvrière » qu’ils ne l’étaient à bien des égards en 1945. S’il est vrai que l’expansion de l’enseignement universitaire signifiait que les diplômés

des années 2020 étaient issus d'un plus large éventail de milieux socioéconomiques, à l'inverse les postes qui étaient accessibles aux diplômés de l'école secondaire dans les années 1940 exigeaient souvent un diplôme universitaire dans la dernière période. Par exemple, la plupart des *executive officers* (fonctionnaires exécutifs), recrutés à l'origine comme sortants de l'école secondaire, avaient la qualification d'employés de plus de 18 ans dans les années 2020⁸.

Ces attentes vont dans le même sens que les données d'un rapport de sondage mené en 2021 auprès de 300 000 fonctionnaires britanniques par la Social Mobility Commission (Commission sur la mobilité sociale). Comme l'a rapporté la BBC, le sondage a révélé que les hauts fonctionnaires de Whitehall venaient de milieux encore plus huppés que dans les années 1960; près des trois quarts des cadres de direction en 2021 avaient des parents qui exerçaient une profession libérale ou occupaient un poste de gestion, comparativement à deux tiers en 1967 (Easton 2021). Moins d'un cinquième des hauts fonctionnaires en 2021 avaient des parents qui soit n'avaient jamais travaillé, soit avaient occupé des emplois tels que chauffeurs, nettoyeurs, réceptionnistes ou mécaniciens. Cette proportion était la même qu'en 1967, malgré les appels à élargir le recrutement et à rendre les processus plus équitables pour les candidats et candidates de tous les horizons (Social Mobility Commission 2021).

Bien que les données sur la HFP ne remontent qu'aux années 1960, la persistance et l'accentuation apparentes de tels préjugés de classes aux niveaux supérieurs de la fonction publique ont peut-être involontairement fait de la fonction publique britannique un milieu de travail moins diversifié sur le plan des connaissances et de la formation qu'il ne l'était dans les années 1940. Même en laissant de côté les problèmes évidents de justice sociale que pose un tel modèle, on peut s'attendre à ce que l'effet combiné de l'énorme croissance des effectifs aux niveaux supérieurs et de la sous-traitance ou de la disparition des emplois de soutien subalternes (tels que messagers et dactylographes, par exemple) au sein du milieu de travail augmente les risques de fiascos politiques ou de bavures résultant de la « pensée groupale » de la fonction publique, une question sur laquelle nous reviendrons plus loin.

3. Marchés bureaucratiques : ABANDON du modèle traditionnel de la loyauté en échange de la permanence?

Henry Parris, écrivant au milieu de la période visée par le présent ouvrage, et (plus explicitement) Bernard Schaffer (1973) considéraient que l'expansion de la bureaucratie de la fonction publique du 19^e siècle au 20^e siècle reflétait un « marché » constitutionnel implicite ou putatif. Selon les termes de ce marché présumé, les membres du corps d'élite de la fonction publique en sont venus à bénéficier d'un mandat permanent ou de durée indéterminée en échange de leur loyauté en série à leurs ministres et au gouvernement élu du jour, mais autrement ils ne devaient pas prendre position lors des campagnes électorales, observant le *purdah* durant les périodes électorales⁹.

Il était entendu que cette loyauté en série comprenait la confidentialité des interactions entre les ministres et les fonctionnaires (telles que les mises en garde, les briefings et d'autres formes de conseils). Certaines des restrictions s'appliquaient même à la conduite des fonctionnaires après leur départ de la fonction publique, telles que l'obligation de consulter le gouvernement du jour et de l'informer de la publication (dans des mémoires, par exemple) de tout renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions officielles (House of Commons Public Administration Select Committee 2006, 24–25).

Le marché incluait également la volonté de travailler pour les ministres à l'élaboration de politiques avec lesquelles les fonctionnaires n'étaient pas d'accord et l'interdiction de critiquer publiquement les politiques gouvernementales¹⁰. En 1948, le premier ministre Clement Attlee soulignait : « Nous demandons toujours à nos fonctionnaires d'accorder leur loyauté à l'État et de servir le gouvernement du jour, quelle que soit son allégeance politique » (cité dans Fry 1986, 50; traduction libre). Parmi les avantages correspondants que ce marché implicite procurait aux fonctionnaires, il y avait l'obtention d'un emploi permanent ou de durée indéterminée, l'octroi de distinctions honorifiques et de privilèges de toutes sortes, l'admissibilité à un généreux régime de retraite non contributif à un âge relativement jeune (60 ans), ainsi que la capacité (sous réserve de certaines restrictions quant aux réorientations de carrière comme celle du garde-chasse de-

venu braconnier) de mener une deuxième carrière bien rémunérée après leur départ de la fonction publique.

Parris et Schaffer ont tous deux insisté sur la subtilité de ce présumé marché bureaucratique. Ils estimaient que c'était un marché implicite ou « tacite » plutôt que mis en œuvre officiellement, que ses contours étaient flous et qu'il était l'aboutissement d'un long processus. Certes, il est arrivé qu'on ait contrevenu au marché, par exemple à un moment critique en 1909, où le secrétaire permanent du Trésor (sir George Murray) fit ouvertement des démarches auprès de membres de la Chambre des lords pour qu'ils rejettent son propre « budget du peuple » présenté par le chancelier mais demeura en poste (voir O'Donnell 2005; Maclean 2009). Et le marché est passé au second plan pendant la Seconde Guerre mondiale, quand le gouvernement était constitué d'une grande coalition et qu'aucune élection générale n'a été tenue en six ans de guerre (en fait, en une décennie complète, entre les élections générales de 1935 et de 1945), hormis des élections complémentaires noncontestées par les trois partis formant la coalition du temps de guerre.

De plus, le système centralisé de recrutement pour la classe administrative, le niveau le plus élevé de la fonction publique, qui comprenait des examens rigoureux permettant de sélectionner les candidats les plus brillants et les plus doués (un processus emprunté à la Compagnie des Indes orientales, qui elle-même l'avait pris à la Chine impériale), a été abandonné lors de la Seconde Guerre mondiale. Comme il a été mentionné, le recrutement dans la fonction publique pendant la guerre était presque entièrement effectué sur une base temporaire et mené par chaque ministère dans le cadre de ce que Madge McKinney (1949, 345) a appelé par euphémisme un « népotisme de type patriotique ». Selon McKinney, l'abaissement des critères lors des concours pour les postes de la fonction publique a fait en sorte que celle-ci s'est retrouvée avec une quantité appréciable de « bois mort » en 1945, juste au moment où les ambitieux projets du gouvernement travailliste en exercice de mettre en œuvre l'État providence de l'après-guerre avaient besoin de compétences administratives de haut niveau¹¹.

Avec le retour à la vie politique en temps de paix, on pourrait dire que le marché de Schaffer est revenu au premier plan et qu'il a peut-être même atteint son zénith en 1954, dans la célèbre cause « Crichtel

Down », lorsqu'un ministre influent (sir Thomas Dugdale) démissionna à cause d'une série d'erreurs, et pour avoir agi de mauvaise foi lors de l'acquisition forcée par le ministère de l'Air en 1938 de terres destinées à des exercices de bombardement, en tentant par la suite de donner aux propriétaires la chance de les racheter après la Seconde Guerre mondiale. Ce résultat était carrément la faute des fonctionnaires de Dugdale (Stanley 2024, 14–15) et a joué un rôle prépondérant dans la création d'un poste d'ombudsman à la scandinave (qui a eu lieu dans la décennie suivante) afin de contester les cas de mauvaise administration de la part de la fonction publique autrement que par des procédures judiciaires onéreuses et souvent longues. De plus, le nouveau gouvernement Attlee, entré en fonction après la Seconde Guerre mondiale, a choisi de remettre en place, du moins temporairement, le système centralisé de nomination du corps d'élite de la classe administrative qui existait avant la guerre et qui se fondait sur le mérite mesuré par les examens d'entrée traditionnels.

En effet, Geoffrey Fry (1986, 537) soutient que l'expansion de l'État providence des années 1940 aux années 1970 signifiait que les échelons supérieurs de la fonction publique ont acquis une influence accrue au cours de cette période, alors que les gouvernements successifs, tant travaillistes que conservateurs, se fiaient sur les hauts fonctionnaires pour qu'ils conçoivent et gèrent les activités de plus en plus complexes de l'État providence et un vaste secteur d'entreprises d'État. Selon Fry, ce n'est qu'à l'arrivée au pouvoir en 1979 du gouvernement conservateur de Margaret Thatcher, partisan du libéralisme économique, qui promettait de « déprivilégier » la fonction publique (Hood 1995), que la domination exercée par la fonction publique a été sérieusement menacée et que « ces conseillers [de la haute fonction publique] se sont retrouvés à conseiller un gouvernement qui estimait ne pas avoir besoin de leurs conseils » (traduction libre). Mais les actions de ce gouvernement ne correspondaient pas tout à fait à son discours de « déprivilégisation » : bien que ce discours ait contesté l'élite de la fonction publique, c'est la fonction publique industrielle qui a été réduite de 26 % entre 1979 et 1984, contre une réduction de 10 % de la fonction publique non industrielle (Fry 1986, 539; Hood 1995, 103–105). Les effectifs des grades d'élite (aujourd'hui la haute fonction publique) ont diminué d'environ 12 % au cours de cette période mais étaient presque

revenus à ce qu'ils étaient en 1979 lorsque Margaret Thatcher a quitté son poste en 1990, et ils ont continué de croître presque sans interruption depuis lors (Civil Service Statistics, éditions annuelles).

Comme il a été noté, la compétence de la fonction publique dans les années 1950 et 1960 a été la cible d'attaques politiques et de critiques affirmant que le mode de recrutement traditionnel revenait à cultiver l'amateurisme. Une enquête de haut niveau sur la fonction publique à l'époque (le Comité Fulton) a mené à la disparition de l'ancien système de « classes » — du moins sur papier — et visait à renforcer la fonction publique plutôt qu'à l'affaiblir en augmentant son professionnalisme. Les mesures qu'elle a recommandées à cet effet incluaient la création d'un ministère de la Fonction publique (« pour défendre — ou donner l'impression de défendre — les intérêts de la fonction publique auprès du Trésor public » [Fulton 1968, 12; traduction libre]) et la création d'un collège de la fonction publique sur le modèle de l'ENA (l'École nationale d'administration) de la France afin de professionnaliser les hauts fonctionnaires. Ces deux recommandations ont été acceptées et mises en œuvre, mais on peut dire qu'elles n'ont pas été à la hauteur des aspirations louables du Comité. Un ministère de la Fonction publique a dûment été créé, mais il est resté en place un peu plus d'une décennie avant d'être aboli par procédure sommaire en 1981, après une grève de la fonction publique portant sur les salaires qui s'est soldée par l'envoi de son directeur général à la retraite anticipée et à la Chambre des lords (Hood 1995, 103). Le Civil Service College, établi conformément aux recommandations du Comité Fulton, a connu de nombreuses transformations, restructurations et appellations (sous les noms Centre for Management and Policy Studies et plus tard National School for Government) avant d'être finalement éliminé en 2012, mais il est certain qu'il n'a jamais offert une formation de calibre comparable à celui de l'ENA (Fry 1986, 551).

Quant à la loyauté inhérente au marché bureaucratique de Schaffer — la permanence d'emploi en échange de la loyauté au « gouvernement du jour, quelle que soit son allégeance politique » selon les mots de Clement Attlee, cité plus tôt —, cet élément du marché bureaucratique s'est affaibli ou du moins s'est complexifié dans les décennies suivantes d'au moins trois façons. L'un de ces facteurs a été la création explicite en 1964 d'un groupe de fonctionnaires représentant les diffé-

rents partis politiques (officiellement reconnus), les *SpAds* pour *Special Advisers* (conseillers spéciaux), en vue de contribuer à la réactivité de la fonction publique et nommés, par conséquent, en tant que membres d'un parti pour une durée limitée (c'est-à-dire engagés par contrat pour servir uniquement durant le mandat de leur ministre parrain). Lors de la création de ce nouveau système, on dénombrait seulement une poignée de conseillers spéciaux. Toutefois, au terme de notre période d'étude, on en comptait près de 120 (un chiffre qui n'était pas très inférieur aux 160 fonctionnaires politiques en service dans l'administration fédérale allemande). Depuis ses débuts modestes, le système de *SpAds* a franchi plusieurs barrières controversées ces dernières décennies, alors que les *SpAds* ont acquis la capacité de diriger les fonctionnaires réguliers et que des super-*SpAds* (chefs de cabinet) ont commencé à diriger, à embaucher et à congédier d'autres *SpAds*.

Un deuxième fait nouveau qui a compliqué la situation a pris la forme de créations institutionnelles dans lesquelles des fonctionnaires agissaient comme des acteurs autonomes, avaient une visibilité publique et étaient indépendants des ministres, au lieu de servir dans les coulisses comme des fonctionnaires anonymes de ces ministres, et avaient des mandats de durée variable. Un exemple qui saute aux yeux est le National Audit Office (Bureau national d'audit), qui a subi une cure de rajeunissement au début des années 1980, passant d'un organe semi-exécutif et semi-parlementaire créé au 19^e siècle (l'Exchequer and Audit Department) à une agence d'audit entièrement autonome relevant directement du puissant Comité des comptes publics de la Chambre des communes et dirigée par un fonctionnaire (le contrôleur et vérificateur général) nommé par le Parlement pour un mandat de type judiciaire, sans âge de retraite. Dans la même veine, dans la deuxième moitié de notre période (2007), on a retiré aux ministres du Trésor le pouvoir de certifier, d'approuver et de réglementer les statistiques officielles, pour le confier à un organe indépendant relevant du Parlement uniquement (après un tollé général suscité par la falsification de statistiques officielles pendant les années du New Labour). Il en a été de même pour les prévisions budgétaires et les états financiers, dont la responsabilité a été retirée aux ministres du Trésor et confiée à un bureau indépendant de la responsabilité budgétaire (l'Office for Budgetary Responsibility) en 2010 (qui a remplacé un arran-

gement antérieur très critiqué selon lequel le National Audit Office était investi de la tâche peu enviable de certifier la « raisonnable » des hypothèses hasardeuses sous-jacentes aux prévisions budgétaires du Trésor. En outre, dans les années 1980 et 1990, un nouveau groupe d'organismes de réglementation indépendants a vu le jour pour fixer des limites de prix et des normes de service applicables à ce qui était auparavant un vaste ensemble d'entreprises d'État qui fournissaient des services d'utilité publique (tels que les télécommunications, le service d'eau, les chemins de fer). Ces organismes étaient dotés d'un personnel issu en bonne partie du milieu universitaire et du monde des affaires, qui exerçait des mandats de durée déterminée mais renouvelables, et non des mandats de durée indéterminée.

Un troisième phénomène ayant influé sur le marché bureaucratique traditionnel de Schaffer a été « l'agencification » de nombreuses fonctions exécutives de type prestation de services (comme l'administration des prisons, la gestion des contrôles frontaliers, l'émission des passeports ou des permis de conduire) sous forme d'organismes dirigés indépendamment des ministères, qui s'est amorcée à la fin des années 1980 pour se répandre dans la décennie suivante, sous prétexte que de tels arrangements accordaient une plus grande place à une gestion créative et empruntée au secteur privé, que si les fonctions en question étaient exercées au quotidien sous le contrôle direct des ministères¹². Ces « agences exécutives » étaient dirigées par des fonctionnaires nommés pour un mandat de durée limitée plutôt qu'engagés par contrat de durée indéterminée, qui étaient parfois mieux rémunérés que les fonctionnaires de carrière réguliers et, ce qui est peut-être plus important encore, qui pouvaient être démis de leurs fonctions par les ministres lorsque ceux-ci se retrouvaient dans l'eau chaude à cause de défaillances dans la prestation des programmes et services. Après une dispute publique politiquement dommageable et hautement médiatisée au milieu des années 1990 entre le secrétaire de l'Intérieur de l'époque (Michael Howard, qui rejetait la faute sur les subalternes) et le directeur de l'agence des services correctionnels (Derek Lewis, qui la rejetait sur les supérieurs) au sujet des responsables de l'évasion de détenus d'une prison à haute sécurité dans l'île de Wright (Barker 1998), l'enthousiasme du gouvernement pour les agences exécutives s'est refroidi et le gouvernement travailliste subsé-

quent leur a serré la bride en alléguant qu'elles minaient le fonctionnement d'un gouvernement décloisonné ». Mais l'abandon du marché schafferien garantissant un emploi à vie s'est poursuivi, notamment lors de l'introduction de contrats de durée limitée pour les secrétaires permanents en 2015, après que l'Australie et la Nouvelle-Zélande en eurent fait autant quelques décennies plus tôt.

Un dernier changement institutionnel/constitutionnel qui a eu une incidence sur le marché putatif schafferien dans lequel les fonctionnaires accordaient leur loyauté en échange de la permanence d'emploi s'est produit dans les années 1990 avec la création de parlements et d'assemblées élus en Écosse et dans le pays de Galles (mais pas en Angleterre) et la conclusion d'un accord consociatif sur le partage du pouvoir adopté en Irlande du Nord en vue de combler le fossé entre unionistes et nationalistes. Si l'Irlande du Nord avait sa propre fonction civile distincte sous le contrôle d'un gouvernement décentralisé depuis les années 1920, on ne pouvait pas en dire autant de l'Écosse et du pays de Galles. Même si les fonctionnaires au service des gouvernements décentralisés en Écosse et au pays de Galles continuaient officiellement de faire partie de la fonction publique du Royaume-Uni au moment de la rédaction, la réalité politique était plutôt différente, et certains problèmes évidents de conflit d'intérêts se posaient dans le cas de ces fonctionnaires théoriquement du Royaume-Uni en ce qui concernait les politiques de séparation et d'indépendance menées par des partis nationalistes au sein de ces gouvernements, notamment lors d'un référendum chaudement disputé sur l'indépendance de l'Écosse en 2014.

Dans l'ensemble, on pourrait considérer que ces changements survenus entre cette époque et l'époque actuelle dans le marché bureaucratique de Schaffer reflètent l'essor d'un style de politique plus abrasif envers la bureaucratie de la fonction publique, alors qu'on continue de voir des exemples de politiciens de carrière qui cherchent à « refiler vers le bas » et de fonctionnaires, à « refiler vers le haut », la responsabilité de dérapages ou de fiascos¹³. Les épisodes de reproches redirigés vers les subalternes représentent peut-être une espèce d'équivalent britannique atténué de la prise de position rhétorique de présidents américains (tels Jimmy Carter, Ronald Reagan ou Donald Trump) dont le style de campagne consistait à se présenter comme des personnes de

l'extérieur de l'ordre établi qui faisaient campagne contre l'inertie et le préjugé politique allégués de la bureaucratie de l'« État profond », et à présenter l'appareil gouvernemental comme étant le nœud du problème plutôt que la solution aux maux de la société (Tonks 2024). On imagine mal les ministres britanniques de centre-droit en exercice et leurs acolytes dans les années 1940 et 1950 parler publiquement de la fonction publique dans des termes comme ceux couramment rapportés dans les années 2020 (par exemple les termes « *the Blob* », « flocons de neige » ou « *wokerati* » utilisés en référence à la fonction publique pour mettre à mal les politiques gouvernementales). Le langage, tout au moins, semble s'être durci au cours de la période.

4. Résultats : les bavures du gouvernement à l'époque et maintenant — rien de nouveau?

Il y a environ une décennie, sir Ivor Crewe et le défunt Anthony King ont publié une analyse largement acclamée de « bavures » commises par les gouvernements du Royaume-Uni au cours des trois décennies précédentes, définissant une bavure comme « une grossière erreur; une erreur due à la stupidité ou à la négligence » (King et Crewe 2013; traduction libre). Ils se sont intéressés principalement à 12 études de cas qui allaient de la tentative bâclée de remplacer l'impôt foncier local traditionnel par un impôt de capitation à la fin des années 1980 en passant par le retrait ignoble du Royaume-Uni du mécanisme de change européen dans les années 1990, jusqu'aux crédits d'impôt liés aux comptes individuels de formation dans les années 2000. Selon King et Crewe, de telles bavures ont été causées par le manque d'expérience de vie des politiciens et des fonctionnaires qui ont élaboré les politiques en question (par exemple, leur manque de familiarité avec le mode de vie des prestataires d'aide sociale a conduit à des lacunes importantes dans la conception du système de crédits d'impôt dans les premières années du New Labour), conjugué à l'absence d'une réelle contestation au sein de l'appareil gouvernemental⁴.

Ce qui n'est pas clair à la lumière de cette étude, c'est s'il y a vraiment quelque chose de nouveau dans les bavures à la Crewe et King. Il n'existe aucun paramètre réel pour établir un « dénombrement des bavures » des gouvernements au fil du temps; en effet, King et Crewe

prennent soin de souligner que de nombreux cas sont survenus antérieurement à la période couverte par leur ouvrage. Mais il suffit d'un rapide survol des faux pas en matière de politiques publiques dans les années 1940 et 1950 pour fournir des preuves circonstanciées relativement solides de bavures du type de celles relevées par Crewe et King au cours de cette période. Certains des cas possibles comprennent les exemples suivants : la gestion désastreuse de l'approvisionnement en charbon à l'hiver 1947, l'échec spectaculaire du projet de culture des arachides à Tanganyika en 1947–1951, l'enthousiasme pour les tours de logements sociaux des années 1940 aux années 1970, le désastre de la thalidomide (environ 2 000 bébés atteints d'anomalies congénitales) résultant d'une déficience du mécanisme d'approbation des médicaments relativement à un médicament mis sur le marché en 1953 pour traiter les nausées chez les femmes enceintes, et le refus du gouvernement Attlee de s'inspirer de l'expérience réussie du réseau d'hôpitaux et de services de santé militaires pour élaborer ses projets du nouveau Service national de santé à la suite des élections de 1945¹⁵.

La difficulté en ce qui concerne tous ces exemples, bien sûr, est de déterminer dans quelle mesure de telles bavures sont attribuables à des erreurs de jugement, à la pensée groupale ou à de l'incompétence de la part de la fonction publique, par opposition à un mauvais jugement ou à d'autres manquements de la part des élus et des ministres.

5. La satisfaction du public à l'égard du gouvernement et la croyance dans la véracité de la fonction publique au fil du temps

Les données tirées de sondages réalisés au Royaume-Uni et disponibles pour la période de 1945 à ce jour indiquent clairement une baisse de la satisfaction du public à l'égard du « gouvernement » (sans distinction entre les ministres et les fonctionnaires) au cours de cette période. La figure 2.2 compare les réponses données à une question formulée en des termes presque identiques sur la perception qu'ont les citoyens et les citoyennes du rendement du gouvernement lors de sondages mensuels Gallup et Ipsos réalisés dans les années 1945 à 1970, comparativement à la période de 2000 à 2020 (Pack 2022; Ipsos 2024). Comme on peut le voir, la satisfaction nette immédiatement après la

Seconde Guerre mondiale était souvent positive, c'est-à-dire que plus de gens étaient satisfaits qu'insatisfaits. Mais à mesure qu'on avance dans la période, ces évaluations positives se faisaient de plus en plus rares; depuis 2000, la satisfaction nette n'a été supérieure à zéro qu'à quelques reprises pendant un mois ou deux, généralement après des élections générales.

Figure 2.2

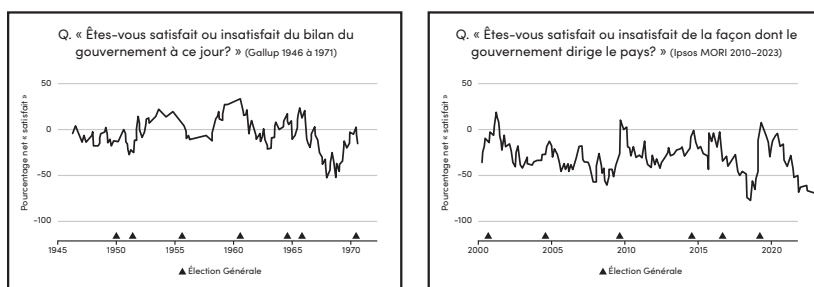


Figure 2.2: Satisfaction des citoyens à l'égard du gouvernement, 1946–2023. Calculs effectués à partir de Pack (2022) et d'Ipsos (2024).

Cependant, en contradiction avec le portrait d'une diminution à long terme de la satisfaction à l'égard du gouvernement que trace la figure 2.2 au cours de la période, d'autres sondages, utilisant des formulations différentes et couvrant des périodes différentes, montrent peu de changement, voire une augmentation de la confiance et de la satisfaction de la population à l'endroit de la fonction publique. Par exemple, les enquêtes mondiales sur les valeurs menées auprès des résidents du Royaume-Uni n'ont montré presque aucun changement dans la « confiance dans la fonction publique » de 1981 à 2008, alors que 45 % des répondants ont dit avoir confiance en elle au cours de la période.

Par ailleurs, comme l'illustre la figure 2.3, une série d'enquêtes Ipsos trace un tout autre portrait à partir de questions demandant dans quelle mesure les répondants croyaient que divers acteurs (dont l'un était « les fonctionnaires ») « disent la vérité » (Ipsos 2024)¹⁶. Ces données sont disponibles seulement depuis le début des années 1980 et aucun sondage ne contenait cette question entre 1983 et 1993, mais

des moutures subséquentes de réponses à cette question indiquent une tendance fulgurante à la hausse du pourcentage de répondants qui croyaient que les fonctionnaires disaient la vérité, qui a atteint 65 % environ en 2020, avant de diminuer pendant la pandémie de COVID-19¹⁷. De toute évidence, des différences subtiles dans le libellé des questions sont susceptibles d’avoir une incidence considérable sur les conclusions à tirer au sujet des niveaux de confiance dans la fonction publique et des changements observés à cet égard.

Figure 2.3

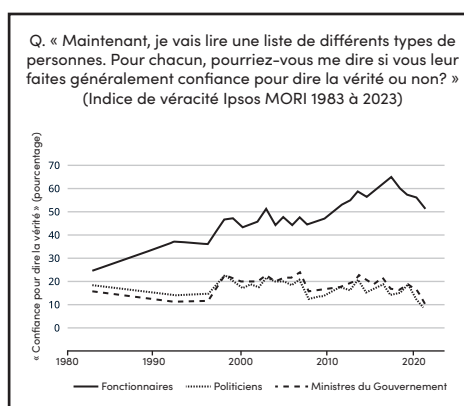


Figure 2.3: Confiance des citoyens dans les fonctionnaires, les politiciens et les ministres, 1983–2023. Calculs effectués à partir de l’Indice de véracité (Ipsos 2024).

6. Résumé et conclusion : ce que nous savons et ce que nous ignorons

Nous avons formulé trois questions en ouverture de ce chapitre, à savoir : (a) Comment la taille et la forme de la fonction publique ont-elles évolué depuis 1945? (b) Qu’est-il advenu du « marché bureaucratique » traditionnel au cours de cette période? (c) Quel changement, le cas échéant, peut-on observer concernant la qualité de la gouvernance pendant cette période?

Comment la taille et la forme de la fonction publique ont-elles évolué?

Bien que les effectifs de la fonction publique (non industrielle) du Royaume-Uni dans les années 2020 ne soient pas très différents en général de ce qu'ils étaient dans les années 1940, ils étaient nettement davantage composés de femmes, plus instruits et probablement (les données sont fragmentaires) moins issus de la classe ouvrière que leur équivalent il y a huit décennies. Les gouvernements du Royaume-Uni dans les années 2020 pouvaient compter sur une réserve de cerveaux beaucoup plus abondante que leurs pendants des années 1940, du moins en termes de capacité d'analyse officiellement accréditée (diplômes universitaires et diplômes d'études supérieures), tandis que les effectifs de ce qui était autrefois une vaste armée de fonctionnaires industriels et de personnel de soutien de niveau inférieur ont diminué en raison de la sous-traitance et des transformations liées à l'ère numérique.

Qu'est-il advenu du « marché bureaucratique » traditionnel de loyauté aux ministres en échange de la permanence d'emploi?

Le marché putatif dans lequel les fonctionnaires du Royaume-Uni accordaient leur loyauté au parti ou aux partis formant le gouvernement élu du jour, quelle que soit leur allégeance, en échange de la permanence d'emploi et d'autres avantages — qui tranche nettement avec la tradition américaine des nominations partisans aux plus hauts échelons de la fonction publique — est loin d'avoir disparu. Mais d'autres marchés bureaucratiques se sont développés autour de lui, y compris la reconnaissance explicite d'une petite fonction publique partisane à compter des années 1960 et l'émergence ou l'essor de nouveaux types de fonctionnaires tels que les régulateurs indépendants des services d'utilité publique à partir des années 1980 et d'autres rôles de « garde-chasse », par exemple en matière de rapports financiers et de prévisions budgétaires et d'approbation des statistiques à partir des années 2000.

Quel changement, le cas échéant, peut-on observer concernant la qualité de la gouvernance pendant cette période?

Les données sur la qualité de la gouvernance échelonnées sur huit décennies — portant en particulier sur la contribution positive ou négative apportée par la fonction publique à la gouvernance — sont, au

mieux, fragmentaires et difficiles à interpréter. Des indicateurs tels que la croissance observable du nombre de plaintes auprès des ombudsmans local et central au sujet de décisions prises par le gouvernement (Hood et Dixon 2015, 140–143) ou l’augmentation du nombre de demandes de « directives officielles » formulées par des secrétaires permanents qui désavouent publiquement des propositions de dépenses de la part de ministres qui selon eux vont à l’encontre du critère officiel d’optimisation des ressources (Hood *et al.* 2023, 13) sont disponibles seulement pour une partie de la période (elles n’ont pas été entièrement prises en compte avant les années 1990) et peuvent être interprétées de plusieurs façons (par exemple pour montrer une augmentation des attentes à l’égard de la gouvernance ou une diminution de la qualité de celle-ci).

Comme nous l’avons démontré plus tôt, une comparaison entre les données de sondage disponibles pour les années 1940 et celles relatives au passé plus récent révèle clairement une baisse non négligeable de la confiance et de la satisfaction du public à l’égard du « gouvernement » dans son ensemble, et les politiciens et les fonctionnaires demeuraient les catégories de personnes auxquelles les répondants faisaient le moins confiance parmi celles incluses dans de tels sondages durant toute la période. Mais les sondages portant sur la véracité des « fonctionnaires » semblent indiquer une *augmentation* de la confiance du public dans ces acteurs au cours des dernières décennies, par opposition à une baisse de la confiance dans les politiciens et les ministres. Quant aux fiascos ou aux bavures liés aux politiques publiques que King et Crewe ont mis en évidence dans leur best-seller, une observation rapide permet de croire que de tels fiascos ne sont pas qu’un phénomène limité au passé récent. Tant qu’aucune analyse historique minutieuse, reposant sur des paramètres fonctionnels qui permettent de dénombrer les bavures au fil du temps, ne pourra remplacer cette observation rapide, un verdict de non-lieu à l’écossaise semble s’imposer. L’idée que la fonction publique britannique ait connu une espèce de période dorée en termes de compétence et de respect au début de l’après-guerre, avant de piquer du nez dans une époque dure et dystopique de chaos politique, d’accusations lancées de part et d’autre et de perte de respect, si séduisante soit-elle, ne semble pas correspondre à toutes les données probantes disponibles.

RÉFÉRENCES

[Adresses URL consultées en février 2025]

- Balogh, Thomas (1959). « The Apotheosis of the Dilettante: The Establishment of Mandarins », dans Hugh Thomas (dir.), *The Establishment* (Londres : Anthony Blond), 83–126.
- Barker, Anthony (1998). « Political Responsibility for UK Prison Security: Ministers Escape Again », *Public Administration*, vol. 76, no 1, 1–23.
- Civil Service Department (1971). *The Employment of Women in the Civil Service*, (Londres : HMSO), https://www.civilservant.org.uk/library/1971_kemp_jones_report.pdf.
- Civil Service Statistics (1970–2024). *Civil Service Statistics*, <https://www.gov.uk/government/collections/civil-service-statistics>.
- Duggett, Michael (1997). « The Evolution of the UK Civil Service 1848–1997 », document préparé pour la Conférence de Québec de l'Institut international des sciences administratives, juillet, https://civilservant.org.uk/library/1997_evolution_1848-1997.pdf.
- Dunleavy, Patrick (1991). « The Bureau-Shaping Model », dans Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Approaches in Political Science* (Londres : Routledge).
- Easton, Mark (2021). « How the civil service is posher than in the 1960s », BBC, 20 mai, <https://www.bbc.co.uk/news/uk-57172634>.
- Fry, Geoffrey K. (1986). « The British Career Civil Service Under Challenge », *Political Studies*, vol. 34, no 4, 533–555.
- Fulton, John (1968). *Report of the Committee on the Civil Service 1966–68*, vol. 1 : *The Fulton Report*, Cmnd., 3638 (Londres : HMSO).
- Hazell, Will (2024). « Crackdown on “Activists” in the Civil Service », *The Telegraph*, 20 janvier, <https://www.telegraph.co.uk/politics/2024/01/20/crackdown-on-activists-in-the-civil-service/>.
- Hood, Alexander (1945). « Total Medicine », *The Lancet*, vol. 245, no 6354, 711–715, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(45\)90477-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(45)90477-6).
- (v. 1950). Autobiographie, manuscrit dactylographié, Wellcome Library, Londres, cote 1338, boîte 290.
- Hood, Christopher (1995). « “Deprivileging” the UK Civil Service in the 1980s: Dream or Reality? », dans Jon Pierre (dir.), *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration* (Aldershot : Edward Elgar), 92–117.
- Hood, Christopher, et Ruth Dixon (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government* (Oxford : Oxford University Press).

- Hood, Christopher, Maia King, Iain McLean et Barbara Maria Piotrowska (2023). *The Way the Money Goes: The Fiscal Constitution and Public Spending in the UK* (Oxford : Oxford University Press).
- Hood, Christopher, et Martin Lodge (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty — and Blame* (Oxford : Oxford University Press).
- House of Commons Public Administration Select Committee (2006). *Whitehall Confidential? The Publication of Political Memoirs*, 5^e rapport, HC 689—I, séance 2005–2006.
- Institute for Government (2024). *Whitehall Monitor* (Londres : Institute for Government).
- Ipsos (2024). *Political Monitor: Satisfaction Ratings*, <https://www.ipsos.com/en-uk/political-monitor-satisfaction-ratings-1997-present>; Veracity Index, <https://www.ipsos.com/en-uk/veracity-and-opinion-professionals>.
- King, Anthony, et Ivor Crewe (2013). *The Blunders of Our Governments* (Londres : Oneworld Publications).
- McKinney, Madge M. (1949). « Recruitment of the Administrative Class of the British Civil Service », *Western Political Quarterly*, vol. 2, no 3, 345–357.
- McLean, Iain (2009). « The 1909 Budget and the Destruction of the Unwritten Constitution », History and Policy, <https://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/the-1909-budget-and-the-destruction-of-the-unwritten-constitution>.
- Marshall, Paul (2022). « Scandal at the Post Office: The Intersection of Law, Ethics and Politics », *Digital Evidence and Electronic Signature Law Review*, vol. 19, 12–28, <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/digiteeslr19&id=18&collection=journals>
- O'Donnell, Gus (2005). « The Relationship between Economy and State », dans Civil Service Commissioners (dir), *Changing Times* (Londres : Office of the Civil Service Commissioners).
- Pack, Mark (2022). Pollbase, <https://www.markpack.org.uk/opinion-polls/>.
- Parris, Henry (1969). *Constitutional Bureaucracy* (Londres : Allen and Unwin).
- Royal Commission on Equal Pay (1946). *Royal Commission on Equal Pay Report 1944–1946*, Cmd. 6937 (Londres : HMSO).
- Royal Commission on the Civil Service (1955). *Royal Commission on the Civil Service Report 1953–1955*, Cmd. 9613 (Londres : HMSO).
- Schaffer, Bernard (1973). *The Administrative Factor* (Londres : Frank Cass).
- Smith, Beckie (2023). « Stop Calling Civil Servants “Lazy, Woke and Machiavellian”, Union Chief Tells Ministers », *Civil Service World*, 11 mai, <https://www.civilserviceworld.com/professions/article/fda-conference-stop-calling-civil-servants-lazy-woke-machiavellian-penman-tells-ministers>.

- Social Mobility Commission (2021). Navigating the Labyrinth: Socio-economic background and career progression within the Civil Service (Londres : Social Mobility Commission).
- Stanley, Martin (2024). Civil Servants, Ministers and Parliament (Londres : Richborne Publishing).
- Syal, Rajeev (2024). « Sacked UK borders inspector tells MPs he was removed “for doing his job” », *The Guardian*, 27 février.
- Tonks, Henry M.J. (2024). « Jimmy Carter Revolutionized Politics. We’re Still Paying the Price », *Time*, avril, <https://time.com/6328709/jimmy-carter-outsider-politics-mike-johnson>.
- Whewell, William (1847). The Philosophy of the Inductive Sciences: Founded Upon their History, 2e éd. (Londres : J.W. Parker, republié en 2014, New York : Cambridge University Press).

NOTES

1. Voir par exemple Smith 2023; Hazell 2024.
2. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/civil-service-staff-numbers>.
3. On notera que les conditions d'emploi dans la fonction publique dans les années 1940 ne seraient pas considérées comme généreuses de nos jours : les fonctionnaires étaient tenus de travailler cinq jours et demi par semaine et leurs heures de travail n'ont été que partiellement réduites de leur niveau « d'urgence » de 51 heures par semaine adopté pendant la guerre (*Royal Commission on the Civil Service* 1955, 51). Le travail à temps partiel était interdit dans les classes administrative et exécutive, à de rares exceptions près.
4. Une commission royale instaurée au cours de la guerre a calculé que, si le nombre de femmes nommées entre 1930 et 1939 avait été proportionnel aux résultats obtenus aux examens d'entrée, les femmes auraient compté pour 7 % et non 4 % des effectifs de la classe administrative, et pour 27 % plutôt que 6 % de la classe exécutive (*Royal Commission on Equal Pay* 1946, 10).
5. En raison de la multitude de classes et de grades différents dans les années 1940 et 1950, il est difficile de comparer la structure de l'ensemble de la fonction publique pour cette période. Il est plus utile d'établir des comparaisons pour la période suivant l'introduction d'un système de classification unifié dans les années 1980, et en particulier après la création de la HFP en 1996 (*Civil Service Statistics* 1996, 10).
6. En comparaison, la population du Royaume-Uni a augmenté du tiers depuis 1950 et le nombre de politiciens salariés s'est accru de 30 % après la création des parlements décentralisés dans les années 1990 (Hood et Dixon 2015, 15).
7. On ne tenait pas compte des statuts de membre de minorité ethnique et de personne handicapée jusqu'au milieu des années 1980, mais l'ouvrage *Whitehall Monitor* (Institute for Government 2024) montre une tendance à la hausse depuis 2003 de la proportion de membres des minorités ethniques et de personnes en situation de handicap tant dans l'ensemble de la fonction publique qu'aux échelons supérieurs.
8. <https://nationalcareers.service.gov.uk/job-profiles/civil-service-executive-officer>.

9. En fait, les fonctionnaires qui tentent de se faire élire au Parlement sont tenus par décret de quitter leur poste au moment d'annoncer leur candidature.
10. Pour un examen complet des types de marchés bureaucratiques, voir Hood et Lodge (2006).
11. En plus du problème de la perte de qualité, McKinney (1949, 346-347) souligne qu'en 1945 de nombreux employés temporaires nommés en temps de guerre se trouvaient au mauvais endroit dans l'appareil gouvernemental, en ce sens qu'on comptait trop d'employés dans la fonction publique militaire pour le fonctionnement en temps de paix, tandis que la composante des services intérieurs dans la bureaucratie, à l'inverse, n'avait pas suffisamment de personnel pour mettre en œuvre les projets d'élargir l'État providence dans l'après-guerre.
12. Une justification qui ressemblait beaucoup aux arguments avancés par le gouvernement Attlee après la Seconde Guerre mondiale pour que les entreprises nationalisées soient converties en commissions statutaires et indépendantes supervisant des gestionnaires semblables à ceux du secteur privé, plutôt qu'en ministères.
13. Un cas d'espèce survenu pendant la rédaction de ce chapitre a été le congédiement au début de 2024 de David Neal, le « chien de garde des frontières » du ministère de l'Intérieur, pour avoir exprimé publiquement dans les médias ses inquiétudes au sujet de la sécurité dans les aéroports. Neal a soutenu qu'il avait été congédié pour avoir fait son travail, tandis que le ministère de l'Intérieur a affirmé que Neal avait manqué à son obligation de confidentialité en abordant la question avec des journalistes (Syal 2024).
14. Parmi les « bavures » récentes notoires, il y a eu le scandale de la Poste, dans lequel des défaillances du système informatique Horizon ont mené à « la condamnation injustifiée de centaines de sous-maîtres et sous-maîtresses de poste pour infractions de malhonnêteté » (Marshall 2022, 12; traduction libre). Pendant la rédaction de ce chapitre, des enquêtes révèlent la confusion de la hiérarchie des responsabilités entre les gestionnaires de Post Office Limited (une entreprise entièrement publique), l'entreprise informatique et les ministres et fonctionnaires impliqués.
15. Prétendument en raison de la haine viscérale de l'armée chez certains ministres clés du Travail (Hood v. 1950, vol. 2, 68). Il convient de noter que le Livre blanc de 1945 sur le Service national de santé se concentrait presque exclusivement sur la médecine curative plutôt que préventive, sans essayer de regrouper toute la médecine au sein d'un service unifié (Hood 1945, 714). Les conséquences prévisibles de cette décision — un dédoublement onéreux, un manque de communication et une tendance des intérêts privés à faire obstruction à l'intégration — sont encore trop évidents huit décennies et d'innombrables réformes du Service national de santé plus tard.
16. Voir aussi l'interprétation de ces données dans Hood et Dixon (2015, 35-36).
17. Lorsque cette question sur la croyance qu'ils « disent la vérité » était formulée en référence spécifiquement aux « hauts » fonctionnaires « de Whitehall » par YouGov, les réponses obtenues indiquaient des taux de confiance nettement inférieurs — environ 20 % — dans de tels acteurs de 2003 à 2021, <https://docs.cdn.yougov.com/v3zhkc6tgy/YG%20trackers%20-%20Trust.pdf>.

3

La fonction publique aux États-Unis :

Crise ou business as usual?

B. GUY PETERS

CERTAINS ONT SOUTENU que toute nation a le gouvernement qu'elle mérite¹. C'est probablement faux pour les Américains, qui avons souvent eu un meilleur gouvernement que nous ne le méritons. Je le dis en m'appuyant sur la tendance des Américains à dénigrer le gouvernement, à s'opposer à la taxation et à dévaloriser politiciens et fonctionnaires confondus. Malgré ces attitudes négatives, les Américains ont connu des périodes de grande efficacité et même de créativité de la part de leur(s) gouvernement(s)². La vigueur de l'économie et (jusqu'à récemment) la force de la société ont facilité le rendement du gouvernement, mais le gouvernement américain lui-même s'est parfois montré efficace par son propre mérite. En dépit du dédain exprimé par de nombreux citoyens, les fonctionnaires se lèvent chaque matin, se rendent au travail et tentent de faire de leur mieux pour servir ces mêmes citoyens.

La façon dont les Américains perçoivent leur gouvernement est plutôt paradoxale. D'une part, le public dit généralement appuyer fortement la Constitution et les symboles nationaux, mais il a pourtant une piètre opinion des institutions qui ont été créées par cette Constitution et les personnes qui occupent ces institutions. Le Congrès, qui inspire autant confiance qu'un vendeur de voitures usagées, est particulièrement déprécié par le peuple américain. De la même façon, comme l'ont fait valoir Free et Cantril il y a des années, les Américains sont conservateurs dans leurs idées mais libéraux dans leurs actions³. Ils applaudissent à l'idée d'un gouvernement limité et de petite taille, mais en même temps ils souhaitent obtenir des services publics plus nombreux et de meilleure qualité.

En plus des niveaux généralement élevés de patriotisme qu'elle exprime, la population se dit généralement satisfaite des services fournis par ses gouvernements. Les niveaux de satisfaction à l'égard des gouvernements locaux et étatiques sont supérieurs, mais la population se dit même satisfaite de nombreux services fournis par le gouvernement fédéral. Dans le même ordre d'idées, le niveau de corruption, qui est fortement lié à des services publics médiocres et à

de l'insatisfaction, est faible. Bien qu'il y ait eu un certain nombre de scandales de corruption à grande échelle dans lesquels des politiciens étaient généralement impliqués, la petite corruption quotidienne, qui érode la confiance et le respect du public, demeure peu élevée chez les bureaucrates.

Dans mon examen de la fonction publique aux États-Unis, je devrai inclure également les quelque 4 500 bénéficiaires d'une nomination politique qui accomplissent des tâches qui seraient dévolues à des fonctionnaires dans la plupart des autres États démocratiques. Ces « étrangers »⁴ au sein de l'appareil gouvernemental se succèdent au gré du parti qui est au pouvoir, bien que certains réussissent à servir les deux partis. Dans le présent chapitre, je combinerai le plus souvent les fonctionnaires de carrière et ceux surnommés les *in-and-outers*, qui vont et viennent, et j'utiliserai le terme « fonction publique » pour décrire la main-d'œuvre combinée du gouvernement fédéral, faisant la distinction entre les groupes d'employés lorsqu'il y aura lieu.

Tandis que le public en général et certains commentateurs dans les milieux médiatiques et universitaires se font un plaisir de dénigrer la fonction publique, il y a un autre groupe important de commentateurs qui sont préoccupés par la qualité de la gouvernance aux États-Unis. Parmi ces commentateurs, on compte des universitaires ou des intellectuels publics tels que Paul Light, Donald Kettl, Donald Moynihan, David Lewis et Paul Verkuil. On peut inclure également dans ce groupe des organisations comme la Volcker Alliance et le Partnership for Public Service, ainsi que des groupes de réflexion comme la Brookings Institution. Enfin, il y a d'innombrables fonctionnaires anciens et actuels qui se soucient profondément de la fonction publique fédérale et qui ajoutent leurs voix à celles des personnes qui expriment des inquiétudes et qui proposent des idées de réforme.

Même compte tenu de ces jérémiades au sujet de l'état de la fonction publique aux États-Unis, nous devons garder à l'esprit qu'elle a constitué une main-d'œuvre très instruite et très compétente. Elle est considérablement plus instruite que la main-d'œuvre du secteur privé : 33 % des employés fédéraux détiennent un diplôme de maîtrise ou un grade supérieur, comparativement à 15 % dans le secteur privé. De plus, ces personnes ont affirmé et affirment encore que le désir de servir le public et le pays est une raison importante de leur choix de travailler

dans l'appareil gouvernemental. Enfin, elles semblent être en mesure de bien servir le public puisque le gouvernement fédéral s'est classé sensiblement au même rang que le secteur privé en général selon les répondants à des sondages visant à déterminer l'indice américain de satisfaction de la clientèle (American Customer Satisfaction Index)⁵.

Cette description plutôt positive de la fonction publique américaine était vraie jusqu'au 20 janvier 2025, lorsque l'administration Trump est entrée en fonction. Elle demeure en grande partie vraie pour les fonctionnaires qui sont restés en poste, mais les tentatives de l'administration Trump pour mettre fin à l'emploi d'un grand nombre d'employés du secteur public et politiser le reste de l'administration publique représentent une grande menace pour le maintien de l'excellence de la fonction publique⁶. À mesure que les politiciens et les membres les plus avisés du grand public sont venus à reconnaître la menace que posent ces actions, un mouvement de ressac s'est produit, la menace à la bonne gouvernance est devenue bien réelle.

Quand les périodes d'excellence ont-elles eu lieu?

Des personnes très qualifiées et dévouées ont participé à l'administration du pays à toutes les étapes de l'histoire des États-Unis. Deux périodes semblent représenter des moments forts pour ce qui est du rendement de la fonction publique et du reste de l'exécutif. La première, comme on pourrait s'y attendre, est celle de la Seconde Guerre mondiale. La fonction publique et le reste du gouvernement durent alors relever des défis énormes pour gérer une force armée comptant jusqu'à 12 millions de soldats dispersés partout dans le monde. En même temps, le gouvernement fédéral devait gérer l'économie de guerre et la société, qui subissaient de graves perturbations causées par la guerre.

Dans l'après-guerre, la vie aux États-Unis était marquée par un certain retrait des activités gouvernementales, quoique la guerre de Corée, le début de la guerre froide et les actions clandestines du président Dwight Eisenhower aient continué de maintenir le gouvernement beaucoup plus au centre de la vie américaine qu'avant la guerre⁷. Cette période fut marquée par une forte croissance de l'économie et un élan

d'optimisme pour la société et le gouvernement malgré les craintes d'une guerre nucléaire.

La deuxième période d'excellence dans l'administration publique fédérale correspond notamment à une tentative de recréer l'esprit de dévouement à une cause commune qui avait caractérisé la période de la Seconde Guerre mondiale. C'était l'époque de l'administration de John Kennedy et de la première partie au moins de celle de Lyndon Johnson. Le célèbre discours inaugural du président Kennedy demandant aux Américains ce qu'ils pouvaient faire pour leur pays, son assassinat et la « fenêtre politique » qu'il ouvrit⁸ contribuèrent à cette période d'innovation en matière de politiques et d'engagement accru envers le service national. L'époque de « Camelot » et de la *Great Society* fut de courte durée, alors que le pays était divisé par les conflits au sujet de la guerre du Vietnam et des droits civils, qui jetèrent quelque peu le discrédit sur le gouvernement fédéral. Cette période se traduisit néanmoins par une transformation fondamentale du gouvernement et de la société.

Le tableau 3.1 présente le niveau de confiance des citoyens dans le gouvernement fédéral à partir de 1958. Vers la fin de l'administration Eisenhower, environ les trois quarts de la population américaine avaient confiance dans le gouvernement pour qu'il fasse ce qu'il convenait de faire. Le niveau de confiance resta élevé durant l'administration Kennedy, mais commença à fléchir avec le déclenchement de la guerre du Vietnam, en dépit des interventions à grande échelle dans le domaine des politiques sociales, réalisées dans le cadre de la *Great Society* du président Johnson. L'administration Nixon, qui succéda à celle de Lyndon Johnson, accéléra la perte de respect et de soutien envers le gouvernement fédéral et le gouvernement en général, en raison de la guerre du Vietnam et du Watergate. Durant cette courte période, la confiance dans le gouvernement fédéral fondit presque de moitié.

Tableau 3.1

Niveau de confiance dans le gouvernement fédéral

1958	1964	1966	1970	1974	1980	1984	1988	1992	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020	2023
73	77	65	54	36	27	41	41	35	21	41	28	17	19	18	21	15

Source: Pew Research Center, *Public Trust in Government*, 19 septembre 2023

Pour consulter l'ensemble complet de données, voir :

<https://www.pewresearch.org/politics/2023/09/19/public-trust-in-government-1958-2023/>

La confiance demeura modérée même durant l'administration Reagan, dont l'attitude envers l'appareil d'État et la fonction publique était particulièrement défavorable, lui qui faisait valoir que l'État n'était pas la solution aux problèmes du pays, mais que l'État était lui-même le problème. Quant à la fonction publique, Reagan alléguait que l'administration n'avait pas besoin d'attirer « les meilleurs et les plus brillants candidats », mais seulement ceux « qui sont assez bons⁹ ». Le soutien au gouvernement fédéral augmenta de façon prononcée à la suite des attaques du 11 septembre 2001, mais l'augmentation fut éphémère. Le niveau de confiance diminua ensuite à moins du tiers de ce qu'il était à la fin des années Eisenhower, et rien n'indique qu'elle est en voie de se rétablir.

La bonne nouvelle pour la fonction publique, c'est que les Américains ont tendance à éprouver davantage de respect pour les employés du secteur public que pour le gouvernement en général¹⁰. Par exemple, lors d'un sondage pour le compte du Partnership for Public Service, les répondants, dont seulement 40 % ont affirmé avoir confiance dans le gouvernement fédéral, ont dit avoir une opinion généralement positive des employés du secteur public (tableau 3.2). Les résultats de ce sondage ne donnent pas à entendre une approbation de la main-d'œuvre fédérale, mais ils sont certainement supérieurs aux notes généralement accordées aux membres du Congrès.

Tableau 3.2
Confiance dans la main-d'œuvre fédérale

La plupart des employés fédéraux non élus :

	D'accord	Pas d'accord
Sont aussi compétents que la moyenne des employés du secteur privé	58	26
Rendent service au public	57	24
Sont des gens qui travaillent fort	56	26
Sont corrompus	30	49

Source: Partnership for Public Service (2022)

La qualité de la fonction publique a-t-elle diminué?

En 1987, Paul Volcker, ancien président de la Federal Reserve Bank, devint président bénévole de la National Commission on the Public Service. Cette commission publia plus tard un rapport qui portait principalement sur « la crise silencieuse de la fonction publique¹¹ ». Le président Volcker et les membres très éminents de cette commission étaient d'avis que la qualité de la fonction publique s'était détériorée et que les perspectives d'avenir n'étaient pas bonnes pour la fonction publique. Cette commission fut formée à la fin des années de dénigrement et de contraintes à l'endroit de la fonction publique sous Reagan, mais elle présentait un point de vue qui transcendait la politique partisane¹².

Le rapport de Paul Volcker et de ses collègues était le premier d'une série d'études et de propositions visant à redonner à la fonction publique sa gloire d'antan. Par exemple, la Volcker Alliance poursuit maintenant l'œuvre de la Commission nationale et élabore des moyens de promouvoir la fonction publique comme un choix de carrière honorable. De même, le Partnership for Public Service accomplit un travail semblable en insistant davantage sur le rôle des nominations politiques. Des groupes de réflexion à Washington, dont la Brookings Institution, mènent également des recherches sur la fonction publique

et recommandent des réformes. La crise dans la fonction publique n'est plus vraiment aussi silencieuse.

Ce livre pose l'hypothèse qu'il y a diminution de la qualité de la bureaucratie publique au moins dans certains des cas qui y sont présentés. C'est la crainte qu'ont exprimée des chercheurs ainsi que d'anciens fonctionnaires. Est-ce simplement le fruit de souvenirs agréables et inexacts de la belle époque, ou cette crainte se trouve-t-elle justifiée? Afin d'apporter une réponse préliminaire à la question, je dirais que des données probantes appuient l'une et l'autre proposition, et qu'il faut faire très attention quand on fait des assertions au sujet de la fonction publique et de son rendement. La fonction publique continue de rassembler un certain nombre d'individus qualifiés et dévoués, mais en même temps des menaces pèsent sur le maintien de la qualité de la fonction publique.

L'un des facteurs déconcertants dans l'évaluation du rendement de la fonction publique, c'est que le rendement réel de la fonction publique peut dépendre en partie de la qualité des politiciens qu'elle sert. De plus, le rendement perçu de la fonction publique peut dépendre des attentes de ces mêmes personnes qui ont bénéficié d'une nomination politique dans l'appareil gouvernemental. Le président des États-Unis a le pouvoir de nommer plus de 4 000 personnes à des fonctions exécutives au sein du gouvernement fédéral, qui vont des secrétaires de cabinet jusqu'à des titulaires de fonctions beaucoup plus centrales dans les organismes gouvernementaux. La qualité de ces nominations a varié de façon marquée selon les présidents, atteignant son niveau le plus bas avec Donald Trump et sa bande de petits copains, généralement non qualifiés¹³.

Roulement de personnel

L'une des mesures de la qualité de la fonction publique est sa stabilité. Malgré la crainte que la fonction publique ne devienne incrustée et insensible, toutes choses étant égales par ailleurs, la présence au sein du gouvernement d'une équipe stable de gestionnaires est importante pour l'efficacité de la gouvernance. Outre la simple expérience en gestion de programmes et l'habitude de composer avec les problèmes qui surgissent régulièrement, une fonction publique stable représente une mémoire organisationnelle qui peut aider les « *in-and-outers* » à ac-

complir leur travail. Cette mémoire est utile même si les *in-and-outers* politiques n'en apprécient peut-être pas toujours les leçons.

Mis à part les nominations politiques, qui changent régulièrement, le reste des emplois dans l'administration fédérale est plutôt stable. Les taux d'abandon, les départs à la retraite et autres séparations sont demeurés stables (sauf pour l'année précédant la première administration Trump et la première année de celle-ci). Cela est vrai tant pour la fonction publique dans son ensemble que pour ses cadres supérieurs (OPM années variées). Et il a été relativement facile de pourvoir ces postes vacants. Cela ne signifie pas que les personnes nouvellement embauchées ou promues à ces postes sont aussi qualifiées que celles qui les quittent, mais cela signifie qu'il n'y a pas de perte massive de personnes qualifiées parmi les emplois au sein de la fonction publique fédérale.

Satisfaction à l'égard du travail

Alors que les évaluations externes du rendement de l'administration publique et de l'état actuel de la fonction publique tendent à être négatives, la satisfaction exprimée par les employés à l'égard de leur travail reste assez élevée et est demeurée stable. Les données de l'enquête Federal Employee Viewpoint Survey recueillies régulièrement depuis 2008 montrent que les employés de la fonction publique fédérale sont généralement satisfaits de leur travail¹⁴. De plus, ce niveau de satisfaction ne semble pas avoir été particulièrement touché par l'administration Trump, bien que les chiffres à cet égard aient peut-être été gonflés en raison du départ d'anciens employés de l'administration fédérale ou d'un refus de participer à l'enquête.

Satisfaction de la clientèle

Comme il a été souligné ci-dessus, les citoyens qui interagissent avec l'administration fédérale ont tendance à se dire satisfaits de la façon dont ils sont traités et des services qu'ils reçoivent. Même si les services fournis directement par le gouvernement fédéral sont relativement peu nombreux, les citoyens ont tendance à trouver que ceux qu'ils reçoivent sont de qualité comparable à ceux fournis par le secteur privé. Non seulement certaines agences comme le service des postes, le service national des parcs et la Social Security Administration, qui ont

de nombreux contacts avec le public, obtiennent généralement un indice de satisfaction très élevé, mais même le Internal Revenue Service semble bien respecté¹⁵.

Le fait que les citoyens se disent généralement satisfaits des services ne revient pas à dire, cependant, que la fonction publique s'acquitte nécessairement bien de son travail. À mesure que le gouvernement fédéral améliore ses connaissances spécialisées et s'intéresse davantage aux questions technologiques, le besoin de conseils d'experts en matière de politiques et de planification à long terme s'accroît. La crise financière amorcée en 2008 constituait un échec retentissant de la réglementation. Par ailleurs, la réponse faible et hésitante apportée à la pandémie a démontré un manque de planification d'une telle éventualité, quoique la réaction d'agences telles que les National Institutes of Health se soit finalement avérée positive. La perte d'expertise sous la deuxième administration Trump ne fera qu'affaiblir cette capacité de répondre aux situations de crise.

Facteurs qui minent la fonction publique

Même si le gouvernement fédéral continue de pourvoir les postes au sein de la fonction publique (sauf peut-être dans le cas des nominations politiques), celle-ci suscite encore un manque de respect de la part du public et, surtout, des élus politiques. La bureaucratie et maintenant « l'État profond » ont été et continuent d'être la cible de personnes qui convoitent une charge publique. Les plaintes sont souvent exagérées ou vagues, mais elles sont tout de même efficaces politiquement. Certains des problèmes soulevés sont des problèmes de perception puisque les citoyens ont tendance à se dire plutôt satisfaits de leurs interactions avec les fonctionnaires, mais d'autres sont bien réels. De plus, un certain nombre d'autres problèmes réduisent l'attrait de l'administration publique pour des employés potentiels et ont tendance à faire fuir des employés actuels.

La nature de la fonction publique

Plusieurs facteurs intrinsèques à la fonction publique influent sur la qualité perçue de la gouvernance et de la fonction publique. Le premier facteur est le fait que le gouvernement fédéral fournit directement très peu de services aux citoyens. La plupart des programmes

sociaux et d'éducation fédéraux sont offerts par les gouvernements des États et les gouvernements locaux. D'autres sont offerts par des organismes privés. Une exception majeure à cette affirmation est le département des Anciens combattants, qui assure lui-même la prestation des services de santé et autres aux anciens combattants des forces armées. Il n'est donc pas surprenant que l'organisme du gouvernement fédéral qui se classe au premier rang dans les sondages est le service national des parcs : les gens voient des gardiens de parc accueillants lorsqu'ils visitent les parcs et les monuments nationaux.

La nature de l'effectif fédéral est le reflet de l'évolution technologique, ainsi que de son détachement de la prestation directe des services. De nos jours, la main-d'œuvre fédérale est très largement composée de travailleurs des domaines des STGM¹⁶. Les nombreux employés de bureau, qui comptaient pour la majeure partie de la fonction publique, sont maintenant partis, ce qui reflète les changements technologiques relatifs au travail de bureau. En outre, la plupart des travailleurs des STGM n'offrent pas vraiment des services, mais se consacrent plutôt à la recherche et à la réglementation. Les déclarations de revenus sont produites par voie électronique, les interactions avec la sécurité sociale se déroulent en ligne et la gestion de l'assurance-maladie est de plus en plus assurée par des entreprises privées.

Il n'est peut-être pas étonnant que les sondages d'opinion indiquent que la confiance dans le gouvernement fédéral est moins élevée que celle qu'inspirent les gouvernements des États et les gouvernements locaux. Les citoyens sont en mesure de voir les gouvernements infranationaux à l'œuvre dans la prestation des services. Ils se plaignent peut-être encore des services, mais ce sont de vraies personnes qui offrent ces services dans leur communauté. Sauf quelques exceptions notables, comme le département des Anciens combattants, le gouvernement fédéral assume la responsabilité d'activités moins visibles telles que la défense, la réglementation et le versement de fonds aux ordres de gouvernement inférieurs.

Problèmes touchant les politiques

Pour amorcer notre examen des racines des problèmes qui influent sur le rendement du gouvernement, nous devons d'abord considérer les problèmes auxquels les gouvernements contemporains font face.

Tous les gouvernements ont dû affronter des problèmes difficiles au cours de l'histoire. Les Romains qui construisirent des aqueducs ou, plus tard, les gouvernements qui construisirent les infrastructures nécessaires pour répondre aux besoins de la révolution industrielle exécutaient des tâches difficiles compte tenu de la technologie disponible. Les grands problèmes d'intérêt public comportent une dimension technologique beaucoup plus grande en 2024 — les changements climatiques en sont un exemple évident — et d'autres comme l'immigration et les droits civils sont d'une grande complexité politique. Le secteur privé s'occupe des petits problèmes tandis que les gouvernements doivent affronter les problèmes pernicioeux qui restent à régler¹⁷.

Les gouvernements et leurs fonctionnaires sont donc voués à l'échec. On aura l'impression que les gouvernements manquent à leurs obligations, car ils ont hérité de problèmes presque impossibles à résoudre ou dont la solution est extrêmement controversée. Les piètres résultats du gouvernement fédéral américain concernant des variables telles que la confiance et la compétence sont fonction, en partie du moins, de son échec à accomplir l'impossible, et à l'accomplir à faibles coûts. Encore une fois, en voulant qu'il solutionne tous leurs problèmes sans que les citoyens en souffrent, les Américains ont des points de vue contradictoires au sujet du gouvernement qui rendent le travail de la fonction publique apparemment presque impossible à accomplir.

La visibilité des actions du gouvernement contribue aussi à la réaction négative envers le secteur public et les fonctionnaires. Travailler dans l'administration publique, c'est comme travailler dans un aquarium : chaque action est scrutée attentivement tant à l'intérieur de l'appareil gouvernemental que par les médias. La responsabilité des actions publiques est un élément essentiel du gouvernement démocratique, mais l'examen minutieux auquel ces actions sont soumises de nos jours risque de mener la fonction publique à la paralysie plutôt qu'à la simple production de rapports sur les mesures publiques et à l'évaluation de celles-ci¹⁸. Par conséquent, il se peut que l'administration publique mette beaucoup plus de temps et d'énergie à éviter les reproches qu'à résoudre vraiment les problèmes¹⁹.

Rémunération

De façon générale, en ce qui concerne les salaires dans la fonction publique américaine, on a eu tendance à considérer que l'administration publique est un bon endroit où commencer une carrière, mais pas un bon endroit où la finir. Autrement dit, les salaires et avantages des postes de niveau inférieur sont légèrement meilleurs que ceux offerts dans le secteur privé, mais la rémunération des postes de la haute fonction publique et de l'exécutif se révèle inférieure à celle dans le secteur privé, souvent de beaucoup²⁰. À un extrême, le secrétaire à la Défense touche un salaire annuel de 246 400 \$ (2024) pour diriger la deuxième organisation du monde de par sa taille. Un bon nombre de cadres supérieurs du secteur privé gagnent dans les millions de dollars annuellement.

Même si les fonctionnaires interrogés lors d'enquêtes annuelles expriment généralement des niveaux de satisfaction élevés à l'égard de leur travail, l'aspect dont ils sont le moins satisfaits est les salaires. Il a été amplement démontré que c'est le sens du service public plutôt que les récompenses pécuniaires qui incitent les personnes à joindre les rangs de la fonction publique ou à y accepter une nomination politique. Les États-Unis font belle figure parmi d'autres pays en ce qui a trait au niveau de motivation à l'égard du service public²¹. Cette motivation est particulièrement vraie pour les employés aux échelons supérieurs des organismes, comme on peut le constater dans l'enquête annuelle sur le point de vue des employés fédéraux²². Ils occupent ces fonctions parce qu'ils veulent mettre leurs compétences au service du bien public.

Cela dit, ils veulent cependant recevoir une rémunération adéquate pour leur engagement et l'utilisation de leurs compétences. Le Congressional Budget Office (2024) a démontré à quel point les employés aux échelons supérieurs de la fonction publique sont sous-payés comparativement au secteur privé. Son analyse se fonde sur les qualifications des individus plutôt que sur leur rang dans la hiérarchie de la fonction publique. Il montre qu'en moyenne les employés fédéraux titulaires d'une maîtrise reçoivent quatre fois moins en rémunération totale (salaires et avantages) que leurs homologues du secteur privé, tandis que la rémunération des employés qui détiennent un diplôme professionnel ou un doctorat est de 22 % inférieure à celle dans le sec-

teur privé. Les critiques adressées à la fonction publique ont fait valoir que la sécurité d'emploi peut compenser ces écarts, mais les disparités sont énormes²³. On surestime peut-être la valeur de cette sécurité, toutefois, étant donné les décisions politiques arbitraires telles que le gel des salaires de 2011 à 2013 et l'adoption d'exigences de cotisation au régime de retraite des employés fédéraux pour les personnes embauchées après 2014.

La haute fonction publique comprend les échelons supérieurs de la fonction publique ainsi qu'un certain nombre de personnes qui occupent des postes professionnels ou de gestionnaires grâce à une nomination politique. Ses membres comptent donc parmi les plus importants de la fonction publique, et leur décision de rester à des postes gouvernementaux semble de plus en plus liée aux conditions de rémunération médiocres en comparaison de celles offertes dans le secteur privé. L'Office of Personnel Management mène chaque année une enquête auprès des fonctionnaires de la haute fonction publique qui quittent leur poste, et le nombre de ceux qui évoquent des préoccupations salariales est considérable et augmente légèrement. Il y a une foule de raisons pour lesquelles des membres de la haute fonction publique quittent l'administration publique, notamment l'ingérence politique dans leur travail, mais la rémunération insuffisante semble être une préoccupation importante, tout comme elle l'était dans le rapport de Volcker de 1989.

Ajout excessif de niveaux hiérarchiques

L'un des problèmes persistants de la fonction publique est la perte d'autonomie et la multiplication des nominations politiques au sommet de la fonction publique de carrière²⁴. Le nombre accru de personnes nommées pour des raisons politiques et leur pénétration de plus en plus profonde dans les organismes publics s'inscrivent dans le processus général de politisation de la fonction publique (voir plus loin), mais ils jouent peut-être un rôle tout aussi important en réduisant l'autonomie de la bureaucratie et, par conséquent, la satisfaction que les fonctionnaires de carrière tirent de leur travail²⁵. On continue de créer une multitude de postes politiques, en particulier sous les administrations Trump. Cette prolifération des postes politiques est évi-

dente malgré les efforts du National Performance Review pour réduire les niveaux hiérarchiques dans les organismes fédéraux.

Bien qu'il y ait une tendance générale à la multiplication ou à « l'épaississement » des niveaux hiérarchiques, le phénomène est particulièrement évident dans les organismes que l'administration en place considère comme cruciaux pour l'atteinte de ses objectifs politiques — ceux qu'on appelle les « points de passage obligés » dans le langage du gouvernement fédéral²⁶. Même à l'intérieur de chaque organisme, il y a des postes clés sur lesquels un président ou une présidente peut vouloir exercer un contrôle complet en y nommant quelqu'un qui lui est loyal. Exception faite des présidents qui veulent exercer un contrôle complet sur l'ensemble du système, par exemple Nixon et Trump, les postes qui seront considérés comme cruciaux pour les objectifs de leur administration varieront selon les présidents.

Congrès

La fonction publique américaine doit servir deux maîtres. L'un d'eux est le président et la chaîne de commandement qui va du sommet aux échelons inférieurs du pouvoir exécutif. L'autre est le Congrès. Si le Congrès a le devoir constitutionnel de surveiller le travail de l'exécutif et est responsable des deniers publics, son niveau de microgestion empêche les employés qualifiés de l'administration publique d'utiliser pleinement leurs compétences, selon de nombreux membres de la fonction publique (et plusieurs des commentateurs experts mentionnés plus tôt).

De plus, le Congrès intervient dans les affaires de la fonction publique en limitant les salaires offerts aux membres de celle-ci. En règle générale, les membres de la fonction publique ne peuvent pas recevoir des salaires supérieurs à ceux du Congrès. Les salaires des membres du Congrès sont maintenus à un niveau relativement peu élevé à cause des difficultés politiques liées à leur augmentation et, par conséquent, les salaires des fonctionnaires restent bas²⁷. Dans la plupart des autres démocraties avancées, les salaires des fonctionnaires sont nettement plus élevés que ceux des politiciens (sauf peut-être le président ou le premier ministre), et la capacité de la fonction publique en matière de gestion et de politiques est reconnue.

Par ailleurs, le Congrès a joué un rôle central dans le maintien de ce que Donald Kettl a appelé le *jurassic government* (gouvernement jurassique)²⁸. Par exemple, le gouvernement fédéral maintient un système de gestion du personnel plutôt dépassé, basé sur des échelles salariales formelles et l'ancienneté. De nombreuses tentatives sont en cours pour accroître la souplesse du système fédéral de gestion du personnel et sa capacité de recruter le personnel hautement qualifié dont il a besoin dans un gouvernement dominé par les questions techniques et scientifiques²⁹. Ces initiatives proviennent surtout de l'exécutif plutôt que du Congrès. En outre, le processus budgétaire est plutôt désuet et accentue la capacité du Congrès de contrôler les organismes qui utilisent les fonds, et non la capacité de ces organismes de mieux utiliser les ressources pour atteindre les objectifs stratégiques.

Réforme

La National Commission on the Public Service et tous les rapports du même genre publiés depuis sur le sujet ont réclamé une réforme de l'administration fédérale et en particulier de la fonction publique. De même, plusieurs présidents ont tenté de réformer la fonction publique, certains en nommant des commissions telles que la National Performance Review sous le gouvernement Clinton, et d'autres en adoptant des mesures plus directes, comme la promotion par George W. Bush du programme PART visant à améliorer la gestion du rendement³⁰. Les tentatives de réforme de la fonction publique semblent presque interminables et ont pour effet de créer une « lassitude de la réforme » chez les employés fédéraux³¹.

Cela ne veut pas dire pour autant que certaines réformes n'ont pas été bénéfiques. Certaines ont représenté des efforts déployés de bonne foi pour améliorer le rendement du gouvernement fédéral et ont cherché dans certains cas à habiliter les effectifs. D'autres réformes, par contre, étaient des tentatives à peine voilées de réduire la taille et l'influence de la fonction publique et d'accroître la mainmise du politique sur la fonction publique. Les fréquentes tentatives de réforme et la fréquence des conséquences involontaires des réformes tendent à susciter chez les fonctionnaires une réticence à investir beaucoup d'énergie dans leur mise en œuvre³².

Sous-traitance et réduction des effectifs

Le sentiment dominant aux États-Unis, qui veut que les solutions aux problèmes doivent venir du marché, est partagé par le gouvernement fédéral. L'un des remèdes courants aux problèmes — y compris l'impression que le gouvernement est trop gros et intrusif — consiste à confier des tâches à des entrepreneurs de l'extérieur et à permettre au secteur privé présumément plus efficace de s'occuper du problème. L'assurance-maladie coûte trop cher? Alors, permettez que des compagnies privées d'assurance-maladie offrent des programmes « Medicare Advantage » même si elles fournissent généralement des services de qualité inférieure à des coûts supérieurs pour le gouvernement fédéral³³. Il y a trop de conseillers en politiques dans l'appareil gouvernemental? Congédiez-les puis embauchez-les à nouveau à titre de consultants à des salaires plus élevés. La liste des utilisations discutables de la sous-traitance pourrait s'allonger, mais ce qu'il faut retenir, c'est que la présomption incontestée de résultats supérieurs du secteur privé semble engendrer des coûts financiers plus élevés et des services de moindre qualité³⁴.

Il y a eu une augmentation massive du nombre d'employés contractuels et des fonds dépensés pour des services confiés en sous-traitance durant la période de perte de confiance dans le gouvernement. Il n'est pas certain si cette augmentation est une cause ou un effet de ce recul de la confiance, ou si les deux phénomènes reflètent simplement le mépris pour les fonctionnaires qui était si manifeste dans les administrations Reagan et Trump. On peut observer l'ampleur de la sous-traitance de services dans le tableau 3.3. Certains contrats de sous-traitance portaient sur des services courants tels que le nettoyage des immeubles du gouvernement fédéral, mais ils concernent aussi un nombre grandissant de services d'experts conseils en politiques sur un éventail de sujets complexes d'intérêt public. La taille de la fonction publique est demeurée stable pendant qu'augmentait le recours à la sous-traitance.

Tableau 3.3***Sous-traitance dans l'administration fédérale par année financière
(en milliards de dollars)***

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
412	444	478	517	572	601	656	622	604	765

Source: Office of Management and Budget, *Budget of the United States*, annuel

La dépendance envers la sous-traitance a plusieurs effets négatifs sur la fonction publique. Premièrement, elle traduit implicitement, sinon explicitement le raisonnement voulant que la fonction publique n'est pas en mesure de faire le travail, ou du moins de le faire aussi bien ou efficacement. Ensuite, elle crée un risque accru de donner lieu à la litanie d'accusations de fraude, de gaspillage et d'abus comme on entend à Washington³⁵ et entraîne une perte de professionnalisme de l'administration publique. Enfin, la sous-traitance met les fonctionnaires de carrière dans une situation où ils doivent travailler avec des personnes ou pour des personnes qui sont mieux rémunérées qu'eux mais qui, souvent, connaissent moins bien les particularités des programmes. L'effet positif qu'elle a, cependant, c'est de limiter la taille de la fonction publique et les dépenses directes en personnel — un objectif important sur le plan politique, surtout pour les politiciens républicains.

La sous-traitance de services est une composante d'une stratégie générale de réduction du nombre d'emplois fédéraux. La présomption incontestée de la droite politique est que « la bureaucratie » est trop lourde et que le gouvernement pourrait fonctionner tout aussi bien, voire mieux, si elle était de plus petite taille. L'autre présomption aux États-Unis, qui remonte au moins jusqu'aux commissions Hoover, est que le gouvernement devrait fonctionner comme une entreprise³⁶. Il semble que même des politiciens démocrates aient adopté ce point de vue — l'administration Clinton a réduit la main-d'œuvre fédérale d'environ 16 %³⁷. Les emplois supprimés ont rapidement été remplacés sous l'administration de George W. Bush par de nouveaux postes créés largement dans le domaine de la sécurité nationale en réponse aux attentats du 11 septembre. La promesse de réduire la bureaucratie tout en promettant d'offrir des services nouveaux et améliorés est toujours une bonne tactique lors des campagnes présidentielles.

Politisation

L'une des raisons principales du déclin perçu de la qualité de la fonction publique, et d'une certaine augmentation du roulement de personnel, est l'environnement politique dans lequel les employés fédéraux travaillent. Lors d'enquêtes, les fonctionnaires fédéraux ont massivement indiqué que la raison pour laquelle ils sont entrés dans l'administration publique était la volonté de fournir des services à leurs concitoyens, mais l'atmosphère politisée de l'appareil gouvernemental semblait faire obstacle à l'atteinte de cet objectif. Par exemple, dans les enquêtes de départ menées à compter de 2013, l'environnement politique est la raison la plus souvent citée par des membres de la haute fonction publique pour justifier leur départ de l'administration. Les cadres supérieurs de l'organisme, ce qui signifie probablement les fonctionnaires nommés pour des raisons politiques, sont aussi souvent mentionnés comme une raison pour laquelle ils souhaitent quitter l'administration.

Les tentatives de politisation de la fonction publique se reflètent dans la politisation du processus de nomination par le gouvernement des individus qui supervisent les fonctionnaires. Les derniers présidents ont eu des difficultés considérables à nommer quelqu'un à tous les postes qu'ils sont autorisés à pourvoir dans l'administration. Ainsi, en date du 23 avril 2024, la base de données sur les nominations politiques tenait un relevé de 813 postes clés exigeant l'approbation du Sénat dans l'administration Biden. Seulement 562 nominations ont été confirmées, des candidats ont été nommés à 67 autres postes et 80 postes sont occupés par des titulaires nommés temporairement. Le taux de postes vacants et le taux de roulement aux postes visés par les nominations politiques dans l'administration Trump étaient encore plus élevés³⁸.

En raison du caractère politisé et antagoniste de la vie politique américaine depuis les dernières décennies, il s'est avéré de plus en plus difficile de recruter des personnes qualifiées pour les postes pourvus par nomination politique (voir Mackenzie 2011). Bon nombre de candidats prometteurs à des charges publiques ne veulent tout simplement pas se prêter au processus et supporter les mauvais traitements que, souvent, ils doivent subir lors des audiences du Sénat ou de la

part des médias. De plus, surtout dans les périodes où le gouvernement est divisé, il existe une possibilité réelle que des candidats et candidates qualifiés ne soient pas confirmés par le Sénat pour des motifs partisans ou idéologiques. Parfois, les plaintes concernant ces fonctionnaires portent sur des subtilités idéologiques et la loyauté — ce qu'on appelle l'épreuve décisive — plutôt que sur leur aptitude à s'acquitter des fonctions auxquelles ils sont nommés.

La première administration Trump a été l'apothéose de la politisation, du moins jusqu'à ce moment-là. Il était clair que le président et la plupart de ses minions n'avaient aucun respect pour la fonction publique ou pour le corps de fonctionnaires qui seraient normalement nommés par le gouvernement pour occuper des postes de l'exécutif. On a utilisé des termes comme « le marais » (*The Swamp*) et « l'État profond » pour décrire l'appareil gouvernemental fédéral et ses habitants coutumiers. En plus du flot d'insultes verbales déversées sur la fonction publique, le président Trump a proposé d'adopter une nouvelle « *Schedule F* » afin que la plupart des postes de la fonction publique attribués selon le principe du mérite soient transformés en postes pourvus par nomination politique³⁹.

Étant donné le manque de respect pour la fonction publique démontré durant cette administration, la première présidence de Trump a été marquée par une fuite de cerveaux importante de la fonction publique. La probabilité mensuelle qu'un membre de la haute fonction publique quitte le gouvernement a été multipliée par six dans les premiers mois de l'administration Trump et est restée au moins deux fois plus élevée que la normale durant le reste de son mandat⁴⁰. Les pertes ont été particulièrement élevées parmi les personnes qui assumaient de vastes responsabilités en matière de politiques et de gestion. Le roulement de personnel tend à augmenter légèrement chaque fois qu'il y a un nouveau président, surtout s'il est d'un parti différent, mais cette fois le changement a été extrême⁴¹.

La fuite de cerveaux durant les années Trump n'a pas été uniforme dans tout l'appareil gouvernemental, mais a touché le plus massivement les organismes que le gouvernement avait ciblés comme étant importants pour ses objectifs politiques. Il s'agit notamment de la Environmental Protection Agency, du département du Travail et des Health and Human Services. Ces organismes ont toujours été plus

près du Parti démocratique, et il était peu probable que le président Trump y trouve de loyaux partisans pour appuyer ses politiques. Sous la deuxième administration Trump, l'aide étrangère et les agences touchées par les programmes de diversité se sont ajoutées à ces cibles.

Outre les différences de pertes dans les organismes susmentionnés, d'autres organismes dotés d'un personnel très professionnalisé ont aussi subi des pertes considérables. C'est le cas en particulier du département d'État, qui a perdu un nombre appréciable de diplomates de carrière au cours de ces quatre années. La première administration Trump avait déjà réduit la qualité de son corps d'ambassadeurs par la nomination d'un certain nombre d'amis extrêmement peu qualifiés, mais le Foreign Service a également perdu beaucoup d'employés expérimentés incapables de supporter son isolationnisme et son désintérêt pour les droits de la personne⁴².

Je devrais souligner ici que la fonction publique elle-même est devenue plus politisée, malgré l'importance que revêt toujours la loi Hatch pour faire respecter la neutralité partisane. Cette politisation a tourné autour de questions comme la politique environnementale dans l'administration Trump et la bande de Gaza dans l'administration Biden. En raison de ces actions, il est plus facile pour les politiciens de justifier leurs revendications d'une fonction publique moins neutre et plus facile aussi de resserrer leur emprise sur la fonction publique. En effet, la politisation accrue sous la deuxième administration Trump est en partie justifiée (du moins à ses yeux) par la politisation survenue pendant l'administration Biden.

Conclusion : à moitié vide ou à moitié plein?

La fonction publique des États-Unis n'est peut-être plus ce qu'elle a déjà été, mais elle demeure tout de même une institution efficace pour élaborer et mettre en œuvre les politiques publiques. La nostalgie de la belle époque est peut-être due en partie à certains changements fondamentaux dans les tâches que le gouvernement exécute et les façons de les exécuter. La fonction publique fédérale ne dépend plus autant des généralistes talentueux mais plutôt des connaissances techniques et professionnelles. Ces généralistes sont encore importants à leur

façon, mais les défis de gouverner exigent maintenant des niveaux de compétence beaucoup plus élevés.

Le problème de la fonction publique semble venir du fait qu'elle est souvent incapable de s'acquitter de ses tâches aussi bien qu'elle le pourrait compte tenu des contraintes que lui imposent d'autres acteurs dans le processus politique. Les acteurs politiques de l'exécutif cherchent souvent à restreindre l'autonomie de la fonction publique, et le Congrès dresse des obstacles financiers et organisationnels sur son chemin. Malgré cela, les fonctionnaires et un grand nombre de leurs supérieurs désignés par nomination politique continuent de fournir des services de qualité au public. L'administration actuelle poursuit ses efforts pour renforcer la fonction publique, mais doit continuer de faire face à la méfiance de beaucoup de citoyens envers le gouvernement fédéral.

La question ci-dessus au sujet de la qualité et de l'efficacité de la fonction publique est facile à répondre maintenant qu'il y a une deuxième administration Trump. Les dommages déjà causés à la fonction publique des États-Unis sont amplifiés sous la deuxième administration. La notion d'un organe exécutif unifié jouissant d'un pouvoir illimité réduit l'autonomie de la fonction publique, et les candidats nommés sont encore plus radicaux et de moindre qualité que ceux de la première mouture. Même à son premier mois, il ne fait aucun doute que la qualité de la gouvernance souffrira sous un tel régime.

Les répercussions sur la bonne gouvernance à travers la fonction publique sont encore plus lourdes, à cause de la création du mal nommé département de l'Efficiencia gubernamental avec Elon Musk à sa tête. Musk, qui connaît la façon dont le gouvernement américain fonctionne, et ses hommes de main ont entrepris de démanteler de nombreux organismes efficaces tels que USAID et le Consumer Financial Protection Bureau (Bureau de protection financière du consommateur), alléguant dans certains cas des apparences de corruption. De plus, des institutions chargées de la reddition de comptes telles que les inspecteurs généraux et l'Office of the Special Counsel ont également été affaiblies.

Au moment de la rédaction, les questions qui se posent sont les suivantes : Premièrement, combien de ces coupes et de ces licenciements résisteront aux contestations judiciaires? Un grand nombre de décisions prises en ce sens semblent enfreindre les lois en matière de

budgetisation et de fonction publique. L'autre question importante est : Quels dommages ces actions causeront-elles à la fonction publique et à la gouvernance? Il est impossible de le savoir pour l'instant, mais il semble qu'il faudra peut-être des années pour se remettre de certains dommages. Ce qui était des emplois assurés et importants ont été réduits à des postes de serviteurs d'une personne assoiffée de pouvoir. Il suffit de peu de temps, semble-t-il, pour détruire des institutions, mais il en faut beaucoup plus pour les reconstruire.

NOTES

1. Souvent attribué à Joseph de Maistre.
2. Nelson W. Polsby, *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation* (New Haven : Yale University Press, 1984); Paul C. Light, *A Government Ill Executed: The Decline of the Public Service and how to Reverse It* (Washington : Brookings Institution, 2008).
3. Lloyd A. Free et Hadley Cantril (1968), *The political beliefs of Americans: A study of public opinion* (New York, Clarion, 1968).
4. Hugh Helco, *A Government of Strangers? Executive Politics in Washington* (Washington : Brookings Institution, 1977).
5. <https://theacsi.org/industries/government/>.
6. Hannah Natanson et Emily Davies, « Trump administration directs agency to fire most probationary staff », *Washington Post*, 14 février 2025.
7. Fred I. Greenstein, *The Hidden Hand Presidency: Eisenhower as Leader* (Baltimore : John Hopkins University Press, 1994).
8. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 3e éd (Boston : Longman, 2011 [1984]).
9. Donald J. Savoie, *Reagan, Thatcher, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1994) (traduction libre).
10. Voir Amy E. Lerman, *Good Enough for Government Work: The Public Reputation Crisis in America* (Chicago : University of Chicago Press, 2019).
11. National Commission on the Public Service, *Leadership for America: Rebuilding the Public Service* (Washington : National Commission, 1989) (traduction libre).
12. Un certain nombre de républicains, par ex. l'ancien président Gerald Ford et Paul H. O'Neill, qui serait secrétaire du Trésor dans l'administration de George W. Bush. Ce rapport fut bien reçu à Washington, mais un deuxième rapport similaire déposé un peu plus d'une décennie plus tard passa presque inaperçu.
13. Il y avait bien sûr de nombreuses personnes qualifiées dans l'administration Trump, mais le nombre de personnes peu qualifiées et le taux élevé de postes vacants en font le groupe de personnes nommées le plus faible de l'histoire récente.
14. Office of Personnel Management, *Federal Employee Viewpoint Survey* (Washington, DC : OPM, années variées).
15. Paul Hitlin et Nadzeya Shutava, *Trust in Government: A Close Look at Public Perceptions of the Federal Government and its Employees* (Washington : Partnership for the Public Service, 2022).
16. Les sciences, les technologies, le génie et les mathématiques.
17. L'expression « problèmes pernicioeux » (*wicked problems*) est largement surutilisée, mais elle souligne les difficultés auxquelles se heurtent les décideurs du secteur public. Voir Brian W. Head, *Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex Problems* (Londres : Macmillan, 2002).

18. Thomas Schillemans, *Mediatization of Public Services: How Organizations Adapt to News Media* (Oxford : Oxford University Press, 2012).
19. Christopher Hood, *The Blame Game* (Princeton : Princeton University Press, 2013).
20. B. Guy Peters, « Rewards for High Public Office in the United States », dans M. Brans et B.G. Peters (dir.), *Rewards for High Public Office in Europe and North America* (Londres : Routledge 2013).
21. Wouter Vandenabeele et Steven Van de Walle, « International Differences in Public Service Motivation: Comparing Regions of the World », dans James L. Perry et Annie Hondeghem (dir.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service* (Oxford, Oxford University Press, 2007).
22. Office of Personnel Management, *SES Exit Report* (Washington, DC : OPM, années variées); Katherine C. Naff et John Crum, « Working for America: Does Public Service Motivation Make a Difference? », *Review of Public Personnel Administration*, vol. 19, no 4 (1999), 5-16.
23. Le président Reagan a fait valoir que les employés du gouvernement devraient recevoir un salaire inférieur de 6 % à celui des employés du secteur privé en raison de leurs postes permanents. Il semble que ce nombre ait été une invention du président.
24. Paul C. Light, *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Authority* (Washington : Brookings Institution, 1995); Partnership for Public Service, *Layered Leadership: Explaining How Political Appointments Stack Up at Federal Agencies* (Washington : PPS, 2014), <https://presidentialtransition.org/reports-publications/layered-leadership-examining-how-political-appointments-stack-up-at-federal-agencies/>.
25. Light, *A Government Ill Executed*.
26. Kathleen M. Doherty, David E. Lewis et Scott Limbocker, « Executive Control and Turnover in the Senior Executive Service », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 29, no 2 (2019), 159-174.
27. Les salaires du Congrès et de la fonction publique sont maintenant indexés à l'inflation, de sorte que leur augmentation est plus ou moins égale à celle des prix, mais ils ne sont pas égaux à ceux des autres gestionnaires et professionnels dans l'économie.
28. Donald F. Kettl, *Escaping Jurassic Government: How to Recover America's Lost Commitment to Competence* (Washington : Brookings Institution, 2016).
29. Office of Management and Budget, *Budget of the United States, FY2023-2024; Analytical Perspectives* (Washington : OMB, 2023).
30. Stéphane Lavertu, David E. Lewis et Donald P. Moynihan, « Government Reform, Political Ideology, and Administrative Burden: The Case of Performance Management in the Bush Administration », *Public Administration Review* (2013), vol. 73, no 6, 845-857.
31. Michael S.E. de Vries et M.S. de Vries, « Repetitive reorganizations, uncertainty and change fatigue », *Public Money & Management*, vol. 43 (2023), 126-135.

32. B.G. Peters et Maxmillian L. Nagel, « From Benign to Malign : Unintended Consequences and the Growth of the Zombie Policies », document non publié, University of Pittsburgh, 2024).
33. Brenda Williams, « The enemy within: Medicare advantage and the future of U.S. healthcare », *Quinnipiac Health Law Journal*, vol. 26, no 3 (2023), 287-324.
34. John J. Dilulio, *Bring Back the Bureaucrats: Why More Federal Workers will Lead to Better Government* (West Conshohocken : Templeton Press, 2014).
35. Paul R. Verkuil, *Valuing Bureaucracy: The Case for Professional Government* (Cambridge : Cambridge University Press, 2017), 52.
36. Peri E. Arnold, *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1996*, 2e éd. (Lawrence : University Press of Kansas, 1998).
37. Ces coupes avaient principalement pour but d'éliminer les gestionnaires de niveau intermédiaire, de réduire la taille des organismes gouvernementaux et de donner aux travailleurs des échelons inférieurs le pouvoir de prendre davantage leurs propres décisions. B. Guy Peters et Donald J. Savoie, « Managing Incoherence : The Coordination and Empowerment Conundrum », *Public Administration Review*, vol. 56, no 3 (1996), 281-290.
38. Les demandes extrêmes de loyauté personnelle et l'absence de liens solides avec le milieu de Washington ont rendu le processus de nomination particulièrement difficile pour le président Trump. Voir Nicholas R. Bednar et Christopher Piper, « Administrative Policymaking Amid Vacancies and Actings », document présenté devant la Midwest Political Science Association, Chicago, avril 2022.
39. Au moment de la rédaction, si une deuxième administration Trump était élue, la mise en œuvre de la *Schedule F* ferait assurément partie de son programme politique. Cette fois, la nouvelle administration aurait amplement le temps de mettre son plan à exécution. Donald P. Moynihan, « Public Management for Populists: Trump's Schedule F Executive Order and the Future of the Civil Service », *Public Administration Review*, vol. 82, no 1 (2022), 174-178; Campbell, *Institutions Under Siege: Donald Trump's Attack on the Deep State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2023).
40. Doherty, Lewis et Limbocker, « Executive Control and Turnover in the Senior Executive Service », 159-174.
41. Alexander Bolton, John M. de Figueiredo et David E. Lewis (2021). « Elections, Ideology, and Turnover in the US Federal Government », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 31, no 2 (2021), 451-466.
42. Daniel W. Drezner, « Present at the Destruction: The Trump Administration and the Foreign Policy Bureaucracy », *The Journal of Politics*, vol. 81, no 2 (2019), 723-730.

4

La fonction publique du Canada a perdu du prestige : pourquoi?

DONALD J. SAVOIE

DANS LES ANNÉES 1940, 1950 ET 1960, les Canadiens et les Canadiennes avaient « de bonnes raisons » d'avoir confiance dans leurs institutions nationales, du Parlement à sa fonction publique nationale (Ibbitson, 2023). Le Canada avait aidé les Alliés durant la Seconde Guerre mondiale et son gouvernement national avait très bien réussi à planifier l'effort de guerre et à faire rouler l'économie. Le chômage était à la baisse et les prix étaient néanmoins restés faibles eux aussi, du moins quand les produits étaient disponibles. Lorsque les préoccupations se tournèrent vers l'économie de l'après-guerre, beaucoup de gens craignirent que la fin du conflit ne déclenche une récession, voire une autre dépression économique. Les fonctionnaires répondirent en élaborant des plans pour contrer un grave ralentissement de l'économie. La confiance envers le gouvernement fédéral demeura élevée jusqu'à dans les années 1960.

Peu après son arrivée au pouvoir, en 1968, le premier ministre Pierre E. Trudeau lança un ensemble d'initiatives stratégiques qui étaient destinées à promouvoir une « société juste » et dans lesquelles la fonction publique fédérale était appelée à tracer la voie (Axworthy et Trudeau, 1991). Les politiciens du parti formant le gouvernement et les fonctionnaires travaillaient main dans la main. Ils et elles faisaient partie de la même équipe et faisaient un excellent travail dans le cadre du « marché bureaucratique » traditionnel. Selon la logique de ce marché, les fonctionnaires devaient prodiguer des conseils au gouvernement en place sans crainte et sans favoritisme, de façon non partisane, avec discrétion et professionnalisme, et fournir des programmes et des services de façon efficace en respectant les règles imposées par les autorités centrales relativement aux activités du gouvernement, en échange d'un certain anonymat et de la sécurité d'emploi (Lodge, 2006).

Les mémoires d'anciens premiers ministres et ministres de premier plan révèlent qu'ils tenaient la fonction publique canadienne en haute estime¹. Celle-ci était reconnue pour sa frugalité, son professionnalisme, sa loyauté envers le gouvernement en place et sa capacité de servir sans

attirer l'attention sur elle-même. Les ministres du cabinet savaient que le pouvoir de décider leur appartenait et ils n'étaient pas menacés par le pouvoir ou l'influence des fonctionnaires. J.L. Granatstein documente le travail de la fonction publique canadienne après la Seconde Guerre mondiale. Il écrit que les fonctionnaires « sentaient que c'était leur devoir de servir le pays et sa population. Si de nos jours cela semble être une banalité ou un vœu pieux, c'est uniquement parce que notre époque est beaucoup plus cynique » (Granatstein, 1983, 9–10).

Les organismes de surveillance auxquels les ministres et leurs ministères devaient répondre étaient beaucoup moins nombreux et les remises en question par le personnel des organismes centraux étaient limitées. L'élaboration des politiques fonctionnait bien parce que le processus était simple et sans détour, alors que les gestionnaires des programmes bénéficiaient d'une liberté d'action relative dans la prestation des programmes et services, à condition de se conformer aux règles prescrites par les organismes centraux en matière de ressources financières et humaines. La fonction publique du Canada était petite, élitiste et efficace. Le rôle des médias se limitait essentiellement à celui d'un narrateur ou d'un observateur indépendant qui faisait état des événements politiques et les commentait.

Le gouvernement fédéral donna le ton, avec les provinces, en lançant un ensemble d'ambitieux programmes entre 1940 et 1970, lorsqu'il fit équipe avec tous les gouvernements provinciaux pour bâtir un État providence. Les mesures en ce sens comprenaient, entre autres initiatives, un régime national d'assurance-maladie universelle, un régime de pension national à cotisation obligatoire, un programme élargi d'assurance-chômage, un programme à l'intention des personnes atteintes de handicaps physiques, le Supplément de revenu garanti, des augmentations considérables du financement de l'éducation postsecondaire, une loi nationale sur l'habitation, l'aide sociale pour les Autochtones, un programme élargi d'allocations familiales et un programme de péréquation visant à réduire les disparités financières entre les provinces (Moscovitch, 2015). Le gouvernement mena également la charge à compter de 1949 en amorçant la construction d'un réseau autoroutier national de 7 821 km qui reliait le Canada de l'océan Pacifique à l'océan Atlantique.

La situation commença à se détériorer dans les années 1970. Harvey Sims, un ancien fonctionnaire canadien, a écrit un article sur la confiance du public envers le gouvernement. Il a signé l'article à titre d'économiste qui a « travaillé au ministère des Finances et au Bureau du Conseil privé à l'époque où la confiance des Canadiens dans leur gouvernement fédéral a commencé à chuter » (Sims, 2001, 34). Pour appuyer son point de vue, il citait Gordon Robertson, qui a servi comme secrétaire du cabinet du milieu des années 1960 au milieu des années 1970 et qu'on a souvent dépeint comme le modèle d'excellence pour les greffiers du Conseil privé (Sutherland, 2006, 97). Robertson a déclaré à un journaliste en 2001 : « Je suppose que je ne fais pas confiance au gouvernement » (Fraser, 2001, K1 et K4). Si Robertson n'était plus en mesure de faire confiance au gouvernement, qui l'était? Sims évoque plusieurs raisons pour lesquelles la population canadienne perdait confiance dans son gouvernement fédéral.

Des sondages d'opinion publique démontrent également une dégringolade de la confiance envers le gouvernement national. Un récent sondage d'opinion révèle que la confiance globale des Canadiens dans le gouvernement national était de 34 % en 2022, en baisse par rapport à 37 % en 2021 et à 45 % en 2018². Il existe une foule de raisons qui expliquent cette perte de confiance, et tant la classe politique que les fonctionnaires de carrière doivent en partager la responsabilité. D'anciens fonctionnaires indiquent que la confiance envers la fonction publique continue de s'effriter chez les personnes qu'elle sert. Paul Tellier, ancien greffier du Conseil privé et chef de la fonction publique fédérale, souligne avec inquiétude la perte de confiance grandissante entre les élus et les niveaux supérieurs de la fonction publique (May, 2022). On observe aussi un manque de confiance croissant entre le public canadien et les fonctionnaires fédéraux, alors que seulement 6 % des Canadiens ont dit lors d'un sondage avoir une grande confiance dans les hauts fonctionnaires fédéraux (May, 2016).

Maintenant, les fonctionnaires n'hésitent pas à admettre qu'ils ont peur de donner l'heure juste aux politiciens (Institute of Governance et The Brian Mulroney Institute, 2022). On est loin de l'étroite relation de collaboration que les politiciens et les hauts fonctionnaires avaient réussi à établir entre 1940 et la fin des années 1960. De plus, la population canadienne fait entendre son mécontent devant la dé-

térioration du niveau de service fourni par le gouvernement canadien (May, 2022). Quarante-cinq pour cent des Canadiens se sont dits « très insatisfaits » ou « insatisfaits » des services fournis par le gouvernement canadien. En comparaison, 68 % d'entre eux sont très satisfaits ou satisfaits du niveau de service qu'ils reçoivent des gouvernements provinciaux (Angus Reid Institute, 2022). Alors, que s'est-il passé?

Le dénigrement de la bureaucratie est devenu de rigueur pour les aspirants politiciens

Depuis la fin des années 1970, au Canada comme ailleurs, les hommes et les femmes politiques voient des avantages politiques à se présenter contre le parti du gouvernement. Ils font valoir que le problème de l'appareil gouvernemental, c'est sa taille, ses coûts, sa complexité et sa bureaucratie impénétrable qui n'est pas tenue de rendre des comptes (Sims, 2001, 4). Quelle que soit la raison, les dépenses de l'État canadien étaient en phase avec ses recettes jusque dans les années 1970. Lorsqu'il enregistrait des déficits, ceux-ci étaient faibles et ils étaient suivis de modestes excédents budgétaires. Abstraction faite des années de guerre, les dépenses de programmes et les impôts perçus étaient également équilibrés. Le montant des dépenses de programmes du gouvernement du Canada s'établissait à 13,77 milliards de dollars en 1971 et les recettes fiscales atteignaient 13,75 milliards de dollars (Sims, 2001, 17).

La situation financière du gouvernement s'est détériorée depuis, surtout au cours des 20 dernières années. Actuellement, le budget des dépenses se chiffre à 432,94 milliards de dollars et prévoit un déficit de 30,3 milliards de dollars pour 2024–2025 (Canada, 2023a). Le budget des dépenses du gouvernement pour 2023–2024 était de 432,9 milliards de dollars, dont 60,7 milliards alloués aux frais de personnel. Il est important de souligner qu'en outre 49,4 milliards de dollars sont alloués aux transferts en santé aux provinces, qui fournissent le personnel nécessaire à la prestation des services de santé, et qu'un autre montant de 44 milliards de dollars est destiné au service de la dette (Canada, 2023b). En 1965, les dépenses de personnel représentaient 1,9 milliard de dollars, dans un budget total des dépenses de 8,3 mil-

liards de dollars, qui ne comprenait que 1,0 milliard de dollars en intérêts sur la dette et aucun transfert en santé aux provinces (Canada, 1965a). Le Bureau du directeur parlementaire du budget a souligné récemment que « les dépenses de fonctionnement ont considérablement augmenté au cours des deux dernières années, [...] en raison de la croissance de l'effectif de la fonction publique et de l'augmentation de la rémunération » (Canada, 2023c, 1) des employés à temps plein. Le gouvernement du Canada emploie présentement 357 247 fonctionnaires, ce qui exclut le personnel militaire, les agents de la GRC en uniforme et les sociétés d'État. Le ministère des Affaires mondiales (anciennement le ministère des Affaires extérieures), par exemple, emploie 7 460 fonctionnaires (Canada, 2023d). Le ministère des Affaires extérieures n'en comptait que 2 597 en 1965 (Bourgon, 2009). En 1965, le gouvernement fédéral n'employait que 140 000 personnes, et ce, avant l'avènement des nouvelles technologies de l'information capables de traiter des demandes et des paiements d'une manière beaucoup plus efficace, et avant le transfert de plusieurs organismes dotés d'un personnel nombreux à des organisations communautaires et aux gouvernements provinciaux. Ce transfert résultait de l'examen des programmes du milieu des années 1990 et comprenait les ports et les aéroports³. De nos jours, le gouvernement du Canada regroupe plus de 300 organismes tandis qu'il en comptait 42 en 1965 (Savoie, 2024).

Le syndicalisme dans le secteur public

La croissance de l'appareil gouvernemental est loin d'être la seule différence entre la gestion actuelle des affaires publiques et celle pratiquée dans les années 1960. En 1967, lorsque le Parlement adopta la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, la fonction publique du Canada s'engagea dans une voie décrite alors comme « extrêmement importante » étant donné que la nouvelle loi fut promulguée « sans précédent ni préméditation » (Arthurs, 1969). La *Loi* signifiait que la rémunération des fonctionnaires était désormais une question de droit et non plus une question de privilège de la Couronne (Doerr, 1981, 63).

La négociation collective dans l'administration publique diffère de la négociation collective dans le secteur privé, car les pressions que

subit le gouvernement ne dépendent pas d'un bilan des revenus et des dépenses, de la part de marché, des profits ou de la façon dont une entreprise et ses employés tirent leur épingle du jeu de la concurrence, mais de considérations politiques et stratégiques et de l'état des finances publiques. Il y a toute la différence du monde entre les deux. D'une part, les fonctionnaires accomplissent leur travail dans un domaine à l'abri de la concurrence. D'autre part, les gestionnaires et les employés du secteur public n'ont pas les incitatifs financiers, comme on en trouve dans le secteur privé, qui permettent de minimiser les coûts de main-d'œuvre. En fait, les incitatifs y ont l'effet contraire. Les gestionnaires du secteur public n'ont aucune incitation ni aucun intérêt, par exemple, à transférer leurs activités dans des régions ou des collectivités à faible coût de main-d'œuvre, comme il arrive parfois dans le secteur privé.

Les mesures inspirées de la nouvelle gestion publique (NGP) et l'appel à laisser les gestionnaires gérer cadrent difficilement avec le travail des syndicats du secteur public. Comment le gouvernement peut-il laisser les gestionnaires s'occuper de la gestion alors que les décisions les plus importantes en matière de ressources humaines ne leur appartiennent pas? Par exemple, les cadres du gouvernement n'ont rien à dire sur les niveaux de salaire et les avantages des employés. Quand la présidente du Secrétariat du Conseil du Trésor a annoncé, en décembre 2022, un retour au bureau de deux à trois jours par semaine à compter du 31 mars 2023, les syndicats du secteur public se sont vivement opposés à la décision, la qualifiant de déloyale et avisant qu'ils allaient inclure le « droit au travail à distance » dans leurs futures conventions collectives. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a expliqué que la directive « s'appliquera à l'ensemble de l'administration publique centrale » (Canadian Broadcasting Corporation, 2022). On repassera pour ce qui est de laisser les gestionnaires s'occuper de la gestion. La direction a déclaré qu'il appartient à l'employeur de décider du lieu de travail des fonctionnaires. Les syndicats n'étaient pas d'accord et ils ont fait valoir leur argument avec succès lors des négociations qui ont mené en 2023 à de nouvelles conventions collectives.

Par ailleurs, il a toujours été difficile de traiter les cas d'employés improductifs dans l'administration publique. Ce l'est encore plus aujourd'hui, compte tenu de la négociation collective et de la possibilité

que des employés et leurs représentants syndicaux s'adresseront aux tribunaux si la direction prend des mesures en vue de congédier quelqu'un pour rendement insatisfaisant. À cet effet, il faut documenter le cas dans le menu détail, les raisons du congédiement et les nombreuses rencontres tenues avec les supérieurs, des spécialistes des ressources humaines et des conseillers juridiques pour mener le processus à terme. Pour éviter ces tracas, les gestionnaires se concentrent sur les activités sur lesquelles ils exercent un meilleur contrôle, et souvent ces activités visent à élargir la portée de leurs programmes ou de leurs unités plutôt qu'à s'occuper des employés improductifs. De toute façon, ils sont peu incités à s'engager dans un processus qui durerait probablement deux ou trois ans afin de licencier un employé pour rendement insatisfaisant. De nos jours, un grand nombre de gestionnaires ne demeurent pas dans le même poste beaucoup plus de deux ans et passent ensuite à un poste de niveau supérieur ou équivalent qui offre de meilleures perspectives d'avancement. Il est préférable de laisser au prochain gestionnaire le soin de régler le problème, et on n'en voit jamais la fin. En conséquence, seule une poignée d'employés — entre 20 et moins d'une centaine — sont licenciés chaque année, sur un effectif de plus de 357 000 personnes (Canada, 2011; Canada, 2019).

Les cadres supérieurs et les gestionnaires qui souhaitent licencier un membre du personnel peuvent consulter le document du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulé : *Lignes directrices concernant le licenciement ou la rétrogradation pour rendement insatisfaisant; le licenciement ou la rétrogradation pour des raisons autres qu'un manquement à la discipline ou une inconduite; et le licenciement en cours de stage*. Ces lignes directrices ne sont pas plus faciles à comprendre que leur titre. Le document commence comme suit : « Les présentes lignes directrices appuient les principes énoncés dans le Cadre de politique pour la gestion des personnes. » Il dresse ensuite une liste de conditions que les gestionnaires doivent respecter, notamment : le niveau de rendement exigé est déterminé; le niveau de rendement requis est communiqué à l'employé; l'employé a bénéficié de suffisamment de supervision et d'instructions; l'employé dispose d'une période raisonnable pour atteindre le niveau de rendement requis; l'employé reçoit un nombre suffisant d'avertissements quant aux conséquences auxquelles il ou elle s'expose en persistant à ne pas offrir le rendement

exigé; et après avoir établi que l'employé est incapable de fournir le niveau de rendement exigé, on envisage de déployer suffisamment d'efforts pour lui trouver un autre emploi pour lequel il ou elle possède les compétences voulues (Canada, 2011). Les cadres supérieurs et les gestionnaires ont toutes les raisons de se demander : pourquoi se donner la peine?

La transparence hier et aujourd'hui

Les relations étaient simples entre les ministres et les fonctionnaires jusqu'au milieu des années 1980, du moins comparativement à l'époque actuelle. La *Loi sur l'accès à l'information*, entrée en vigueur en 1983, et la création de plusieurs postes d'agents du Parlement continuent d'avoir une incidence profonde sur le travail des fonctionnaires et leurs rapports avec la classe politique.

Jusqu'à ce que la loi en matière d'accès à l'information et les agents du Parlement entrent en jeu, les ministres et les fonctionnaires étaient en mesure de collaborer à l'élaboration de positions de principe sans ingérence venant de l'extérieur de leur cercle immédiat. Toutefois, depuis les années 1970, les fonctionnaires ont dû définir de nouvelles relations de travail avec leurs maîtres politiques, laissant de côté leurs anciennes façons de procéder. Ils admettent d'emblée que la législation sur l'accès à l'information les a rendus réticents à exprimer par écrit leurs opinions et leurs recommandations. Ils craignent que leurs propos ne soient rapportés dans les médias et que des hauts fonctionnaires ne soient forcés de se porter publiquement à leur défense, devenant ainsi des acteurs politiques qui s'opposent à une position de principe ou la défendent. Cela va à l'encontre du marché bureaucratique traditionnel puisque, selon ce marché, les opinions et les conseils des fonctionnaires doivent demeurer privés et leurs actions, anonymes.

Un haut fonctionnaire du Secrétariat du Conseil du Trésor a fait observer : « Nous sommes tous maintenant des cibles faciles. Je grince des dents quand j'écris un courriel parce que je ne sais jamais s'il apparaîtra en première page d'un journal au bout de six mois. N'importe qui a maintenant la possibilité de demander une copie de tous les échanges, y compris les courriels, entre le haut fonctionnaire X et le haut fonctionnaire Y. Nous ne pouvons avoir des idées irréalistes ou

un esprit ludique. Nous n'avons plus le luxe de nous engager dans un débat franc et honnête. Il est maintenant très difficile d'écrire noir sur blanc : "Attention, Monsieur le Ministre ou Madame la Ministre, les idées que vous avancez et ce que les ministres se proposent de faire soulèvent des problèmes" » (Savoie, 2003, 50). On peut supposer qu'il en résulte une perte de rigueur intellectuelle alors que les mémoires étoffés cèdent la place aux présentations PowerPoint. On ne peut que supposer qu'on accorde moins de place à la pensée critique, aux conseils fournis franchement et sans crainte, étant donné les débats moins rigoureux au sein du gouvernement et les politiques plus faibles.

Quiconque a occupé un emploi de gestionnaire de niveau intermédiaire ou supérieur dans l'administration fédérale sait qu'il est difficile d'accomplir son travail dans le contexte de l'accès à l'information. Le travail des gestionnaires se trouve ainsi sous la loupe de personnes qui ne comprennent peut-être pas les diverses forces politiques et bureaucratiques en jeu et qui, en outre, ne sont pas soumises aux mêmes règles qu'eux. On sait que de nombreux fonctionnaires ont utilisé divers moyens de contourner la loi; les séances d'information orales sont nettement plus courantes qu'elles ne l'étaient autrefois et certains fonctionnaires ont deux téléphones intelligents, l'un accessible en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'autre non.

Jusqu'à la fin des années 1970, le rôle du Bureau du vérificateur général se limitait à effectuer des vérifications financières traditionnelles. De nos jours, le Bureau mène des vérifications intégrées et des vérifications de l'optimisation des ressources qui sont beaucoup plus subjectives et controversées. En outre, on compte maintenant huit postes d'agents du Parlement qui jouent un rôle de supervision du travail des fonctionnaires⁴. L'action de ces agences ne fait rien pour encourager les fonctionnaires à prendre des risques, à lever la tête au-dessus du parapet ou à innover dans la prestation des programmes et services.

Les frontières sont en train d'éclater

De 1940 à la fin des années 1960, les ministères et organismes fonctionnaient en vase clos, étant relativement indépendants les uns des autres et des organismes centraux. Les chefs permanents des ministères hiérarchiques étaient habituellement issus des rangs des ministères

qu'ils devaient diriger. De plus, ils demeuraient en poste durant de longues périodes. Aujourd'hui, la durée moyenne du maintien en poste d'un sous-ministre dans un ministère est de deux à trois ans (Bourgault et Dunn, 2014). Nous avons également vu, depuis les années 1970, des efforts soutenus visant à mettre fin au cloisonnement des ministères, au cloisonnement des politiques, au cloisonnement des budgets, au cloisonnement des programmes et au cloisonnement des données, et à promouvoir une approche « pangouvernementale » dans l'élaboration des politiques et la prestation des programmes et services. L'ancien premier ministre Pierre E. Trudeau fit un premier pas en vue de commencer à abattre les cloisons. Il expliqua les raisons pour lesquelles il voulait devenir premier ministre : « Une des raisons pour lesquelles je voulais ce poste, quand on m'a dit qu'il serait peut-être disponible, c'est parce que je croyais que c'était important d'avoir un gouvernement central fort, de rebâtir l'exécutif, le bureau du premier ministre [...] » (Radwanski, 1978, 146). Il a fermement respecté son engagement, et les organismes centraux, y compris le Cabinet du premier ministre et le Bureau du Conseil privé, ont tous vu leur taille augmenter (en 1965, le CPM et le BCP avaient un effectif de 127 employés; aujourd'hui, ce nombre est de 1 307 employés). De plus, les deux organismes centraux ont considérablement étendu leur rôle et leur influence dans l'appareil gouvernemental (Canada, 1965b; Canada, 2023e).

La gouvernance au centre est maintenant bien établie à Ottawa et aucun premier ministre depuis Trudeau père n'a jamais tenté de revenir en arrière. Elle comporte un certain nombre d'avantages : elle offre une fenêtre sur les politiques et les activités des ministères hiérarchiques; elle aide à faire rentrer dans le rang les ministres qui ne tiennent pas en place; elle permet au gouvernement de s'exprimer d'une même voix à l'ère des chaînes d'information en continu et des médias sociaux; et elle aide le premier ministre ou la première ministre et son gouvernement à assurer un niveau de cohérence lors de l'établissement des politiques.

Elle comporte aussi des inconvénients. De nos jours, on voit beaucoup moins de ministres forts, capables de définir une politique ou un programme et d'en assumer la responsabilité, qu'il n'y en avait dans les années 1960. À une certaine époque, il était possible d'associer une

initiative stratégique importante à un ou une ministre en particulier, notamment : Monique Bégin et l'assurance-maladie, C.D. Howe et l'industrie, et Lionel Chevalier et les transports. L'absence de ministres forts, capables de se charger d'une politique ou d'un dossier, complique grandement la reddition de comptes parce que, à l'exception du premier ministre, personne ne semble être responsable.

L'éclatement des frontières a également de vastes implications pour les fonctionnaires. Les frontières sont importantes dans l'administration publique. Lorsqu'on établit des frontières, non seulement on délimite l'espace dans lequel les personnes peuvent agir, mais également on fournit une compréhension visible de la façon dont les choses fonctionnent. Lorsqu'on élimine les frontières, on perd cette compréhension, et en l'absence de frontières au sein du gouvernement, on se retrouve dans « un énorme gâchis conceptuel » (Wilson, 1999, 57). Dans une bureaucratie traditionnelle, l'élaboration des politiques et la prise de décisions s'effectuent selon une approche descendante, le consensus est atteint par consentement donné à l'autorité supérieure, et le respect de l'autorité, des règles et des traditions assure la bonne marche des affaires. De plus, la reddition de comptes dans le modèle bureaucratique traditionnel faisait en sorte qu'on pouvait aisément s'assurer que les ministres et les hauts fonctionnaires de leur ministère avaient la capacité de gérer les dossiers dont à la fois ils étaient responsables et devaient rendre compte.

Les choses ont bien changé de nos jours. Michael Hatfield, un économiste retraité de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, écrit : « Souvent, il devient plus important d'obtenir que le directeur de chaque unité possible ayant le moindre intérêt dans les domaines de politique approuve les conseils stratégiques, que de soumettre ces conseils à un véritable examen réalisé par des gens qui ont les connaissances et la capacité nécessaires pour procéder à une vérification minutieuse » (Hatfield, 2014, 13). À feuilleter des documents entre les groupes d'élaboration des politiques à Ottawa, en surveillant toujours à quoi les premiers ministres et leurs conseillers s'intéressent, on ignore souvent un ingrédient crucial de l'élaboration de politiques : la meilleure façon de les mettre en œuvre. C'est lors de la mise en œuvre que les fonctionnaires fédéraux rencontrent les Canadiens et les Canadiennes.

À moins que le premier ministre n'en décide autrement, c'est en feuilletant des documents et des propositions entre groupes d'élaboration de politiques que le gouvernement fédéral prend maintenant ses décisions. Mel Cappe, ancien greffier du Conseil privé, a évoqué les compétences dont les fonctionnaires ont besoin : « Les fonctionnaires d'un cyber-gouvernement doivent être capables de travailler en faisant abstraction des frontières qu'imposent la structure ministérielle et les programmes eux-mêmes [...], être capables d'aborder chaque question dans un contexte élargi et horizontal » (Cappe, 2002, 7), ajoutant que le gouvernement « a rompu avec le modèle traditionnel de la gestion dans la fonction publique, basée sur la hiérarchie et l'exécution des ordres » (Cappe, 2001, 3). La mise en œuvre de la stratégie sur les changements climatiques, par exemple, implique au moins 14 ministères et agences, un ensemble complexe de 240 programmes, les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que la communauté internationale. Aucun ministre ni aucun administrateur permanent d'un ministère ou d'une agence n'est en mesure de s'y retrouver dans cette bureaucratie et de prendre des décisions en temps opportun. Le premier ministre, souvent, est en mesure de le faire, et c'est ce qui explique que les ministres et les hauts fonctionnaires ont appris l'art de laisser leur supérieur prendre les décisions importantes ou piloter les dossiers susceptibles de créer des problèmes politiques ou d'attirer l'attention des médias. Mais le premier ministre ne peut s'occuper que d'un certain nombre de dossiers, et l'absence de décision au sein d'un gouvernement constitue souvent une décision.

Par ailleurs, les frontières entre le politique et la fonction publique sont moins visibles qu'autrefois. Tom Kent, secrétaire principal du premier ministre Pearson, a décrit à quoi ressemblait le Cabinet du premier ministre jusque dans les années 1960 : « Le CPM était alors complètement différent de ce qu'il est devenu sous l'ère Trudeau et est demeuré depuis. Il ne comprenait pas une bande de sous-ministres et de sous-ministres adjoints et d'agents principaux de ceci ou de cela, secondés par des hordes de personnel de soutien » (Kent, 1988, 225). Des observateurs de la scène politique canadienne affirment que « des enfants en culottes courtes » détiennent plus de pouvoir qu'ils ne devraient, alors que « des personnes non élues ont littéralement reçu du premier ministre l'autorisation de dire : "Allez dire à telle ou telle per-

sonne de faire telle ou telle chose” » (Haws, 2018). Paul Tellier, ancien greffier du Bureau du Conseil privé, comme nous l’avons vu plus tôt, a fait remarquer qu’« en centralisant tout au cabinet du premier ministre, le gouvernement actuel est en train de détruire la fonction publique... et le mot “détruire” n’est pas trop fort » (May, 2022).

Les cabinets des ministres sont très différents aujourd’hui de ce qu’ils étaient dans les années 1960. Dans les années 1960, un cabinet ministériel était doté d’un personnel politique d’un ou deux adjoints, c’est-à-dire un directeur et un adjoint juridique. Aujourd’hui, un ou une ministre peut compter sur un personnel exonéré de 22 personnes, en plus du personnel prêté à son cabinet par le ministère pour s’occuper des documents qui entrent et qui sortent des bureaux ministériels et d’autres questions administratives d’intérêt pour le ministère. Un ou une ministre du gouvernement de Justin Trudeau dispose d’un chef de cabinet, d’un chef de cabinet adjoint, d’un directeur des opérations, d’un directeur des politiques, d’un conseiller principal en politiques, de deux conseillers en politiques, de quatre conseillers en affaires régionales, d’un directeur des affaires parlementaires, d’un conseiller principal en gestion des dossiers, de trois adjoints spéciaux et d’une équipe des communications de quatre membres, dirigée par un directeur (Ryckewaert, 2022). À une certaine époque, le sous-ministre était le seul conseiller en politiques du ministre. Ce n’est plus le cas.

On peut se demander ce que font toutes ces personnes, puisque tous les ministères et agences comptent également quantité de conseillers en politiques et d’analystes des politiques parmi leur personnel, ainsi que de nombreux spécialistes en communications. Les ministres et leur personnel répondent à la question simplement en invoquant la nécessité de faire contrepoids aux conseils et au travail de milliers de fonctionnaires de carrière. Les conseillers partisans ne restent pas assis à ne rien faire dans leurs bureaux; ils voudront jouer un rôle pertinent en étant impliqués et avoir de l’influence auprès de leur ministre et de leur ministère. De plus, ils génèrent du travail pour les fonctionnaires du ministère, ceux et celles qui doivent répondre aux questions et fournir les renseignements nécessaires pour tenir les bureaux ministériels informés des nouveaux développements. Il y a des limites à l’influence qu’on peut exercer dans les ministères. La gouvernance au centre et la

présence grandissante de conseillers politiques partisans grugent l'influence que les hauts fonctionnaires des ministères hiérarchiques ont déjà eue dans l'élaboration des politiques et la gestion des activités du gouvernement. En outre, elles embrouillent la responsabilisation.

Le Canada n'a adhéré qu'à moitié à la NGP et c'était la moitié inefficace

L'État canadien emboîta le pas à d'autres démocraties anglo-américaines dans les années 1980 et 1990 en mettant en œuvre des mesures inspirées de la NGP. Le message qu'il envoyait ainsi aux fonctionnaires était clair : la fonction publique n'était pas à la hauteur de gérer les activités du gouvernement, et l'introduction de mesures de gestion issues du secteur privé était la solution pour améliorer les activités du gouvernement. Les gestionnaires du gouvernement se firent dire qu'ils et elles étaient trop bureaucratiques, trop lents, trop inefficaces et que leurs activités étaient trop coûteuses, ce qui n'est pas vraiment une manière de bâtir la confiance chez les hauts fonctionnaires. La solution : accorder plus de pouvoir aux gestionnaires et se débarrasser des règles prescrites par les organismes centraux (Pollitt et Bouckaert, 2011).

Le gouvernement canadien mit sur pied une série de groupes de travail et élimina certaines règles imposées par les organismes centraux. Il s'inspira de mesures de réforme adoptées d'abord au Royaume-Uni. Ainsi, il créa des organismes de services spéciaux (oss) sur le modèle des organismes de direction (*executive agencies*) du Royaume-Uni. Toutefois, une poignée seulement de ces organismes furent créés au Canada, comparativement à 133 organismes de direction au Royaume-Uni. Le concept des oss s'essouffla lui aussi peu après son introduction. On peut en dire autant des mesures de la NGP. Un haut fonctionnaire fédéral a dit récemment : « Entre gens polis, on ne parle plus des oss⁵. » Le gouvernement n'a toutefois pas réintroduit de règles prescrites par les organismes centraux pour régir la gestion des finances et des ressources humaines. Par exemple, la Commission de la fonction publique a été transformée en un organisme de vérification et ne participe plus au processus de dotation en personnel, ce qui a incité des observateurs à se demander si le principe du mérite s'applique encore autant qu'autrefois (Savoie, 2024).

Cependant, les exigences en matière de reddition de comptes ont cherché à prendre de nouvelles formes à cause de la NGP, mais sans grand succès. De nos jours, on s'appuie moins sur les vérifications financières et l'évaluation du respect des règles en matière de ressources humaines et financières, et davantage sur les rapports de rendement et les rapports d'évaluation du personnel. Les fonctionnaires savent très bien qu'il est plus facile de falsifier des rapports de rendement que des vérifications financières.

Les initiatives en matière de rendement et d'évaluation ont donné lieu à la création de nombreux postes au sein de l'administration fédérale et engendré la mise sur pied de plusieurs sociétés d'experts-conseils qui vendent leurs services spécialisés en évaluation de programmes gouvernementaux. Personne à l'extérieur de ces deux groupes n'est satisfait de leurs contributions. Le vérificateur général a constamment critiqué les efforts en ce sens, soulignant notamment que « des lacunes importantes continuent de limiter l'utilité de l'évaluation des programmes pour appuyer les processus décisionnels au sein de l'administration publique » (Canada, 2013, 9). Des rapports d'évaluation sont encore produits régulièrement, mais peu d'entre eux, voire aucun, ont la moindre influence sur l'élaboration de nouvelles politiques ou la gestion des activités du gouvernement. Les fonctionnaires des unités chargées de l'évaluation des programmes doivent penser qu'on les garde occupés à actionner une manivelle qui tourne dans le vide.

Les hauts fonctionnaires sont peu incités à produire des rapports d'évaluation et de rendement clairs, bien documentés et révélateurs. Ils savent que la production de tels rapports serait problématique en ce sens qu'ils fourniraient matière à alimenter le jeu des accusations. Comme l'a observé Doug Hartle, un ex-fonctionnaire du Conseil du Trésor, « un chien serait fou de porter le bâton qui servira à le battre » (Hartle, 1975, 197). Peu importe, les efforts d'évaluation des programmes accaparent une grande quantité de ressources humaines et financières. De plus, ils exigent que tous les fonctionnaires produisent des renseignements à l'intention tant des unités d'évaluation des programmes des ministères hiérarchiques, que des organismes centraux. Un sous-ministre décrivant cet exercice parle de « nourrir la bête »

(Savoie, 2015, 195). Il n'était guère nécessaire pour les fonctionnaires de « nourrir la bête » entre 1950 et 1970.

La responsabilisation n'a pas suivi

Les mesures de NGP, l'élimination du cloisonnement ministériel pour promouvoir une approche pangouvernementale, la législation sur l'accès à l'information, les efforts pour rendre les activités du gouvernement plus transparentes, le travail des syndicats du secteur public, l'arrivée de plusieurs agents du Parlement et la croissance du nombre de conseillers politiques partisans ont eu de profondes répercussions sur le travail des ministres et des fonctionnaires. En ce qui concerne la modernisation des exigences en matière de reddition de comptes, par contre, peu de mesures ont été prises, et elles ont été prises à la hâte. Il est beaucoup plus complexe de gouverner lorsque les frontières sont poreuses que selon un axe vertical, où la chaîne de commandement n'est pas différente de la chaîne des responsabilités ou de la chaîne de reddition de comptes. Lors de l'établissement de nouvelles mesures, les réseaux de politiques publiques doivent accepter une responsabilité partagée, et plus cette responsabilité est explicite, plus il est facile de rendre les politiciens responsables de ce qui est accompli. La question est de savoir comment.

La responsabilité partagée ainsi que la nécessité de générer des documents à l'intention des agents du Parlement et du personnel politique partisan — ou de « nourrir la bête » — ont poussé le gouvernement fédéral à créer de nouveaux postes de direction et de nouveaux niveaux de gestion, tout en créant peu de nouveaux postes pour prodiguer les services de première ligne à la population canadienne. Au début des années 1970, 72 % des fonctionnaires fédéraux travaillaient dans les bureaux locaux ou régionaux de prestation des services. De nos jours, ce pourcentage a baissé à 58 % (Savoie, 2024). En 1997, on dénombrait 3 011 cadres supérieurs employés dans la fonction publique fédérale. Aujourd'hui, on en compte 7 320 dont la plupart sont en poste dans la région de la capitale nationale (Canada, 2002; Canada, 2023f). Personne, que ce soit dans les milieux politiques ou la fonction publique, n'a précisé les raisons de cette croissance.

La responsabilité partagée requiert un mélange d'exigences relatives à la responsabilité verticale et à la responsabilité horizontale, où chacun accepte qu'il doive rendre compte du rôle qu'il a joué, ce qui n'est pas évident. Elle signifie également qu'il faut improviser en conservant certains éléments des exigences redditionnelles traditionnelles et en créant de nouvelles exigences, telles que l'établissement de budgets communs, et examiner l'ensemble des ministères pour déterminer les mesures ayant appuyé l'élaboration des programmes. Elle signifie avoir la capacité de décortiquer des ententes de collaboration de façon à déterminer l'engagement du gouvernement envers elles, les ministères et, parfois, les gouvernements qui y participent, la nature de leur rôle et les indicateurs permettant de savoir s'ils respectent leur part du marché bureaucratique. De plus, elle exige que le gouvernement ait la capacité de définir les tâches et les responsabilités particulières de chaque partie dans toute entente de collaboration, afin que les unités administratives, sinon les fonctionnaires eux-mêmes, aient un rôle et des responsabilités bien précis, ce qui est certainement un programme ambitieux. Il suffit d'un moment de réflexion pour se rendre compte qu'il est beaucoup plus facile de se dérober à ses responsabilités dans un régime de responsabilité partagée que ce ne l'est dans le cadre du modèle traditionnel.

Perdre ses repères

La fonction publique canadienne a perdu ses repères, pas toujours par ses propres actions. Les politiciens ont dit aux fonctionnaires qu'ils avaient trop d'influence en ce qui a trait aux politiques publiques et qu'ils n'étaient pas à la hauteur de la tâche dans le domaine de la gestion. Les politiciens ont ignoré les problèmes existant dans leur propre institution, à commencer par le Parlement, en faisant valoir essentiellement que la fonction publique était responsable de tout ce qui va mal dans l'administration publique. On se souviendra par exemple que l'ancien premier ministre Brian Mulroney avait déclaré, avant d'être porté au pouvoir, qu'il distribuerait des avis de congédiement et des souliers de course aux fonctionnaires⁶. Les politiciens ont pris la direction de l'élaboration des politiques et ont donné un vote de non-confiance à la fonction publique en ce qui concerne la gestion

des activités et, en conséquence, la fonction publique a rompu ses amarres traditionnelles.

À ces facteurs s'est ajoutée la nécessité d'abattre les cloisons pour promouvoir une approche pangouvernementale dans l'élaboration des politiques et la prestation des programmes. Du même coup, les activités du gouvernement sont devenues plus complexes et il est moins facile d'en connaître la teneur, même pour les politiciens à la tête des ministères. Dans son livre *The Machinery of Government in Canada*, Audrey Doerr a décrit un ministère hiérarchique typique tel qu'il existait jusque dans les années 1970 : il comprenait un sous-ministre, un chef de cabinet, un sous-ministre adjoint responsable des programmes, un autre qui était responsable des politiques et un directeur général chargé de l'administration, des finances et des ressources humaines. Aujourd'hui, un ministère hiérarchique typique compte un sous-ministre, un sous-ministre délégué, un chef de cabinet, 10 sous-ministres adjoints et plusieurs directeurs⁷. S'il s'agit d'une leçon apprise du secteur privé, il aurait mieux valu l'ignorer.

Que faire maintenant?

Des voix réclament que la fonction publique soit démantelée plutôt que de l'appuyer et de la renforcer, et la fonction publique fédérale demeure une cible attrayante pour ceux et celles qui souhaitent se porter candidats contre le parti du gouvernement. Les sondages d'opinion publique font état d'un désenchantement grandissant à l'égard de la fonction publique canadienne, et les politiciens et aspirants politiciens savent très bien lire et interpréter les sondages d'opinion.

Un avenir solide pour la fonction publique repose sur une réforme en profondeur de la façon de rendre le gouvernement et la fonction publique responsables. Quelqu'un doit expliquer pourquoi il n'est pas possible de s'attaquer au problème des employés improductifs, ce qu'on peut faire à cet égard, pourquoi la fonction publique voit ses ressources augmenter dans la région de la capitale nationale et non aux points où les Canadiens et les Canadiennes ont accès aux programmes et services, pourquoi le nombre de cadres supérieurs a plus que doublé dans la fonction publique au cours des 25 dernières années, pourquoi la taille de la fonction publique fédérale s'est accrue de 25 %

de 2015 à 2021 et pourquoi les dépenses gouvernementales pour les contrats en sous-traitance ont augmenté de 41,8 % pendant la même période (Clark, 2022). La classe politique et les fonctionnaires concentrent trop leurs efforts sur la production de « bonnes nouvelles » qui montrent le gouvernement sous un jour favorable. Il existe un code de conduite tacite parmi les députés aux Communes du côté du gouvernement et les fonctionnaires : ne pas voir de gaspillage dans les activités de l'État, ne pas parler de gaspillage. Ils et elles négligent une question plus importante à laquelle le gouvernement est aujourd'hui confronté : les moyens de renforcer la responsabilisation et la façon dont le gouvernement fédéral fournit les programmes et services à la population canadienne.

La documentation sur l'administration publique n'a pas prêté elle non plus une attention suffisante à l'obligation de rendre des comptes au sein de l'administration publique. On a mis l'accent sur les avantages et les inconvénients des mesures de la NGP, mais on n'a pas examiné à fond comment on parviendrait à concilier ces mesures et les exigences traditionnelles en matière de reddition de comptes, pas plus qu'on ne s'est suffisamment interrogé sur le type d'obligations redditionnelles qui sont maintenant nécessaires. Un système de responsabilité partagée exige un nouveau langage et un nouveau concept communs, et tant les praticiens du gouvernement que les personnes qui l'étudient doivent y voir. À moins que les fonctionnaires et les études ne commencent à se pencher sur ces questions, on laisse la voie libre à ceux qui veulent s'emparer des leviers du pouvoir politique et accéder au gouvernement muni d'une hachette et guère rien d'autre. Les formules politiques faciles tels que « l'État profond » et « réduire la taille de l'appareil gouvernemental » sont des solutions vides de substance.

RÉFÉRENCES

- Angus Reid Institute (2022). « Canadians More Positive About Their Encounters Accessing Services From Cities, Provincial Governments ». Vancouver, Angus Reid Institute.
- Arthurs, H.W. (1969). « Collective Bargaining in the Public Service of Canada: Bold Experiment or Act of Folly? » *Michigan Law Review*, 67, No 5, 971–1000.
- Axworthy, Thomas S. et Pierre E. Trudeau (dir.) (1991). *Towards a Just Society: Governing Canada, 1968–1984*. Toronto, Viking Press.
- Bourgault, Jacques et Christopher Dunn (dir.) (2014). *Deputy Minister in Canada: Comparative and Jurisdictional Perspective*. Toronto, University of Toronto Press.
- Bourgon, Jocelyne (2009). *Program Review: The Government of Canada's experience eliminating the deficit*. Ottawa, Institute for Governance.
- Canada (2023a). *Details of Economic and Fiscal Projections 2024–2025*. Ottawa, Ministère des Finances.
- Canada (2023b). *2023–24 Main Estimates*. Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Canada (1965a). *Budget Speech*. Ottawa, Ministère des Finances.
- Canada (2023c). *Personnel Expenditure Analysis-Update*. Ottawa, Bureau du directeur parlementaire du budget.
- Canada (2023d). *Population of the federal public service by department*. Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Canada (2011a). *Report of the Review of the Public Service Modernization Act, 2003*, ch.5.22. Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Canada (2019). *Federal public service indeterminate employee departures by separation type, fiscal years 2005 to 2006 until 2015 to 2016*. Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Canada (2011b). *Guidelines for Termination or Demotion for Unsatisfactory Performance: Termination or Demotion for Reasons Other than Breaches of Discipline or Misconduct; and Termination of Employment During Probation*. Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Canada (1965b). *Federal Government Employment, December 1965*. Ottawa, Bureau fédéral de la statistique, vol. 14, no 12.
- Canada (2023e). *Government Expenditure Plan and Main Estimates, 2023–24*. Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Canada (2013). *Report of the Auditor General of Canada — Chapter 1*. Ottawa, Bureau du vérificateur général.
- Canada (2002). *Public Service Commission*. Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Canada (2023f). *Population of the Federal Public Service by Executive Level*. Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.

- Canadian Broadcasting Corporation (2022). « Federal public servants mandated to return to office 2–3 days a week by March 31 ». CBC News.
- Cappe, Mel (2002). « Remarks to the Arthur Kroeger College of Public Affairs, Leadership Forum Awards Dinner ». Ottawa, Bureau du Conseil privé.
- Cappe, Mel (2001). *Eighth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*. Ottawa, Bureau du Conseil privé.
- Clark, Campbell (2022). « A Warning Sign of Government Bloat ». *The Globe and Mail*.
- Doerr, Audrey D. (1981). *The Machinery of Government in Canada*. Toronto, Methuen.
- Fraser, Graham (2001). « A question of Trust ». *The Toronto Star*, K1 et K4.
- Granatstein, J.L. (1983). *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins 1935–1957*. Toronto, Oxford University Press.
- Hartle, Doug (1975). « The Role of the Auditor General of Canada ». *Canadian Tax Journal*.
- Hatfield, Michael (2014). « Public Service Not Irrelevant ». *The Hill Times*.
- Haws, Emily (2018). « Kids in short pants rule all, says new Samara Report ». *The Hill Times*.
- Hood, Christopher et Martin C. Lodge (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. Oxford, Oxford University Press.
- Ibbitson, John (2023). « Diefenbaker and Pearson gave us the Canada that polarization could tear down ». *The Globe and Mail*.
- Institute of Governance et The Brian Mulroney Institute (2022). *Top of Mind: Answering the Call, Adapting to Change*. Ottawa, Institute of Governance et The Brian Mulroney Institute of Government.
- Kent, Tom (1988). *A Public Purpose; An Experience of Liberal Opposition and Canadian Government*. Montréal, McGill-Queen's University Press.
- May, Kathryn (2022). « All-powerful PMO, mistrust “destroying” the public service: Paul Tellier ». *Policy Options*.
- May, Kathryn (2016). « Canadians Lack Faith in Upper Ranks Public Service: Survey ». *Ottawa Citizen*.
- May, Kathryn (2022). « The Achilles heel of the federal public service gives out again with passport fiasco ». *Policy Options*.
- May, Kathryn (2022). « All Powerful PMO, Mistrust Destroying the Public Service ». *Policy Options*.
- Moscovitch, Allan (2015). « Welfare State ». *The Canadian Encyclopedia*.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Radwanski, George (1978). *Trudeau*. Toronto, Macmillan of Canada.

- Ryckewaert, Laura (2022). « Who's Who in Infrastructure and Intergovernmental Affairs Minister LeBlanc's Office ». *The Hill Times*.
- Savoie, Donald J. (2024). *Speaking Truth to Canadians About Their Public Service*. Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Savoie, Donald J. (2003). *Breaking The Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*. Toronto, University of Toronto Press.
- Savoie, Donald J. (2015). *What Is Government Good At? A Canadian Answer*. Montréal, McGill-Queen's University press.
- Sims, Harvey (2001). *Public Confidence in Government and Government Service Delivery*. Ottawa, Canadian Centre for Management Development.
- Sutherland, Sharon (2006). « The Role of the Clerk of the Privy Council », dans *Restoring Accountability — Research Studies*, vol. 3. Ottawa, Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities.
- Wilson, James Q. (1999). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York, Basic Books.
- Zussman, David (1986). « Walking the Tightrope: The Mulroney Government and the Public Service », dans Michael J. Prince, ed., *How Ottawa Spends: 1986–87*. Toronto, Methuen.

NOTES

1. Certains d'entre eux étaient d'anciens hauts fonctionnaires fédéraux. Voir, par exemple, John A. Munro et Alexis I. Inglis, *Mike: The Memoirs of the Rt. Hon. Lester B. Pearson*, vol. 3 : 1957–1968 (Toronto : University of Toronto Press, 1975).
2. Les sondeurs ont questionné 1 536 Canadiens et Canadiennes au sujet de leur confiance dans leurs dirigeants et leurs institutions. Voir « "All-time low": Report finds Canadians don't have much trust in government », *Daily Hive*, 9 février 2022.
3. Ce chiffre a été ajusté afin d'exclure les employés des bureaux de poste, étant donné que le ministère des Postes a été transformé en société d'État. Voir *Federal Employment–December 1965* (Ottawa : Bureau fédéral de la statistique, vol. 14, no 12).
4. Il s'agit du vérificateur général, du commissaire aux langues officielles, du commissaire à l'information, du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, du commissaire au lobbying, du directeur parlementaire du budget, du commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada et du commissaire à la protection de la vie privée du Canada.
5. Consultation avec un sous-ministre fédéral, Ottawa, 23 octobre 2023 (traduction libre).
6. Le très hon. Brian Mulroney, cité dans David Zussman, « Walking the Tightrope: The Mulroney Government and the Public Service », dans Michael J. Prince (dir.), *How Ottawa Spends: 1986–87* (Toronto : Methuen, 1986), 255.

7. Audrey D. Doerr, *The Machinery of Government in Canada* (Toronto : Methuen, 1981), 91-94, et Canada, Organigramme d'Environnement et Changement climatique Canada (Ottawa : Environnement et Changement climatique Canada, octobre 2023), <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/organisation/structure.html>.

5

« Pour la diligence et
la loyauté au service
du royaume » :
un idéal perdu?

GÖRAN SUNDSTRÖM

Dans un État tutélaire, la bureaucratie ne devra pas se contenter d'être neutre; les fonctionnaires sont des agents de la Constitution, et la neutralité ne peut aller jusqu'à fermer les yeux sur des activités qui violent les principes constitutionnels.

— Yesilkagit *et al.* 2024, p. 418.

Introduction

DEPUIS 1803, les personnes qui ont travaillé pour l'État suédois pendant 30 ans ou plus reçoivent le prix « Pour la diligence et la loyauté au service du royaume » (*För nit och redlighet i statens tjänst*, NOR). De nos jours, les récipiendaires de ce prix peuvent choisir entre une médaille en or, une pièce de verrerie ou une montre-bracelet en or, cette dernière d'une valeur approximative de 8,400 SEK (730 €, 780 \$ US).

Ce prix est intéressant, car il souligne deux qualités censées avoir caractérisé les efforts déployés au travail par les récipiendaires pour le mériter : le zèle et l'honnêteté. Il s'agit de qualités qui reflètent des valeurs publiques fondamentales telles que l'objectivité, l'impartialité, l'égalité de traitement et la rectitude.

Au cours des 100 dernières années, les fonctionnaires suédois semblent avoir assez bien réussi à rester fidèles à ces valeurs et à les protéger. Des comparaisons internationales montrent que l'administration publique suédoise a acquis une bonne réputation et inspire la confiance. Et pour ce qui est de la confiance des citoyens envers l'administration, l'objectivité, l'impartialité et l'égalité de traitement sont précisément les valeurs qui se distinguent comme étant essentielles pour obtenir de bons résultats (Rothstein 2011; Uslaner 2008). De plus, durant les 50 dernières années, l'administration publique suédoise a constamment

cherché à améliorer les services et le traitement offerts aux citoyens. Elle est devenue plus ouverte aux citoyens, plus simple d'accès et plus facile à comprendre, ce qui a probablement eu un effet positif sur la confiance des citoyens dans l'administration.

Ainsi, le « contrat social », selon les termes de Rousseau (2004), a plutôt bien fonctionné en Suède. Il en est de même pour le contrat entre les politiciens et les fonctionnaires — le « contrat de fonctionnaire » (Sundström 2022). Les recherches démontrent que les politiciens suédois considéraient que l'administration publique était loyale et compétente et qu'elle a fait de son mieux pour appuyer les politiciens et mettre en œuvre leurs politiques (Jacobsson *et al.* 2015; Dahlström et Lapuente 2017). En général, il y a eu un dialogue respectueux entre les politiciens et les fonctionnaires. La déloyauté, sous forme d'activisme politique et d'opposition aux réformes, a été l'exception et a été gérée avec doigté grâce à diverses mesures de contrôle.

À en juger par cette situation, il est raisonnable d'affirmer que l'administration publique suédoise a connu un « âge d'or » à compter des années 1930 environ. Cependant, ces dernières années, le contrat social et le contrat de fonctionnaire, que Hood et Lodge (2006) ont appelé le « marché bureaucratique », ont été remis en question. Les recherches révèlent aussi que la confiance a commencé à diminuer, quoique lentement, parmi certains groupes, en particulier chez les chômeurs, les personnes en congé de maladie de longue durée et les populistes de droite (Holmberg et Rothstein 2022).

Dans le présent chapitre, je fais ressortir deux explications importantes de ce revirement. La première a trait aux programmes de réforme exhaustive de l'administration lancés dans les années 1980 et 1990, et la seconde est liée à l'arrivée au pouvoir en 2022 d'un gouvernement de droite qui dépend largement du parti populiste des Démocrates suédois.

Dans les pages qui suivent, je rappellerai d'abord brièvement l'émergence de l'âge d'or de l'administration publique en Suède. Deuxièmement, je décrirai diverses réformes administratives qui ont été lancées dans les années 1980 et 1990 et les conséquences qu'elles ont eues sur le marché bureaucratique. Troisièmement, je décrirai un accord important que le gouvernement de droite actuel a conclu avec

les Démocrates suédois — l'accord de Tidö — et examinerai les effets qu'il pourrait avoir sur le marché bureaucratique.

Je ferai valoir que non seulement les réformes amorcées dans les années 1980 et 1990 ont été très problématiques en soi en modifiant à la fois les perceptions et les identités de rôle parmi les fonctionnaires et portant atteinte aux valeurs publiques fondamentales, mais aussi que les réformes ont ouvert la voie aux réformes qui sont présentement mises en place par les partis signataires de l'accord de Tidö — réformes qui sont fondées sur la méfiance et qui posent une menace sérieuse pour le marché bureaucratique.

Dans la dernière section, je discuterai des mesures qui peuvent être prises pour maintenir des fonctionnaires forts, mus par un éthos constitutionnel général, qui sont en mesure d'agir comme des « gardiens de la démocratie » et de s'opposer à des réformes qui représentent une menace pour le marché bureaucratique et la démocratie libérale (Lundquist 1998; Yesilkagit *et al.* 2024).

L'émergence de l'âge d'or

Comme dans plusieurs autres démocraties occidentales, l'administration suédoise était profondément corrompue et inefficace jusqu'à une époque avancée du 19^e siècle. Les normes d'objectivité, d'impartialité et d'égalité de traitement, qui selon les recherches sont importantes pour bâtir une relation de confiance entre l'État et les citoyens, n'existaient pas. Les conditions à l'origine de cet environnement étaient nombreuses (Rothstein 2018a, p. 214–218). Celui-ci était dû au cumul de plusieurs emplois par les fonctionnaires qui les empêchait de s'acquitter de leurs obligations, à l'achat de postes, ce qui allait à l'encontre du principe de la méritocratie, au faible niveau de compétence et d'instruction parmi les fonctionnaires, aux pots-de-vin provenant de fonds publics et privés et au traitement inégal des citoyens.

Cependant, au cours des années 1840 à 1870, une série de réformes furent menées dans le secteur public et entraînèrent une diminution considérable de la corruption (*ibid.*, p. 218–222). Parmi les changements les plus importants, il y eut l'interdiction d'acheter des postes et l'adoption de règlements concernant l'attribution des postes par concours fondé sur le mérite. Les paiements directs de citoyens à des

fonctionnaires furent abolis. De façon plus générale, il ne fallait plus considérer les postes comme étant la propriété de leur titulaire, mais comme un emploi à temps plein assorti d'un salaire déterminé, où les titulaires de charge publique devaient faire la distinction entre leurs intérêts personnels et leurs fonctions.

À long terme, ces réformes formèrent la base d'une administration publique caractérisée par l'égalité et l'impartialité, libérée du clientélisme, de la corruption et de l'imprévisibilité — il s'agissait essentiellement d'une bureaucratisation de l'État (Albrow 1970). Cette évolution conféra une grande légitimité à l'État, ce qui, selon Rothstein, contribua à créer un niveau relativement élevé de confiance interpersonnelle et sociale chez les citoyens suédois, et prépara la voie à la démocratie et aux réformes de l'aide sociale qui suivraient au cours du 20^e siècle (*ibid.*, p. 222–223).

L'État providence et le contrat social

Des années 1930 aux années 1980, les gouvernements sociaux-démocrates s'employèrent sans relâche à construire « la Maison du peuple » (*folkhemmet*), qui avait pour fondements divers systèmes de protection sociale (Götz 2004). En effet, le terme « Maison du peuple », employé pour la première fois par socio-démocrate et futur premier ministre Per Albin Hansson en 1928, a même été utilisé de façon poétique pour désigner l'État providence suédois en général. Tage Erlander, premier ministre de 1946 à 1969, poursuivit cette politique sous un autre nom poétique, la « société forte ».

Par sa portée et son contenu, le programme de la « Maison du peuple » de Hansson ressemblait au programme du New Deal du président Franklin D. Roosevelt aux États-Unis dans les années 1930, tandis que le programme de la société forte d'Erlander rappelait le programme de la Grande Société (*Great Society*) du président Lyndon B. Johnson dans les années 1960. L'idée fondamentale était que l'ensemble de la société devait former une grande famille dans laquelle tous les membres apportent une contribution, mais aussi prennent soin les uns des autres. L'objectif était de créer une société de bien-être démocratique marquée par la solidarité et l'harmonie, fonctionnant selon le principe de la collectivité animée d'un esprit commun.

Cette vision fut jumelée à une autre idée déjà établie dans la société suédoise, selon laquelle chaque citoyen était indépendant des autres citoyens. Par conséquent, personne ne devait être considéré ou traité comme étant subordonné à toute autre personne. Plutôt, tous les individus auraient la même valeur et les mêmes droits, ce qui avait pour effet de réduire l'importance des liens sociaux traditionnels au sein des familles et d'autres communautés hiérarchiques. On a désigné cette alliance inusitée entre l'État (puissant) et le citoyen (autonome) l'individualisme d'État suédois (*Swedish state individualism*) (Berggren et Trädgårdh 2015, p. 22).

La réalisation d'une telle société n'était possible, soutenaient les sociaux-démocrates, que si des politiques sociales universelles étaient mises en place dans des secteurs de politique fondamentaux comme l'assurance-maladie, les prestations pour enfants, les pensions et les écoles. Cependant, elle exigeait également un large consensus et un niveau élevé de compréhension mutuelle. On en vint ainsi à considérer la Maison du peuple comme un compromis entre le capitalisme et le socialisme, désigné par l'expression « le modèle suédois » (Andersson 2009). À partir de la fin des années 1930, ce modèle prit la forme d'un système central de négociations salariales entre des organisations du marché du travail, qui visait à combiner le plein emploi et l'équité (y compris une politique de solidarité salariale et des règles en matière d'actions syndicales telles que les lockouts et les grèves) avec la croissance et la stabilité des prix. Le modèle suédois encourageait la conviction que le meilleur moyen de servir l'intérêt national était de coopérer au-delà des barrières entre factions, dans un esprit d'unité nationale (Elder 1970, p. 186–187). C'est pourquoi les opposants politiques à droite de l'échiquier ne contestèrent généralement pas l'État providence en soi, mais ils lancèrent une mise en garde contre les coûts de certaines réformes et les hausses d'impôt (Elder *et al.* 1982).

Il importe de souligner que l'égalité, l'équité sociale et la bienveillance envers les citoyens dans le besoin étaient des valeurs intrinsèques des systèmes d'aide sociale qui constituaient la Maison du peuple. C'est donc dire que ces valeurs, plantées dès la fin du 19^e siècle, furent renforcées et inculquées plus profondément dans l'administration publique, consolidant et fortifiant le sens moral des fonctionnaires (Boin,

Fahy et 't Hart 2020). Dans un résumé de son étude sur l'exécutif en Suède, y compris l'administration, à l'œuvre en 1970, Neil Elder a dégagé deux caractéristiques du style de gouvernement suédois. La première était l'esprit de *saklighet* ou d'objectivité qui, selon lui, attachait une grande importance à l'adoption d'une « approche froide, objective et impartiale pour traiter les questions d'intérêt public » (Elder 1970, p. 186). L'autre caractéristique était le rationalisme radical, marqué par un « raisonnement éclairé et rationnel visant à parvenir à la meilleure solution possible à tout problème donné » (*ibid.*, p. 186–187).

Le contrat de fonctionnaire

Durant la même période, soit du début des années 1930 à la fin des années 1980, on assista également à l'institutionnalisation de la relation entre les élus et les fonctionnaires. En général, cette relation est fondée sur la confiance. L'administration publique suédoise devait jouir d'un degré d'autonomie considérable dans l'accomplissement de son travail et servir l'intérêt non seulement du gouvernement au pouvoir, mais de l'ensemble de la population. La loyauté incombe donc à une vaste entité qui englobe un large éventail de valeurs constitutionnelles (van der Wal et van Hout 2009; Maesschalck 2004).

Il faut noter ici que l'administration suédoise ne possède pas une structure de gestion semblable à celle d'une entreprise privée comme on en trouve dans de nombreuses autres démocraties libérales. Sa structure de gestion présente plutôt un caractère dualiste distinctif. Le noyau de l'exécutif a la forme d'une organisation formelle et clairement délimitée, dirigée par le premier ministre ou la première ministre — les Services du gouvernement — qui ne comptent que 5 100 employés, dont environ 170 bénéficient d'une nomination politique. La majeure partie des activités de l'administration centrale, qui sont typiquement menées par de grands ministères dans d'autres pays, sont exercées en Suède dans environ 370 agences gouvernementales semi-autonomes, qui comptent ensemble quelque 248 000 employés. De plus, près de 80 % de tous les employés du secteur public en Suède travaillent dans les administrations locales et régionales.

Les agences gouvernementales suédoises sont dépeintes comme autonomes non seulement parce que leur organisation est séparée des Services du gouvernement, mais aussi parce que le pouvoir des mi-

nistres et du gouvernement de donner des ordres aux agences est circonscrit par la Constitution. Cette restriction comporte deux volets : Premièrement, les décisions doivent être prises collectivement par un vote de l'ensemble du cabinet (au moins cinq ministres doivent être présents). Il en résulte que les ministres, en règle générale, ne peuvent individuellement donner des ordres aux agences qui relèvent de leur responsabilité. Deuxièmement, et dans les cas où les agences sont investies d'une autorité publique, ni le gouvernement collectivement, ni le Parlement ne saurait décider comment l'agence doit statuer ou appliquer la loi dans une affaire donnée. Dans de tels cas, seul le droit peut servir de guide aux agences¹.

À partir d'études empiriques approfondies, la politologue suédoise Cajsa Niemann (2013) a fourni plus de détails sur le contrat de fonctionnaire suédois et formulé un ensemble de normes plus précises à l'intention tant des politiciens que des fonctionnaires de l'administration centrale, normes que les deux parties doivent respecter afin de maintenir une relation de confiance entre elles. Sundström (2022a) s'est servi de ces normes lorsqu'il a étudié également la relation entre le gouvernement et les agences d'État. Des recherches démontrent en outre que les normes régissant les relations entre les Services du gouvernement sont demeurées très stables depuis au moins la fin des années 1970 (Premfors et Sundström 2007).

Ces études montrent que la norme principale pour les *politiciens* suédois est d'*assumer la responsabilité générale* de toutes les activités en tout temps. Trois normes plus tangibles concernant l'action des politiciens permettent d'atteindre cette norme principale. Premièrement, les politiciens sont tenus de *respecter l'administration* et d'*utiliser ses connaissances*. Il s'agit notamment de s'intéresser au travail des fonctionnaires et de les faire participer tant à la conception qu'à la mise en œuvre des réformes des politiques. Les fonctionnaires suédois n'aiment pas être mis de côté. L'inclusion de l'administration consiste aussi à amener les fonctionnaires à participer aux changements. Pour que les changements soient fructueux, il est souvent nécessaire de réviser la vision des connaissances, et souvent de telles révisions ont lieu graduellement, dans le cadre de processus internes de l'administration (Gioia *et al.* 2012; Weick 1995). L'inclusion de l'administration permet aux

fonctionnaires de « traduire » graduellement les idées de réforme et de les rendre compréhensibles à la lumière de leurs propres expériences.

Deuxièmement, les politiciens doivent *agir avec réalisme et être disponibles*. Pour ce faire, ils formulent des visions et des objectifs globaux pour l'administration. Mais ils doivent également être prêts, au besoin et au mieux de leurs capacités, à clarifier ces visions et objectifs lors de réunions avec l'administration au cours de leur mise en œuvre. Et les politiciens doivent agir de façon pragmatique lors de ces réunions. Ils doivent écouter ce que l'administration a à dire et répondre aux arguments factuels. Les fonctionnaires suédois n'aiment pas se faire écraser.

Troisièmement, les politiciens *ne doivent au grand jamais rejeter la responsabilité ou le blâme sur les fonctionnaires*. Si l'on détecte des lacunes ou des erreurs, on s'attend à ce que les politiciens prennent la défense de l'administration — les politiciens et les fonctionnaires ne sont pas des adversaires mais des coéquipiers dans la lutte constante pour apporter des améliorations et réaliser les objectifs politiques du gouvernement.

En contrepartie de la responsabilité générale assumée par les politiciens, la norme principale pour *les fonctionnaires* est d'*accorder une protection aux politiciens*. Deux normes plus concrètes permettent d'atteindre cet objectif. D'abord, les fonctionnaires suédois sont tenus d'*être à l'écoute des politiciens* et de *se conformer à leurs directives*. Ils doivent s'efforcer d'assurer que la mise en pratique d'une politique se déroule en douceur et produit des résultats qui correspondent le plus possible aux vœux et aux désirs des politiciens, bien que ces vœux et désirs soient souvent vagues et pleins de contradictions en raison des connaissances limitées, des compromis politiques, d'une réticence à être précis et de la volonté de laisser une certaine marge de manœuvre à l'administration. En tant que fonctionnaire, on ne met pas en avant ses objectifs personnels.

Deuxièmement, compte tenu de leurs compétences et de leur expérience acquises par la pratique, les fonctionnaires doivent *fournir aux politiciens des renseignements exacts et des analyses de données bien développées* qui peuvent leur servir à prendre de nouvelles décisions politiques et à apporter des ajustements à des réformes antérieures ou actuelles. Les fonctionnaires devraient aider les politiciens à prendre

des décisions qui sont appropriées tant sur le plan juridique que sur celui de l'efficacité. Par conséquent, leur devoir de loyauté exige notamment que les fonctionnaires communiquent à leurs supérieurs, y compris les politiciens, leurs points de vue sur des questions et qu'ils mettent leurs supérieurs en garde s'ils estiment qu'ils agissent, ou s'apprêtent à agir, d'une façon qu'ils considèrent comme illégale, inappropriée ou contraire à l'éthique. On insiste sur l'intégrité et la responsabilité des fonctionnaires. Toutefois, s'ils sont censés exprimer leurs points de vue, les fonctionnaires sont aussi tenus d'en discuter uniquement au sein de l'administration et d'obéir aux ordres après avoir été écoutés. Les fonctionnaires ne doivent lancer l'alerte que dans des situations extraordinaires.

« Les gardiens de la démocratie » : l'administration de l'État selon la Constitution

Le contrat de fonctionnaire correspond bien au rôle que la Constitution de 1974 — l'Instrument de gouvernement (*regeringsformen*) (IG) — accorde à l'administration publique. Lors de son élaboration, le présent IG a été décrit comme une entreprise de codification : il devait être un reflet de la façon dont les choses fonctionnaient dans la pratique, et non pas exprimer la vision d'un monde nouveau (Möller 2024). Cela s'appliquait également à l'administration publique. Autrement dit, les règles destinées à l'administration devaient refléter le contrat de fonctionnaire tel qu'il était perçu à l'époque.

La Suède étant une démocratie libérale, d'après le principe de la souveraineté du peuple, l'administration est subordonnée au gouvernement et doit lui être loyale. L'IG énonce donc que « tout pouvoir public en Suède émane du peuple » (IG 1:1), que « le gouvernement dirige le royaume » (IG 1:6) et que « les autorités administratives gouvernementales sont subordonnées au gouvernement » (IG 12:1).

Cependant, le devoir d'obéissance de l'administration envers le gouvernement n'est pas sans limites. L'administration joue plutôt un rôle qui limite le pouvoir des élus, ce qui est justifié par sa position particulière au sein de l'État, où la conformité aux règles et la prise de décisions fondées sur l'objectivité sont soulignées dans l'IG (Sundström 2024).

Un principe d'égalité est établi dans le premier article de l'IG : « Le pouvoir public est exercé dans le respect de la loi. » Et l'article IG 1:9 dispose que les agences gouvernementales « doivent respecter l'égalité de tous devant la loi en s'acquittant de leurs tâches ». Chaque agence a de plus une obligation de révision judiciaire, qui comporte l'interdiction d'appliquer des dispositions provenant du gouvernement ou du Parlement si elle constate qu'elles sont en conflit avec d'autres dispositions énoncées dans des lois supérieures (IG 12:10). De plus, et comme il a été mentionné ci-dessus, l'administration ne prend pas les décisions dans les affaires qui concernent l'exercice du pouvoir vis-à-vis d'un individu « au nom du ou de la ministre », ni « au non du gouvernement ». Ces questions ne sont pas déléguées par le gouvernement, mais le pouvoir de décision repose sur ce qui apparaît dans la loi, selon laquelle les décisions sont prises uniquement au nom de l'agence gouvernementale en question (IG 12.2).

Le principe d'objectivité, visant la prise de décisions à la suite d'un raisonnement fondé sur la connaissance et l'expérience de la façon dont les réformes et les règles publiques fonctionnent dans la pratique, est précisé à l'article IG 1:9, qui mentionne que les agences doivent « faire preuve d'objectivité et d'impartialité ». De plus, l'article IG 12:5 statue que l'expérience et le mérite doivent être les principaux critères pour les nominations à des postes dans l'appareil de l'État. Selon les articles IG 7:2 et IG 10:13, les agences gouvernementales doivent également fournir au gouvernement les renseignements dont il a besoin pour prendre ses décisions, et le gouvernement doit écouter les propositions et les critiques émanant des agences.

Ces règles constitutionnelles signifient que les fonctionnaires ont l'obligation d'informer. Afin de protéger les citoyens (et les politiciens), l'administration doit « dire la vérité aux personnes qui détiennent le pouvoir » (Wildavsky 1979), intégrité, indépendance et expérience étant les mots clés alors que les représentants de l'État sont appelés à agir comme « les gardiens de la démocratie » (Lundquist 1998; Bull 2017; Sannerholm 2020). En ce sens, le peuple s'est lui-même mis au pas au moyen de diverses mesures procédurales contenues dans l'IG. Voilà ce que signifie la démocratie constitutionnelle. C'est une forme de partage de pouvoir non pas horizontal, mais vertical (Bull 2013).

Des difficultés pour l'âge d'or

S'il y a eu jamais un « âge d'or » pour l'administration publique suédoise et ses fonctionnaires, ce fut durant les six décennies du début des années 1930 à la fin des années 1980. Certes, il y avait des plaintes au sujet du « conformisme ennuyeux » des Suédois, qui manifestaient souvent de l'insociabilité et une confiance naïve dans l'administration (Berggren et Trädgårh 2015, p. 20–21). De plus, des fonctionnaires se plaignaient de la lourdeur des formalités administratives et de l'inefficacité (Marklund 2023; voir aussi Andersson 2009). Mais, dans l'ensemble, les Suédois avaient confiance dans l'administration et réussissaient très bien durant ces années, connaissant ce qu'on a appelé « les années records ».

Le marché bureaucratique qui émergea pendant ces années reflétait typiquement une relation fiduciaire (*trustee-type*), par opposition à une relation d'agence (*agency-type*) (Hood et Lodge 2006). Cependant, ces dernières années, des changements ont créé des tensions dans les relations de confiance à la fois entre l'administration et les citoyens, et entre l'administration et les politiciens. La section qui suit examine ces changements en détail.

Nouvelle gestion publique

À compter du milieu des années 1980, d'importantes réformes administratives ont été menées en Suède. Ces réformes, qui s'inscrivaient largement dans la vague réformatrice internationale appelée la nouvelle gestion publique (NGP), étaient destinées à répondre aux critiques affirmant que le secteur public était devenu trop important et trop coûteux. On considérait qu'il était aussi trop rigide et peu axé sur le citoyen. On lui reprochait également d'être devenu trop compliqué et inaccessible, et d'accorder trop de pouvoir aux fonctionnaires aux dépens des élus politiques (voir Sørensen et Torfing 2024, p. 7–9).

Tandis que la fin des années 1980 était caractérisée par des réformes portant sur la gestion, les années 1990 ont été une période de réformes axées sur le marché (Sundström 2016). Ensemble, ces réformes en sont venues à modifier fondamentalement l'administration. Du côté positif, elles ont rapproché l'administration des citoyens et l'ont rendue plus consciencieuse, plus axée sur les résultats et plus soucieuse des

coûts. Mais elles ont posé également de sérieuses difficultés pour le marché bureaucratique.

Les théoriciens de l'organisation suédois soutiennent que les réformes axées sur la NGP ont entraîné un virage en ce sens que l'administration était perçue non plus comme un ensemble d'agences traditionnelles, mais comme un ensemble d'organisations formelles calquées sur le modèle de l'entreprise privée (Brunsson et Sahlin-Andersson 2000; Jacobson 2020; voir aussi Bromley et Meyer 2017; Ainsworth et Ghin 2023, p. 419–420). Ces changements ont été mis en lumière par ces chercheurs.

Premièrement, les réformes inspirées de la NGP ont renforcé *l'individualisme* parmi les agences gouvernementales suédoises. L'adoption de la gestion du rendement a fait en sorte que tout un ensemble de concepts ont été importés du secteur des affaires et a amené les agences à se concentrer de plus en plus sur leurs propres activités, des concepts tels que les objectifs opérationnels, les rapports de résultats, le coût unitaire, les indicateurs et les consommateurs. De plus, on a donné à ces activités un solide ancrage organisationnel dans l'administration par l'intermédiaire d'agences, de lois, de fonctions et d'unités à vocation économique. Chaque agence s'est vu confier ses propres objectifs et sa propre responsabilité par rapport aux résultats, et elle produit ses propres rapports annuels, ses plans d'activités, etc. Parallèlement, des services des RH et des RP ont été créés dans les agences, dans lesquels on élabore des visions, des énoncés de valeurs, des logos et des sites Web afin de produire une image attrayante de l'organisation. Divers outils numériques visent à améliorer le milieu de travail dans le même sens. Les outils, qui mesurent l'humeur des employés, permettent à l'agence de présenter, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, l'image d'une organisation prospère et bien rodée.

Deuxièmement, la mise en place de la gestion du rendement, exprimée par le modèle de gouvernance très prisé appelé la gestion par résultats (GR), signifie que l'accent porte sur la *rationalité des objectifs*. Ainsi, les objectifs et les exigences de rendement doivent être formulés pour toutes les agences, et les objectifs doivent être clairement établis et répartis à différents niveaux de sorte que chaque service et chaque unité, et même chaque employé, se voit assigner ses propres objectifs et ses propres exigences de rendement. À ces niveaux, il faut considérer

les différentes mesures qui s'offrent puis les choisir en fonction des objectifs fixés.

Troisièmement, les réformes de la NGP ont entretenu une ferme croyance dans le *leadership*. On a mis l'accent sur l'importance des chaînes directes de commandement et de responsabilité. Dans un tel contexte, il faut déterminer clairement qui est responsable de quoi et qui devra assumer la responsabilité lorsque les objectifs et les exigences de rendement ne seront pas atteints. En tant qu'employé, il faut être loyal envers la direction et être guidé par les documents relatifs aux objectifs et les plans d'activités adoptés par la direction. En tant que gestionnaire, il est important de clarifier les priorités, de créer des liens entre les compétences, de bâtir des équipes efficaces et d'« entraîner » les employés. En tant qu'employé, on doit être guidé et inspiré par le gestionnaire. Par conséquent, les qualités telles que la compétence sociale, le charisme et l'image sont très valorisées (Reitan 2022). Afin que les gestionnaires disposent d'une marge de manœuvre, l'État a délégué un certain nombre de décisions importantes à la direction — les directeurs généraux —, comme celles qui concernent l'emplacement de l'agence, son organisation interne et la nomination des cadres au sein de l'agence.

En somme, il y a eu un virage du modèle traditionnel de l'agence vers un mode d'organisation formel semblable à celui d'une entreprise privée. Le sentiment d'*identité* caractérisé par l'appartenance à une communauté dans laquelle on se voit simplement comme une autre agence parmi d'autres et un élément d'un tout plus grand s'est transformé en un sentiment d'individualisme qui amène à tracer des frontières et à définir son autonomie vis-à-vis du monde extérieur, et qui incite à vouloir se singulariser et sortir du lot en renforçant son « image de marque ». La *prise de décisions* a abandonné une logique de règles, où l'on se demande devant quelle situation on se trouve et quelle règle officielle s'applique dans une telle situation, pour ensuite suivre la règle qui correspond le mieux à la situation, au profit d'une logique de conséquences, où l'on formule un objectif, on envisage autant de mesures que possible, on évalue et on compare ces options les unes avec les autres puis on choisit celle qui permet le mieux de réaliser l'objectif. Et la *responsabilité* s'est déplacée, car la responsabilité personnelle du fonctionnaire, en vertu de laquelle il doit conserver une

saine attitude critique envers les cadres et « dire la vérité à ceux qui sont au pouvoir » au nom des principes de légalité, d’objectivité et de loyauté envers les citoyens, a cédé le pas au leadership, qui appelle le fonctionnaire à accorder sa loyauté à l’organisation et qui s’exprime en termes d’objectifs et d’exigences de rendement établis par la direction et le supérieur du fonctionnaire (voir figure 5.1).

Figure 5.1
Conséquences des réformes de la NGP du point de vue organisationnel

	Agence gouvernementale	Organisation formelle
<i>Identité :</i>	Communauté	Individualisme
<i>Prise de décisions :</i>	Respect des règles	Rationalité des objectifs
<i>Responsabilité :</i>	Responsabilité personnelle	Leadership

Bien sûr, ce déplacement n’a pas eu la même ampleur dans les trois dimensions, ni dans tous les secteurs de politique et toutes les agences (voir Ainsworth et Ghin 2023), mais de manière globale le déplacement est évident.

Cette évolution a eu un effet sur les perceptions et les identités de rôle parmi les fonctionnaires et a réorienté les priorités vers des valeurs économiques (rationalité fonctionnelle, rapport coût-efficacité et productivité) plutôt que sur les valeurs démocratiques fondamentales (démocratie politique, légalité et éthique publique) (Lundquist 1998; Diefenbach 2009; Stoker 2021). Il y a lieu de souligner que cette réorientation s’est produite bien que les valeurs économiques n’aient aucun fondement dans l’IG.

La réorientation des priorités a eu deux conséquences négatives sur le marché bureaucratique. D’abord, en raison de la volonté de rendre l’administration plus maîtrisable et plus accommodante, une partie de l’administration se montre de plus en plus réticente à « dire la vérité à ceux qui sont au pouvoir ». Des critiques affirment qu’à cause l’insistance sur la gestion hiérarchique et sur un leadership fort — et de l’importance accrue accordée à la concurrence –, beaucoup de fonctionnaires ont le sentiment que le plafond est plus bas. La crainte de

représailles est aujourd'hui répandue, entraînant une passivité et une servilité accrues chez les fonctionnaires. L'administration s'est faite plus silencieuse et n'ose pas exprimer ses points de vue professionnels comme elle le faisait auparavant (ST 2021; Ehn 2020; Funcke 2023).

De plus, le fait que les agences gouvernementales sont considérées semblables aux entreprises privées dotées d'une structure de gestion hiérarchique a eu des répercussions sur le respect et l'application des règles officielles chez les fonctionnaires. Les agences sont dirigées par des « gestionnaires » qui voient de plus en plus les agences comme leurs fiefs personnels (Hall 2015, p. 206) dont les vassaux sont chargés d'atteindre des objectifs et de répondre à des exigences de rendement formulés dans des documents au statut juridique imprécis.

Nous assistons présentement à une hiérarchie de règles qui est sur le point de s'inverser et dans laquelle les documents relatifs aux objectifs, les stratégies, les notes de service, les plans d'action, les ententes et les discussions informelles occupent de plus en plus de place, tandis que les lois et autres textes officiels deviennent de moins en moins importants. De façon générale, le point de vue des lois administratives a été écarté (Djurberg Malm et Sannerholm 2011, p. 12). Plusieurs « affaires » et scandales survenus au cours des 10 ou 20 dernières années, dans lesquels des hauts fonctionnaires étaient impliqués, témoignent de cette évolution. « Les agences suédoises semblent souvent avoir de la difficulté à suivre les lois, les règles et les routines », résume Richard Sannerholm (2020, p. 97) après avoir analysé en profondeur ces affaires et ces scandales.

Cette évolution signifie également que la volonté de l'administration de protéger les politiciens et sa capacité de le faire ont diminué. Dans certains cas, ces « affaires » et ces « scandales » ont coûté cher au gouvernement, et plusieurs ministres et secrétaires d'État ont été forcés de quitter leur poste à cause de mesures que des hauts fonctionnaires avaient ou n'avaient pas prises.

Le régime de Tidö

Les réformes axées sur la NGP et lancées dans les années 1980 et 1990 ont donc transformé l'administration publique suédoise, suscitant chez les fonctionnaires des comportements problématiques qui ont eu une incidence sur le marché bureaucratique et qui marquent peut-

être la fin de « l'âge d'or », ou du moins le début de la fin d'une telle époque. Et cette transformation concerne le contrat de fonctionnaire et le contrat social, ce dernier étant touché avant tout par une grande marchandisation de divers services publics durant les années 1990 et de fortes idées de concurrence, d'individualisme et de réalisation de soi, idées qu'il n'est pas toujours facile de concilier avec les valeurs centrales de « la Maison du peuple », c'est-à-dire l'égalité, l'équité sociale et la bienveillance envers les citoyens qui sont dans le besoin.

Les réformes de la NGP n'ont toutefois pas été mises en œuvre à cause d'une faible confiance dans l'administration. Elles visaient plutôt à démontrer que les politiciens s'employaient fermement à atteindre de meilleurs résultats et à améliorer l'efficacité de l'administration, afin d'apaiser les critiques à son endroit (Stoker 2021, p. 252). Cependant, un nouveau gouvernement est arrivé au pouvoir en Suède en 2022. Ce gouvernement est composé de trois partis traditionnels de droite, mais il dépend beaucoup des Démocrates suédois, dont l'appui a augmenté depuis leur entrée au Parlement en 2010 et qui constituent maintenant le deuxième parti politique en importance au Parlement.

Les Démocrates suédois sont un parti populiste, xénophobe et nationaliste comme on en trouve dans beaucoup d'autres États européens. Et à l'instar des partis populistes en général, les Démocrates suédois pratiquent une politique de la peur (Rothstein 2018b) qui oppose une élite animée par des intérêts égoïstes, au peuple dont les intérêts réels ne peuvent être découverts et traduits en action politique que par les populistes (Mudde et Kaltwasser 2013)ⁱⁱ. Cette élite égoïste est perçue dans une large mesure comme composée de hauts fonctionnaires, à qui il ne faut pas faire confiance (Stoker 2021).

Les Démocrates suédois ne détiennent aucun poste de ministre, mais le gouvernement a signé un accord global et détaillé avec le parti — l'accord de Tidö — dont plusieurs recommandations sont mises en œuvre ou à l'étude au moment d'écrire ces lignes, et si elles sont mises en œuvre telles qu'elles ont été prévues, elles augmenteront la pression sur le marché bureaucratique.

Le *contrat social* est remis en question parce que l'accord met l'accent sur un groupe de gens en particulier. L'accord de Tidö est dominé par la migration et la prévention de la criminalité, deux thèmes qui y sont liés de façon répétitive. Par exemple, l'État doit déterminer

combien de citoyens étrangers participent à des gangs criminels et accroître le nombre de ses contrôles aux frontières intérieures pour combattre la migration irrégulière et la criminalité transfrontalière. On doit également élaborer des propositions concernant la révocation de la citoyenneté de ceux qui commettent un crime et le droit pour la police de procéder à des fouilles non fondées dans des régions données. Il est prévu que les « activités de retour », qui visent à renvoyer les migrants dans leurs pays d'origine, seront mises au premier plan et renforcées.

Parallèlement, une obligation générale de signalement sera introduite, en vertu de laquelle l'administration devra s'assurer que les individus ont légalement le droit de rester en Suède, et devra informer l'Office national suédois des migrations et la police si elle découvre des personnes qui n'ont pas ce droit. Cette obligation ira de pair avec une autre règle principale contenue dans la loi sur le secret, ce qui signifie que chaque agence gouvernementale devra transmettre tous les renseignements pertinents concernant un citoyen aux autorités chargées d'appliquer la loi.

Toutes ces propositions signifient essentiellement qu'en conséquence l'administration doit devenir plus proactive et accroître son rôle de surveillance pour régler la question des migrants. Et la responsabilité de surveiller plus activement et plus étroitement les migrants n'incombe pas seulement aux autorités publiques telles que la police et le service des douanes. Même les écoles, les services sociaux, l'Office national suédois des migrations, le Service de l'emploi, l'Agence de la sécurité sociale, l'Agence suédoise des impôts, les établissements de soins de santé et d'autres doivent mener plus activement, et de leur propre initiative, des vérifications d'identité et fournir des renseignements aux autorités chargées de prévenir la criminalité. C'est dans cette optique qu'on peut envisager le recensement national annoncé dans l'accord de Tidö. Le recensement, de concert avec les nouvelles obligations de signalement, se transformera en une chasse menée par l'État pour trouver des personnes susceptibles d'être déportées. Lors de ce recensement, les Démocrates suédois veulent effectuer des raids non annoncés à l'aube à des adresses suspectes (SVT Nyheter 2022).

Dans la pratique, l'accord de Tidö attribue à un groupe précis de personnes (les migrants) une certaine propension (à se livrer à des ac-

tivités criminelles). Et ce portrait de la question constitue le fondement des mesures destinées à traquer et à contrôler ces migrants portés au crime. Cela va à l'encontre de l'égalité de traitement, une norme rigoureuse qui est au cœur du contrat social suédois. Non seulement les autorités devront avoir recours au profilage racial — pour réduire le nombre et accroître l'efficacité des vérifications d'identité —, mais il est censé y avoir à l'égard des migrants d'autres motifs plus ambigus pour prendre des décisions faisant autorité que ceux applicables à d'autres groupes sociaux, dont la possibilité de déporter des migrants en se fondant uniquement sur des soupçons qu'un crime a été commis ou sur un « manque de bonne conduite » en général. Cette dernière condition risque de restreindre la liberté de parole des personnes qui habitent en Suède en vertu d'un permis de résidence (Tanaka et Olson 2023). En outre, le gouvernement a augmenté le plancher salarial des immigrants de 13 000 SEK à 26 560 SEK par mois, si bien que les travailleurs de pays non européens qui se voient offrir un salaire inférieur à ce seuil n'obtiendront pas de permis de travail. Les critiques soutiennent que cette modification législative remet en question le modèle suédois de coopération sur le marché du travail et d'ententes collectives (Blume 2023).

Le traitement différentiel d'un groupe de personnes exercera une pression considérable sur le contrat social. Les fonctionnaires reconnaissent certainement le risque que les personnes non ciblées par ces mesures percevront de plus en plus les migrants comme un problème si les autorités se mettent à les contrôler systématiquement. En même temps, il existe un risque que la population ne perde confiance dans l'administration quand elle aura l'impression que celle-ci dévie du principe fondamental de l'égalité de traitement.

Les demandes concernant l'exercice d'un nouveau rôle davantage axé sur la surveillance entraîneront une pression considérable et un stress éthique, en particulier pour les agences d'aide sociale (Hilleberg *et al.* 2022). Non seulement parce que ces agences sont les principales entités qui se sont employées à créer un rapprochement avec les plus vulnérables et les plus démunis de la société en les traitant avec confiance et respect, mais en outre parce que leur profession les appelle à aider et à soutenir des personnes, non à les traquer et à les dénoncer. Quel effet cela a-t-il? Eh bien, des parents inquiets que leurs enfants

ne basculent dans la délinquance seront probablement moins portés à communiquer avec les services sociaux. D'ailleurs, des membres du personnel dans le secteur des soins de santé ont déjà créé un site Web appelé « Nous ne faisons pas de signalements »ⁱⁱⁱ, où les travailleurs de la santé peuvent laisser leur signature pour protester contre le projet de loi sur le signalement.

Le *contrat de fonctionnaire* est également remis en question par l'accord de Tidö. Une proposition visant à accroître la responsabilisation des fonctionnaires est particulièrement problématique (Crona 2022). Les représentants des partis ayant conclu l'accord de Tidö font valoir que cette mesure est nécessaire parce que l'administration est inefficace, corrompue et remplie d'activistes politiques (Enholm et Strandman 2023; Davidson 2023). Il y a certainement des cas d'inefficacité et de comportement inapproprié parmi les fonctionnaires suédois (voir par ex. Sannerholm 2020). Toutefois, aucune recherche ne vient étayer une description aussi générale de l'administration publique. Les critiques affirment plutôt qu'à cause des coupures budgétaires répétées, surtout celles qui touchent les activités de base, il est de plus en plus difficile pour les enseignants, les professionnels de la santé, les travailleurs sociaux, etc., de maintenir la qualité dans leurs tâches quotidiennes (Lejon et Erkers 2023).

Au lieu de mettre en lumière ces piètres conditions, les partis à l'origine de l'accord de Tidö sèment le doute sur les fonctionnaires (Lejon *et al.* 2023). Les critiques affirment que l'administration sentira sa réputation entachée et deviendra de plus en plus timide et passive, et que la relation entre les politiciens et les fonctionnaires sera davantage soumise à la hiérarchie, et consistera à donner des ordres plutôt qu'à communiquer et à échanger des idées (Karkiainen 2024; Ekers *et al.* 2023).

Des changements réels en ce sens ont déjà été observés. Par exemple, des directeurs généraux et des membres des conseils d'administration d'agences gouvernementales ont été remplacés d'une manière qui, selon les critiques, implique une politisation de l'administration (Eriksson 2023; Andersson 2023; Pettersson 2023). L'attaque menée par le gouvernement contre l'éducation, la radiodiffusion publique et la culture est particulièrement inquiétante. Les critiques affirment que le principe directeur de l'indépendance des agences, établi de longue

date dans ces domaines, est en train de s'éroder, alors que les mesures de contrôle se sont accrues et que le financement a diminué (Scherman 2024; Wolk 2024; Dernevik *et al.* 2023; UKÄ 2024).

De plus, le gouvernement a pris des décisions et mis en œuvre divers changements qui ciblent les agences, sans les avoir consultées au préalable. Certaines de ces décisions ont été très lourdes de conséquences pour les agences et ont parfois même mené à la fermeture d'agences entières (Jacobsson et Sundström 2023).

De façon plus générale, le gouvernement actuel n'a plus autant recours aux connaissances et aux compétences de l'administration que les gouvernements précédents lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ses politiques. Cette situation s'explique en partie, soutiennent les critiques, par la méfiance du gouvernement envers l'administration. Les fonctionnaires estiment en particulier qu'on les accuse de ne pas faire d'effort dans le cadre de leur travail pour aider le gouvernement à réaliser ses objectifs, de travailler trop lentement ou même de faire obstacle au gouvernement (Ahlbäck Öberg *et al.* 2023).

En effet, dans un discours adressé aux fonctionnaires des Services du gouvernement, le premier ministre Ulf Kristersson a déclaré récemment : « Ce que nous faisons touche l'ensemble de la Suède et doit être préparé minutieusement. Cependant, la rigueur n'excuse pas la lenteur; au contraire, la vitesse a une valeur intrinsèque. Pas seulement dans les sports et en affaires. Nous devons démontrer que le changement est possible » (Thurfjell 2024).

Ce message a mal passé auprès des fonctionnaires. Ils l'ont interprété comme le désir du gouvernement que les fonctionnaires tournent les coins rond et privilégient la vitesse plutôt que l'exactitude, et qu'ils prennent les mesures les plus rapides plutôt que celles qui sont les meilleures et qui, en fin de compte, donnent le plus de résultats. On considère que l'adoption des modifications législatives a été précipitée, ce qui engendre de la frustration chez les fonctionnaires (*ibid.*).

On a évoqué notamment le fait que le parlementarisme de contrat est commun en Suède pour expliquer que le gouvernement fait moins appel aux connaissances professionnelles de l'administration (Bäck et Hellström 2022). Le concept réfère à des ententes que le gouvernement a été forcé de signer avec divers partis qui l'appuient, en raison de situations parlementaires de plus en plus complexes. L'accord de Tidö en

est l'exemple ayant la plus grande portée. L'accord établit en détail comment divers secteurs de politique doivent être réformés — avant que les enjeux aient été adéquatement examinés. L'administration est donc mise devant un fait accompli (Jacobsson et Sundström 2023). On s'est demandé si le gouvernement, par ce genre de décisions, ne contrevenait pas à l'exigence que la Constitution lui impose (IG 7:2) de consulter les agences avant de prendre ses décisions (Scherman 2019). Quoi qu'il en soit, cette inversion de l'ordre, où l'on prend d'abord les décisions et ensuite on mène de brèves enquêtes, fait en sorte que les compétences de l'administration ne sont pas utilisées pleinement.

À quel point l'État suédois est-il profond?

Dans l'ensemble, l'accord de Tidö risque d'entraîner des changements importants dans l'État suédois, accélérant la transformation d'un État providence fort, engagé envers l'égalité de traitement des citoyens (fondé sur un marché fiduciaire), en un État dénonciateur morose et discriminatoire dont la légitimité est affaiblie (fondé sur un marché d'agence).

Comment les fonctionnaires suédois réagiront-ils lorsque les valeurs d'égalité de traitement, de légalité et d'objectivité — des valeurs cruciales non seulement pour le marché bureaucratique mais aussi, plus généralement, pour la démocratie libérale — seront compromises? Vont-ils agir comme des « gardiens de la démocratie » et s'engager dans un « gouvernement de guérilla » (O'Leary 2019) en soulevant des inquiétudes au sujet de leurs supérieurs, en lançant l'alerte ou peut-être même en ayant recours au sabotage, ou abandonneront-ils plutôt le navire en prenant la sortie? Ou vont-ils se rabattre sur la seule option qui reste, la loyauté, et mettre en œuvre fidèlement les politiques de « dirigeants sans principes » (Schuster *et al.* 2022)?

Le point de départ est un peu inquiétant, car l'application intense de réformes inspirées de la NGP a, comme nous l'avons vu ci-dessus, altéré l'état d'esprit des fonctionnaires, les rendant plus timides et plus silencieux, et moins portés à suivre les règles officielles. En ce sens, la NGP a ouvert la voie à un phénomène nouveau auquel les chercheurs s'intéressent et l'appellent le recul démocratique : les fonctionnaires semblent aujourd'hui moins portés à protéger les valeurs et les ins-

titutions qui sont au cœur de la démocratie libérale, qu'ils ne l'étaient il y a quelques décennies (Stoker 2021, p. 247; Bauser *et al.* 2021; Yesilkagit *et al.* 2024).

De plus, les fonctionnaires suédois n'ont pas coutume de s'opposer fermement aux politiciens. Nous avons vu plus tôt que le contrat de fonctionnaire en Suède a été caractérisé par l'harmonie et la confiance. Les politiciens suédois ne se sont jamais attaqués aux ingrédients essentiels de la démocratie libérale auparavant. À cet égard, les fonctionnaires suédois n'ont jamais été soumis à l'épreuve. Le soulèvement contre le projet de « loi sur les informateurs » est encourageant. C'est le cas également des critiques massives suscitées par un changement de politique au sein des Services du gouvernement, décidé en décembre 2023, qui comporte une politisation des fonctionnaires lourde de conséquences (ST 2024).

Des actions d'un « gouvernement de guérilla » ont déjà été détectées, ce qui indique peut-être que les normes sur lesquelles repose le marché bureaucratique suédois sont robustes et ne vont pas céder si facilement. Cependant, malgré ces signes de courage et de résistance, de récents développements devraient donner à réfléchir. Même si les relations entre les citoyens et l'administration, et entre les politiciens et les fonctionnaires, demeurent peut-être assez bonnes, la confiance dans ces relations est ébranlée et risque d'être minée rapidement si les valeurs qui les sous-tendent sont affaiblies davantage. Au bout du compte, la séparation verticale des pouvoirs risque de s'étioler : il ne restera peut-être plus de fonctionnaires assez solides pour avertir les politiciens qu'ils sont en train d'agir de manière illégale, inappropriée ou contraire à l'éthique.

Alors, que peut-on faire pour assurer le maintien d'une administration forte, marquée par l'intégrité? Une idée proposée consiste à renforcer l'autonomie officielle de l'administration par rapport aux politiciens (Yesilkagit *et al.* 2024). Toutefois, comme il a été mentionné précédemment, les agences gouvernementales suédoises disposent déjà officiellement d'une grande autonomie. L'autonomie ne semble pas être le principal problème en Suède.

Une autre idée souvent avancée est de tenter de renforcer l'administration grâce à divers types d'éducation et de formation. Tant les chercheurs que les commissaires publics soutiennent que les fonction-

naires doivent acquérir une meilleure compréhension de ce que signifie leur travail au service de l'État et qu'il faut leur enseigner les exigences qui viennent avec le poste (Yesilkagit *et al.* 2024; SOU 2020, p. 40). Bien qu'il y ait un besoin à ce sujet, l'éducation et la formation ne seront toutefois pas suffisantes. Il importe de reconnaître que beaucoup de ceux qui ont agi de façon inappropriée dans les scandales et les affaires des dernières années étaient des fonctionnaires très expérimentés qui connaissaient bien le droit administratif. Leur connaissance des règles officielles ne faisait pas défaut. Ils ont plutôt commis leurs gestes parce qu'ils le voulaient et en avaient la possibilité, et faute d'une « voix intérieure » qui leur rappelait les valeurs de la primauté du droit, conclut Sannerholm (2020 p. 262) dans son résumé de ces événements.

Je soutiens que ces comportements répréhensibles peuvent s'expliquer avant tout par un déplacement des perceptions et des identités du rôle de l'agence traditionnelle, dirigée par des fonctionnaires qui suivent des règles, à l'organisation de type commerciale, dirigée par des gestionnaires qui cherchent à atteindre des objectifs. En conséquence, si l'on veut maintenir un ordre où les fonctionnaires sont forts, le gouvernement doit prendre des mesures pour que les perceptions et les identités de rôle reviennent à celui de l'agence traditionnelle.

Je partage ainsi l'avis d'Olsen qui, déjà en 2005, affirmait qu'« il est peut-être temps de redécouvrir la bureaucratie » (Olsen 2005). Cette avenue ne doit pas être interprétée comme une tentative nostalgique de rebâtir les institutions de l'État exactement telles qu'elles étaient auparavant, mais plutôt de mettre en évidence les valeurs et les principes fondamentaux qui ont été écartés, et d'essayer de restaurer le modèle traditionnel de l'agence sous une nouvelle forme moderne (voir Sørensen et Torfing 2024).

À cet effet, la politique de réforme administrative doit cesser de mettre autant l'accent sur les idées de la NGP. Il faut que la politique de réforme administrative se caractérise par une compréhension bien plus profonde et plus large du genre d'organisation qu'est l'administration publique. En se fondant sur cette compréhension, la politique doit accroître le pluralisme et être ouverte à de nouvelles façons de gouverner et à de nouveaux modes d'organisation fondés sur des valeurs publiques différentes, ce qui ramène à l'avant-plan les principes fondamentaux tels que le respect, l'équité, l'intégrité, l'objectivité et

l'égalité — et l'idée que non seulement le rendement est important, mais aussi les processus (Stoker 2021, p. 259; Pierre *et al.* 2024 p. 10).

Cela exige une (ré)organisation réfléchie du secteur de la politique de réforme administrative (Sundström 2022b). Le gouvernement doit s'assurer que tous les problèmes organisationnels et de gouvernance font l'objet d'une attention et d'une réflexion adéquates, pas uniquement ceux liés à la NGP, et que leur solution est appuyée et mise en œuvre. Le travail de renouvellement et d'élaboration doit donner lieu à des discussions plus larges, plus ouvertes et plus égalitaires, qui soient ancrées à la fois dans les valeurs démocratiques et les valeurs économiques qui sous-tendent l'ethos public. Cela suppose l'établissement de nouvelles institutions (agences, législation, unités, postes, langage) qui aident les fonctionnaires à protéger et à promouvoir activement les valeurs démocratiques — et une minimisation de l'importance des institutions qui appuient les valeurs économiques, non parce que les valeurs économiques n'ont pas d'importance, mais parce qu'il est nécessaire de maintenir un équilibre.

Le prix « Pour la diligence et la loyauté au service du royaume » est décerné depuis 221 ans en Suède. Il exprime un idéal important auquel aspirent les fonctionnaires de l'État. Il est temps que le gouvernement souligne l'importance de cet idéal et prenne des mesures pour renforcer les valeurs qu'il incarne — sinon, le prix risque de devenir un anachronisme.

RÉFÉRENCES

- Ahlbäck Öberg, S., Hall, P. et Sundström, G. (2023). « Tidölönerna ett hot mot rättsstatens principer », article de débat dans *Svenska Dagbladet*, 10 décembre.
- Ainsworth, S. et Ghin, P. (2023). « Public Servants in Reflection », dans Sullivan, H., Dickinson, H. et Henderson, H. (dir.), *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Palgrave Macmillan.
- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. Palgrave Macmillan.
- Andersson, H. L. (2023). « SD-toppen om petade Ribbenvik: "Dags att städa" », article dans *Expressen*, 13 février. [<https://www.expressen.se/nyheter/sd-toppen-om-petade-gdn-dags-att-stada/>]
- Andersson, J. (2009). « Nordic Nostalgia and Nordic Light: The Swedish model as Utopia 1930–2007 », *Scandinavian Journal of History*, vol. 34, no 3, 229–245.
- Bauer, M. W., Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, K. et Becker, S. (dir.) (2021). *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Blume, E. (2023). « Branscher klarar inte nya lönekravet — "Hotar svenska modellen" », article dans *Tidningen Näringslivet*, 31 juillet.
- Boin, A., Fahy, L. et 't Hart, P. (dir.) (2020). *Guardians of Public Value: How Public Organisations Become and Remain Institutions*. Palgrave Macmillan.
- Bromley, P. et Meyer, W. J. (2017). « "They Are All Organizations": The Cultural Roots of Blurring Between the Nonprofit, Business, and Government Sectors », *Administration & Society*, vol. 49, no 7, 939–966.
- Brunsson, N. et Sahlin-Andersson, K. (2000). « Constructing organizations: The Example of Public Sector Reform », *Organization Studies*, vol. 21, no 4, 721–746.
- Bull, T. (2013). « Självständighet och pluralism. Om vertikal maktindelning i Sverige », dans Bull, T. *Fundamentala fragment. Ett konstitutionellt lapptäcke*. Iustus förlag, 29–53.
- Bull, T. (2017). « Den offentliga tjänstemannen — makthavare i medborgarnas tjänst », dans Lind, A.-S. et Namli, E. (dir.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*. Studentlitteratur.
- Bäck, H. et Hellström, J. (2022). « Minority Governments in Sweden: Majority Cabinets in Disguise », dans Field, B. N. et Martin, S. (dir.), *Minority Governments in Comparative Perspective*. Oxford University Press.
- Crona, M. (2022). « Kristersson använder tjänstemännen för att slå mot politiken », article dans *Arbetsvärlden*, 4 juillet.
- Dahlström, C. et Lapuente, V. (2017). *Organizing the Leviathan: How the Relationship Between Politicians and Bureaucrats Shapes Good Government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Davidson, K. (2023). « Aktivister förklädda till tjänstemän hotar rättssäkerheten », article dans *Tidningen Näringslivet*, 12 janvier.

- Dernevik, U., Troberg, A. et Orring, B. (2023). « Öppet brev till kulturpolitiska talespersoner i M, KD och L », article de débat dans *Göteborgs-Posten*, 27 février.
- Diefenbach, T. (2009). « New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Side of Managerialistic “Enlightenment” ». *Public Administration*, vol. 87, no 4, 892–909.
- Djurberg Malm, K. et Sannerholm, R. (2022). « Rättsstaten i den svenska förvaltningen », dans Djurberg Malm, K. et Sannerholm R. (dir.), *Rättsstaten i den svenska förvaltningen: En forskningsantologi*. Statskontoret.
- Ehn, P. (2020). « Statstjänstemannen — quo vadis », dans Ehn, P. et Sundström, G. (dir.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi*. Statskontoret.
- Ekers, H. et al. (2023). « Svenska tjänstemän är inte ett gäng aktivister », article de débat dans *Aftonbladet*, 22 février.
- Elder, N. (1970). *Government in Sweden: The Executive at Work*. Pergamon Press.
- Elder, N., Alastair, H. T. et Arter, D. (1982). *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*. Oxford, Martin Robertson.
- Enholm, M. et Strandman, M. (2020). « SD: Stoppa aktivism på myndigheter », article de débat dans *Svenska Dagbladet*, 22 août.
- Eriksson, G. (2023). « SD vill ta över ”den djupa staten” — som Trump », article dans *Svenska Dagbladet*, 14 mai.
- Funcke, N. (2023). « Så monteras den svenska yttrandefriheten ned steg för steg », article de débat dans *Dagens Nyheter*, 30 novembre.
- Gioia, D. A., Nag, R. et Corley, K. G. (2012). « Visionary ambiguity and strategic change: The virtue of vagueness in launching major organizational change », *Journal of Management Inquiry*, vol. 21, no 4, 364–375.
- Götz, N. (2004). « The Modern Home Sweet Home », dans Almqvist, K. et Glans, K. (dir.), *The Swedish Success Story?* Stockholm : Axel and Margaret Ax:son Johnson Foundation.
- Hall, P. (2015). *Makten över förvaltningen: Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Liber.
- Hillerberg, N., Grünerwald, S., Törneberg, L. et Timmerbacka, J. (2022). « Vi kommer att vägra ange våra patienter », article de débat dans *Aftonbladet*, 21 décembre.
- Holmberg, S. et Rothstein, B. (2022). « Den svenska tilliten fortsatt hög — men sjunker i utsatta grupper », dans Andersson, U., Oscarsson, H., Rönnerstrand, B. et Theorin, N. (dir.), *Du sköra nya värld*. Göteborg, SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Hood, C. et Lodge, M. (2006). *The Politics of Public Service Bargains. Reward, Competency, Loyalty — and Blame*. Oxford, Oxford University Press.
- Jacobsson, B. (2020). « Att styra en modern stat — mot en förvaltningspolitik för 2020-talet », dans Ehn, P. et Sundström, G. (dir.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Statskontoret.

- Jacobsson, B. et Sundström, G. (2023). « Underlag saknas för olycklig sammanslagning », article de débat dans *Publikt*, 27 septembre.
- Jacobsson, B., Pierre, J. et Sundström, G. (2015). *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*. Oxford University Press.
- Karkiainen, I. (2024). « Misstro mot myndigheter förbättrar inte offentlig förvaltning », article de débat dans *Publikt*, 12 avril.
- Lejon, B. et al. (2023). « Tidöpartierna urholkar tilliten när de misstänkliggör statliga tjänstemän », article de débat dans *Altinget*, 20 décembre.
- Lejon, B. et Erkers, H. (2023). « Extrema sparkrav på staten slår mot folket », article de débat dans *Aftonbladet*, 12 décembre.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratis väktare*. Studentlitteratur.
- Maesschalck, J. (2004). « The impact of new public management reforms on public servants' ethics: Towards a theory », *Public Administration*, vol. 82, no 2, 465–489.
- Marklund, C. (2023). « Krångla lagom! Välfärdsstatskritiken och byråkratiseringsdebatten », dans Andersson, J. et al. (dir.), *Marknadens tid. Mellan folkhemskapitalism och Nyliberalism*. Nordic Academic Press and Kriterium.
- Mediaakademin (2024). *Förtroendebarmetern 2024: Allmänhetens förtroende för institutioner, politiska partier, massmedier & företag*. Rapport från Mediaakademin.
- Mudde, C. et Kaltwasser, C. R. (dir.) (2013). *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective For Democracy?* Cambridge, Cambridge University Press.
- Möller, T. (2024). « Inledning », dans Möller, T. (dir.), *En författning i tiden: Regeringsformen under 50 år*. Medströms bokförlag, 9–16.
- Niemann, C. (2013). *Villkorat förtroende — normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- O'Leary, R. (2019). *The Ethics of Dissent: Managing Guerilla Government*, 3e éd., Londres, Sage.
- Olsen, J. P. (2005). « Maybe it is time to rediscover bureaucracy », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, no 1, 1–24.
- Pettersson, K. (2023). « Vilka vill SD rensa ut från universiteten? », article dans *Aftonbladet*, 4 mai. [<https://www.aftonbladet.se/kultur/a/l3lBEy/karin-pettersson-om-universitetsstyrelserna>]
- Pierre, J., Peters, G. et Rönnerstrand, B. (2024). « Back to Basics: A Comparative Analysis of Government Performance in Governing », *International Journal of Public Administration*, 19 avril.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. et Smullen, A. (2004). *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Londres : Palgrave.

- Premfors, R. et Sundström, G. (2007). *Regeringskansliet*. Liber.
- Reitan, T. (2022). « Jobba statligt? Tjänstemannaroller och värden i platsannonser », dans Ivarsson Westerberg, A. et Jacobsson, B. (dir.), *Förvaltningen i samhället*. Lund, Studentlitteratur, 105–115.
- Rosén, H. (2024). « SD inte längre en huvudvärk — nu har regeringen migrän », article dans *Dagens Nyheter*, 15 mai.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Rothstein, B. (2018a). « Myndigheter att lita på. Den svenska demokratins grundbult », dans Barrling, K. et Holmberg, S. (dir.), *Demokratins framtid*. Sveriges Riksdag.
- Rothstein, B. (2018b). « Politics of Fear Versus Politics of Hope », article dans *Social Europe*, 12 juin.
- Rousseau, J.-J. (2004). *The Social Contract*. Penguin Books.
- Sannerholm, R. (2020). *Rättsstaten Sverige: Skandaler, kriser, politik*. Timbro.
- Scherman, J. (2024). « Regeringen vill slakta public service och inskränka dess oberoende », article de débat dans *Dagens Nyheter*, 25 avril.
- Scherman, K. G. (2019). « Arbetsförmedlingens kaos är Stefan Löfvens ansvar », article de débat dans *Dagens Nyheter*, 7 décembre.
- Schuster, C., Sass Mikkelsen, K., Correa, I. et Meyer-Sahling, J.-H. (2022). « Exit, Voice, and Sabotage: Public Service Motivation and Guerrilla Bureaucracy in Times of Unprincipled Political Principals », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 32, no 2, 416–435.
- SOU 2020:40. *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen*. Betänkande från Tillitsdelegationen.
- ST (2021). ST (2021). *Tyst stat — om den hotade öppenheten i statlig förvaltning*. Rapport från ST.
- ST (2024). « Fackförbundet ST röt ifrån — då stoppades Tidölönerna », article dans *st.org*, 4 avril [<https://www.st.org/press-och-opinion/nyheter-fran-fackforbundet-st/fackforbundet-st-rot-ifran-da-stoppades-tidolonerna>]
- Stoker, G. (2021). « Public Administration: How to Respond to Populism and Democratic Backsliding », dans Bauer, M. W., Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, K. et Becker, S. (dir.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge, Cambridge University Press, 246–266.
- Sundström, G. (2016). « Administrative Reform », dans Pierre, J. (dir.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford, Oxford University Press, 315–331.
- Sundström, G. (2022a). *Brutet förvaltningskontrakt — metastyrning av svensk biståndsförvaltning*. Studentlitteratur.

- Sundström, G. (2022b). « Att ta sig bortom New Public Management: En historisk-institutionell analys av fallet Sverige », dans Godenhjelm, S., Mäkinen, E. et Niemivuo, M. *Förvaltning och rättssäkerhet i Norden: Utveckling, utmaningar och framtidsutsikter*. SLS och Appell.
- Sundström, G. (2023). « Tidöavtalets förslag hotar själva statens legitimitet », article dans *Dagens ETC*, 14 août.
- Sundström, G. (2024). « Styrbar, lagbunden och sannfärdig — statsförvaltningen », dans Möller, T. (dir.), *En författning i tiden: Regeringsformen under 50 år*. Medströms bokförlag, 211–242.
- svt Nyheter (2022). « Sverigedemokraterna: Myndigheterna bör genomföra gryningsräder », article dans *svt.se/nyheter*, 3 mai.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2024). « The ideational robustness of bureaucracy », *Policy and Society*, 00(00), 1–18.
- Tanaka, S. et Olson, H. (2023). « Krav på hederligt leverne kan hota yttrandefriheten », article dans *Dagens Nyheter*, 24 novembre.
- Thurfjell, K. (2024). « “Nej för fan, kom inte hit och jobba” », article dans *Svenska Dagbladet*, 26 avril.
- UKÄ (2024). *Akademisk frihet i Sverige: Regeringsuppdrag om lärosätenas arbete med att främja och värna akademisk frihet*. Rapport från Universitetskanslerämbetet.
- Uslaner, E. M. (2008). *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge : Cambridge University Press.
- van der Wal, Z. et van Hout, E. Th. J. (2009). « Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values », *International Journal of Public Administration*, vol. 32, no 3–4, 220–231.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Sage.
- Wettenhall, R. (2005). « Agencies and Non-Departmental Public Bodies: The Hard and Soft Lenses of Agencification Theory », *Public Management Review*, vol. 7, no 4, 615–635.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Taylor and Francis.
- Wolk, S. (2024). « Utbildningsministern försöker tysta det akademiska samtalet », article de débat dans *Altinget*, 19 mars.
- Yesilkagit, K., Bauer, M., Peters, B. G. et Pierre, J. (2024). « The Guardian State: Strengthening the public service against democratic backsliding », *Public Administration Review*, vol. 84, no 3, 414–425.

NOTES

1. Ce dualisme organisationnel ressemble au modèle préconisé par de nombreux pays qui se sont engagés dans ce qu'on a appelé une agencification, c.-à-d. des efforts visant à créer des agences ou des organismes plus ou moins autonomes chargés de fournir de nombreux services gouvernementaux, tout en maintenant la plupart des activités d'élaboration des politiques au sein des organismes centraux (Pollitt *et al.* 2004; Wettenhall 2005).
2. Jimmie Åkesson, chef du parti des Démocrates suédois, a fait allusion à cette élite en l'appelant la « glu libérale de gauche » (*det vänsterliberala klägget*) (Rosén 2024).
3. <https://viangerinte.se/>.

6

La fin de l'« âge d'or » pour la fonction publique en Allemagne?

SYLVIA VEIT

1. Introduction

QUAND LA FONCTION PUBLIQUE EN ALLEMAGNE a-t-elle connu son « âge d'or »? Il est difficile de le déterminer, car l'organisation bureaucratique de l'administration fondée sur le modèle de Max Weber possède une longue tradition en Allemagne. Les structures et principes fondamentaux actuels de la fonction publique remontent à la deuxième moitié du 18^e siècle en Prusse. C'est à cette époque que les principes fondamentaux de la bureaucratie allemande actuelle furent établis. Un système bureaucratique fut alors mis en place, dans lequel les fonctionnaires servaient l'intérêt public et le roi en pratiquant des vertus prussiennes telles que la loyauté, la diligence, la ponctualité, la neutralité, la parcimonie et l'incorruptibilité (Caplan 1988). Durant le siècle qui suivit, les fonctionnaires de l'Empire allemand cultivèrent une mentalité dans laquelle ils se voyaient comme les loyaux serviteurs de l'État, en particulier de l'empereur régnant, et comme une contrepartie aux partis politiques et aux syndicats (Strobel et Veit 2021), dont l'influence s'était accrue dans la deuxième moitié du 19^e siècle. La première république démocratique en Allemagne vit le jour avec la fondation de la République de Weimar en 1918, au terme de la Première Guerre mondiale. La bureaucratie neutre de l'Allemagne, organisée selon les principes wébériens, est donc un produit de la monarchie, tandis que la démocratie fut établie plus tard. C'est pourquoi il était très difficile d'inculquer des valeurs démocratiques chez les fonctionnaires dans la République de Weimar.

De nombreux fonctionnaires demeurèrent mentalement ancrés dans la monarchie jusque tard dans les années 1930, rejetant les changements politiques et l'instabilité associés à la démocratie dans la République de Weimar. Par conséquent, beaucoup appuyaient le démantèlement des institutions démocratiques, un processus qui

s'était déjà amorcé avant l'arrivée au pouvoir d'Adolf Hitler en 1933 et qui fut rapidement terminé sous son régime. Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que les valeurs démocratiques s'ancrèrent véritablement dans l'administration dans la partie occidentale de l'Allemagne avec la création de la République fédérale d'Allemagne en 1949. Par contre, la partie orientale du pays vit s'établir un régime autocratique communiste dans la République démocratique d'Allemagne (RDA), qui dura jusqu'en 1989–1990.

Selon cette perspective historique, l'« âge d'or » de la fonction publique — caractérisé par la position influente de celle-ci dans l'élaboration des politiques, qui reposait sur la légalité, les normes professionnelles et la véracité, mais aussi sur la réceptivité politique (Christensen et Opstrup 2018) — est un phénomène qui ne peut que se situer dans les dernières décennies en Allemagne. Il reste maintenant à savoir si cet « âge d'or » est déjà terminé aujourd'hui, parce qu'on observe présentement en Allemagne, comme dans bien d'autres démocraties avancées, des phénomènes tels qu'une politisation et une externalisation croissantes de l'élaboration des politiques (van den Berg 2017), qui vident peut-être la fonction publique de son rôle traditionnel. Nous examinerons cette question dans le présent chapitre. L'hypothèse au cœur de ce chapitre est que, malgré les multiples dynamiques de changement dans l'élaboration des politiques, la bureaucratie ministérielle allemande continue de jouer un rôle consultatif important. De plus, son caractère professionnel et méritocratique est demeuré largement intact en dépit d'une politisation accrue des hauts fonctionnaires au cours des dernières décennies.

Ce chapitre est divisé en trois sections principales en fonction de trois caractéristiques centrales associées à l'« âge d'or » de la fonction publique, soit : a) sa caractérisation en tant qu'organe dont le personnel est nommé avant tout selon le principe du mérite, b) son rôle en tant que conseiller principal en matière de politiques auprès des politiciens de l'exécutif, chargé de « dire la vérité aux détenteurs du pouvoir » et c) sa fonction en tant que colonne vertébrale de la démocratie. Le chapitre examinera l'évolution de chacune de ces caractéristiques au fil du temps et évaluera la situation actuelle. Enfin, nous tirerons une conclusion de cet examen et discuterons des perspectives de recherche actuelles et de questions de recherche ouvertes.

2. La fonction publique en tant qu'organe doté selon le principe méritocratique

Un élément fondamental qui caractérise depuis longtemps la fonction publique en Allemagne est une séparation plutôt stricte des sphères politique et administrative. Cette séparation fut établie sous l'Empire allemand et fut maintenue durant la République de Weimar (1918–1933). Le principal fondement juridique de la fonction publique durant la République de Weimar, la loi sur la fonction publique, remontait à 1873 et fut modifiée pour la dernière fois en 1907. Cette loi établissait les normes professionnelles suivantes pour tous les fonctionnaires : la nomination à vie, une loyauté spéciale à l'État, le respect des règles et leur application diligente et l'incorruptibilité. Ainsi, l'idéal wébérien d'une fonction publique impartiale, respectueuse des règles et professionnelle était profondément ancré dans les dispositions juridiques pertinentes tant de l'Empire allemand que de la République de Weimar (Strobel et Veit 2021).

Néanmoins, le droit des ministres d'intervenir dans les décisions liées au personnel dans la sphère administrative n'était pas complètement restreint. Tant le chancelier dans l'Empire allemand que les ministres sous la République de Weimar avaient le droit d'embaucher et de congédier des fonctionnaires dits « politiques » – c'est-à-dire les cadres des deux échelons hiérarchiques supérieurs des ministères du gouvernement central – à leur discrétion en les mettant à la « retraite temporaire » à tout moment (Jann et Veit 2021). Cependant, à tous les postes des échelons inférieurs, le principe du mérite était le principal critère de recrutement pour les fonctionnaires (Kordt 1938).

Durant le régime nazi (1933–1945), la séparation entre les fonctionnaires et les élus s'affaiblit beaucoup. Sur le plan organisationnel, des structures parallèles à la bureaucratie de l'État, dominées par les partis politiques, furent créées. De plus, de nouveaux ministères furent mis en place pour accomplir des tâches particulièrement importantes pour le régime (Strobel 2022). Sur le plan individuel, il se produisit une politisation exhaustive de la fonction publique, associée à un échange de personnel qui fut considérable (Mommsen 1966, p. 39) mais loin d'être complet (Veit 2024, p. 132–133 et 138–139). Après la mort du président allemand de l'époque, Paul von Hindenburg, en août 1934,

les fonctionnaires étaient tenus de prêter serment d'allégeance directement à Hitler et non à la Constitution (Koops 2008). De plus en plus, les postes au sein des ministères furent occupés par de « vieux combattants » (*Alte Kämpfer*) et des « amis de longue date » (*Frühe Freunde*), qui avaient été membres du Parti national-socialiste des travailleurs allemands (PNSTA), le parti de Hitler, dès ses années de fondation, au début des années 1920 (Veit 2024, p. 191). Un grand nombre de fonctionnaires qui avaient servi dans la fonction publique durant la République de Weimar et même l'Empire allemand poursuivirent leur service après l'accession de Hitler au pouvoir, choisissant de s'aligner sur le nouveau régime et de le servir fidèlement, ce qui fait ressortir l'aspect le plus sombre d'une tradition qui mettait l'accent sur la loyauté et la neutralité de la fonction publique, dans laquelle les valeurs démocratiques avaient du mal à prendre pied. Hitler comptait effectivement sur cette fonction publique opérationnelle pour mettre en œuvre ses politiques et ne rencontra que peu de résistance dans ses rangs pendant qu'il mettait à exécution son programme politique (Strobel et Veit 2021).

Après la destruction du régime de Hitler et la période transitionnelle de l'occupation, la République fédérale d'Allemagne fut fondée en 1949 et une nouvelle Constitution, la Loi fondamentale, fut adoptée. Comme la République de Weimar, la République fédérale est une démocratie parlementaire et un État fédéral. En ce qui concerne la relation entre le politique et l'administratif, la République fédérale reprit les traditions de la Prusse, de l'Empire allemand et de la République de Weimar. Les structures administratives restèrent largement inchangées dans bien des cas, les fondements juridiques de la fonction publique reposaient sur les règles et les principes traditionnels, et la création d'une administration régie par la primauté du droit devait être l'objectif de la jeune République fédérale. De plus, on a ravivé l'institution qu'étaient les « fonctionnaires politiques » : outre une fonction publique fondée sur le principe du mérite, des postes choisis au sommet de la hiérarchie administrative devaient être occupés par des « fonctionnaires politiques ». Ces postes comprennent les deux niveaux hiérarchiques supérieurs au sein des ministères fédéraux : les secrétaires d'État administratifs et les directeurs généraux. Il appartient aux ministres respectifs de pourvoir ces postes, et des critères poli-

tiques jouent un rôle important dans la sélection des candidats (Bach et Veit 2008; Veit et Vedder 2023). Cette architecture de base n'a pas changé jusqu'à ce jour (Jann et Veit 2021).

Une caractéristique particulière du cas allemand par rapport à d'autres pays est certainement le fait qu'on considère que l'existence d'un système fondé sur le mérite n'entre aucunement en contradiction avec une forte politisation fonctionnelle de la bureaucratie ministérielle (voir également la section 3) et avec la grande tolérance pour l'engagement des fonctionnaires à titre privé dans les partis politiques (Jann et Veit 2021). Non seulement les fonctionnaires en Allemagne ont le droit d'être membres d'un parti, mais ils peuvent également occuper des postes au sein du parti, servir comme membres d'un conseil à l'échelle locale et même tenter de se faire élire au parlement de l'État, au parlement fédéral ou au Parlement européen. S'ils parviennent à se faire élire, leur statut de fonctionnaires est suspendu pour la durée de leur mandat parlementaire. Comme il sera expliqué plus en détail dans la section 4, cette grande ouverture à l'engagement des fonctionnaires dans les partis politiques avait été explicitement souhaitée après les expériences du régime de Hitler. Durant cette période, la neutralité de la fonction publique wébérienne et son manque d'identification aux valeurs démocratiques s'étaient révélées particulièrement problématiques (Jann et Veit 2021, 2015).

Il a été mentionné dans l'introduction de cet ouvrage qu'on a observé une politisation de plus en plus marquée dans de nombreuses démocraties avancées au cours des dernières années. Est-ce aussi le cas en Allemagne? Le principe de la sélection et de la promotion méritocratiques des fonctionnaires a-t-il été de plus en plus marginalisé ici, alors que des considérations politiques joueraient un rôle plus grand de nos jours dans la sélection du personnel que dans le passé? Pour y répondre, il est important de faire la distinction entre les « fonctionnaires politiques » d'une part et les fonctionnaires de carrière d'autre part.

Dans le cas des « fonctionnaires politiques » des ministères fédéraux, qui forment un petit groupe d'environ 150 individus, il est légalement permis de considérer des critères politiques et la loyauté personnelle, de concert avec des normes méritocratiques, lorsqu'on procède à leur nomination. Des études empiriques ont démontré à

maintes reprises qu'une grande proportion des membres de ce groupe appartiennent à un parti politique (Derlien 2003; Bach et Veit 2018). On constate un virage notable dans leur cheminement de carrière au fil du temps : de nos jours, les « fonctionnaires politiques » ont le plus souvent un parcours professionnel qui comprend des postes dans la sphère politique ou près de celle-ci (Veit et Vedder 2023). Parmi ces postes, mentionnons par exemple ceux de personnel des partis politiques et de groupes parlementaires ou les postes des cabinets de direction au sein des ministères fédéraux. Toutefois, en général, ces postes ne requièrent aucune expérience professionnelle à titre de politicien de l'exécutif ou de parlementaire, laquelle est relativement rare chez les « fonctionnaires politiques » en Allemagne (Strobel *et al.* 2021). Néanmoins, certains individus font la transition vers de tels rôles au niveau national, quittant leur poste de « fonctionnaire politique ». Les parcours professionnels des « fonctionnaires politiques » diffèrent de plus en plus de ceux des autres hauts fonctionnaires. Ce changement a été interprété comme une politisation, mais il représente également une professionnalisation parce que leur rôle à la jonction entre le politique et l'administratif exige certaines compétences qui ne peuvent être acquises dans une carrière administrative typique (Jann et Veit 2010). Les cabinets de direction dans les ministères allemands, qui ont pris de l'expansion depuis les années 1980 (Hustedt 2004), sont typiquement devenus des tremplins vers un poste de « fonctionnaire politique » (Schröter 2004; Veit et Scholz 2016; Veit et Vedder 2023).

Dans le cas des fonctionnaires de carrière, leur politisation n'a pas augmenté durant la dernière décennie. Au contraire, selon les résultats des dernières éditions du sondage réalisé dans le cadre du projet de recherche *Politisch-Administrative Elite* (PAE) auprès de l'élite politico-administrative — une enquête qui évalue régulièrement les attitudes des hauts fonctionnaires en Allemagne sur divers sujets, dont le favoritisme et les nominations politisées (Beneke *et al.* 2023) –, il semble y avoir une légère diminution. Dans l'édition de 2021 du sondage du projet PAE, 37 % des fonctionnaires fédéraux répondants ont dit que les nominations partisans avaient augmenté, une baisse par rapport à 50 % huit ans plus tôt. En outre, les données du sondage de 2021 indiquent une réduction notable du pourcentage de hauts fonction-

naires qui estiment que les critères de partisanerie politique sont importants pour les nominations des chefs de direction au sein des ministères fédéraux. Si 76 % des répondants étaient de cet avis en 2013, leur proportion avait chuté à sensiblement moins de 40 % en 2021. Dans toutes les éditions du sondage du projet PAE, « l'expérience professionnelle antérieure » et « le rendement aux postes occupés précédemment » ont constamment été classés comme nettement plus importants que les critères de partisanerie politique pour le choix des nominations de hauts fonctionnaires tels que les chefs de direction ou les chefs de section (selon notre propre analyse des données du sondage). Des discussions informelles avec d'anciens fonctionnaires ministériels permettent également de croire que les ministres exercent maintenant moins d'influence sur les nominations de hauts fonctionnaires que dans le passé (voir aussi Veit 2025).

En résumé, on peut conclure que la tendance à l'augmentation des nominations politisées dans la fonction publique allemande concerne avant tout le groupe très restreint des « fonctionnaires politiques » qui occupent les plus hauts postes administratifs et qu'elle ne semble pas s'étendre à d'autres postes de la haute fonction publique. Des recherches complémentaires seraient toutefois nécessaires pour examiner cette question plus à fond. Les raisons de la dissociation grandissante entre « fonctionnaires politiques » et fonctionnaires de carrière en Allemagne découlent de changements survenus dans l'environnement politique et social : les liens traditionnels entre les partis et les groupes sociaux se sont affaiblis, les partis se disputent maintenant les votes en axant davantage les campagnes sur les problèmes, les partis populistes — comme le parti populiste de droite *Alternative für Deutschland* (AfD) ou le *Bündnis Sarah Wagenknecht* (BSW), un parti de gauche nouvellement fondé — ont gagné du terrain, rendant le système de partis plus diversifié et la sphère politique, plus conflictuelle. De plus, des crises et des défis importants, comme la crise financière, la pandémie de COVID-19, les changements climatiques et les migrations de masse, exigent l'attention urgente des politiciens alors qu'en même temps l'acceptation des élites politiques diminue dans des segments de plus en plus larges de la société. De plus, les communications politiques et le fonctionnement des médias se sont considérablement transformés dans « un

contexte médiatique de plus en plus agressif et rapide » (Salomonsen, Flinders et Hustedt 2024, traduction libre). Les services de soutien et les conseils dont les ministres ont besoin pour accomplir leur travail ont subi une profonde transformation (par ex. Aucoin 2012; Grube 2019). L'évolution de la situation chez les « fonctionnaires politiques » (et dans les cabinets de direction) en Allemagne, caractérisée ici comme une politisation et une professionnalisation, doit être vue comme une adaptation fonctionnelle à ces changements. Il serait inapproprié de décrire cette transformation simplement comme l'effet du favoritisme politique, car on oublierait alors son aspect fonctionnel, qui joue un rôle crucial dans le fonctionnement des systèmes démocratiques modernes.

3. La fonction publique en tant que conseiller principal en matière de politiques

Dans la section précédente, il a été souligné que la transformation de l'environnement de travail des élus a fait en sorte que de plus en plus de personnes ayant de l'expérience dans des domaines connexes à la sphère politique sont nommées « fonctionnaires politiques » et qu'elles apportent avec elles dans leurs nouvelles fonctions les compétences acquises dans ces domaines. Cette pratique soulève plusieurs questions au sujet du rôle des fonctionnaires en tant que conseillers en matière de politiques. Tout d'abord, elle amène à se demander si l'environnement politisé dans lequel travaillent les fonctionnaires ministériels laisse encore une place à la fourniture de conseils stratégiques impartiaux dans l'optique de « dire la vérité au pouvoir » (Wildavski 1979), ainsi qu'à la capacité d'émettre une dissidence loyale si c'est nécessaire (van der Meer et Dijkstra 2021). Ensuite, elle soulève la question de savoir si la compétence professionnelle de la fonction publique a subi des changements, s'il y a eu, par exemple, une diminution des normes en éducation ou des virages dans des domaines d'études typiques ou des établissements d'enseignement. Enfin, la discussion doit tenter de déterminer si la fonction publique continue d'agir comme le conseiller principal en matière de politiques auprès des ministres.

Au sujet de la première question, il faut noter que les recherches empiriques sur le sujet posent en soi un défi. La définition de « conseils

impartiaux » et de « vérité » est subjective et varie selon le point de vue. C'est pourquoi les études empiriques sur le sujet se concentrent souvent sur les perceptions du rôle des fonctionnaires plutôt que sur une analyse de la véritable teneur des conseils ou de leur comportement réel dans la fourniture de conseils stratégiques et la prise de décisions. Les résultats de recherches portant sur la République fédérale d'Allemagne font état depuis longtemps de la politisation fonctionnelle marquée des fonctionnaires des ministères au pays (Derlien et Mayntz 1989; Ebinger et Schmitt 2010) : « Elle [la politisation fonctionnelle] implique une plus grande sensibilité des fonctionnaires aux considérations de faisabilité politique, et elle institue chez les hauts fonctionnaires une espèce d'auto-contrôle politique par leur anticipation des réactions du cabinet et du Parlement à leurs propositions de politiques et à leurs ébauches de mesures législatives » (Derlien et Mayntz 1989, p. 402, traduction libre). Les résultats de recherches plus récentes mettent en lumière une continuité à cet égard (Salomonsen, Flinders et Hustedt 2024; Ebinger, Veit et Strobel 2022). Malgré le niveau élevé de politisation et de réceptivité politique, les fonctionnaires des ministères s'identifient le plus fortement, de nos jours comme par le passé, à leurs rôles d'experts et d'instigateurs de nouveaux projets et de solutions aux problèmes. Ils considèrent être avant tout les représentants de l'État et les responsables de la mise en œuvre des objectifs politiques. Ils ne peuvent pas s'identifier fortement au rôle partisan ou au rôle de mandataires de groupes d'intérêt particuliers (Veit et Ebinger 2024; Ebinger, Veit et Strobel 2022). Dans leur comportement décisionnel réel, les hauts fonctionnaires en Allemagne s'efforcent d'agir d'une manière à la fois réceptive (envers leur ministre) et responsable (envers l'intérêt public) (Ebinger, Veit et Fromm 2019).

En plus de la question de la *volonté* de signaler les aspects de l'élaboration des politiques qui sont problématiques pour les objectifs politiques du ministre et du gouvernement, la *capacité* de fournir des conseils judicieux est tout aussi pertinente pour l'évaluation du rôle de la fonction publique en matière de conseils stratégiques. Cette capacité dépend des connaissances spécialisées et des compétences méthodologiques des fonctionnaires. Selon Howlett (2015, traduction libre), « la "capacité d'analyse des politiques" est une composante importante de la capacité globale d'élaboration des politiques et regroupe

les compétences analytiques de l'individu (les compétences) et les ressources (les moyens) requises pour l'évaluation systématique des différentes options de politiques et des différentes pratiques envisageables ». Elle peut se définir comme étant « la connaissance du fondement et des techniques d'analyse des politiques et les compétences en communication sur le plan individuel » (Howlett 2018, p. 52). Les données sur la capacité d'analyse des politiques au sein de la fonction publique dans divers pays sont rares (Howlett 2018), et c'est aussi largement vrai pour l'Allemagne. La possession d'un diplôme universitaire, à laquelle pourrait s'ajouter une expérience en recherche acquise dans le cadre d'études doctorales, est un indicateur typique d'une grande capacité d'analyse des politiques. C'est également le cas dans une large mesure des hauts fonctionnaires en Allemagne. Tous les hauts fonctionnaires du pays possèdent au moins un diplôme de maîtrise et un nombre considérable d'entre eux détiennent un doctorat, quoiqu'il y ait eu un recul à cet égard dans ce dernier groupe au cours des dernières années. La proportion de secrétaires d'État administratifs et de directeurs généraux titulaires d'un doctorat était de 70 % durant les premières années de la République fédérale et a depuis diminué à environ 40 % dans les ministères fédéraux allemands (Strobel *et al.* 2021, p. 14). Même dans les rangs inférieurs, la proportion de titulaires d'un doctorat est nettement supérieure à celle observée dans la population en général.

Pendant longtemps, la prémisse en Allemagne était que les avocats étaient particulièrement qualifiés pour travailler dans la fonction publique en raison de leur formation généraliste. Cette perception s'explique en grande partie par la nature de la règle de droit en Allemagne et la culture administrative légaliste qui y est établie. Le monopole des avocats s'est lentement effrité dans les dernières années, et d'autres spécialistes ont fait leur entrée dans les ministères, surtout dans les ministères spécialisés et à vocation technique tels que l'Environnement ou les Transports. Parmi les hauts fonctionnaires, cependant, la proportion d'avocats se situe encore aux environs de 50 % (Strobel *et al.* 2021, p. 18; Beneke *et al.* 2023). Il n'y a jamais eu d'universités d'élite ou de programmes d'études d'élite destinés à former l'élite administrative en Allemagne, une situation qui n'a pas changé dans les dernières décennies (Strobel *et al.* 2021, p. 24).

Bien que les hauts fonctionnaires des ministères allemands exercent des fonctions très politisées et qu'ils aident leur ministre à faire adopter son programme, leurs valeurs professionnelles fondamentales demeurent en même temps profondément enracinées et ils démontrent une grande connaissance des fondements des politiques. Cela irait à l'encontre de l'image professionnelle que les fonctionnaires ont d'eux-mêmes s'ils cherchaient à cacher des aspects techniques des politiques, même si ces aspects sont politiquement problématiques. C'est pourquoi l'on peut présumer que, dans la pratique, des conseils compétents et honnêtes sont fournis aux ministres, bien que ce soit généralement derrière des portes closes. Typiquement, dans le cas de l'Allemagne, la fourniture de conseils se déroule comme suit : Les hauts fonctionnaires donnent leur avis au ministre et anticipent les options de politiques politiquement applicables qu'il ou elle est susceptible de demander et dont la coordination a déjà été assurée à l'avance de concert avec d'autres acteurs. Ils signalent les aspects problématiques lors d'une consultation confidentielle et, au besoin, ils documentent ces aspects dans des dossiers administratifs mais éviteront de contredire publiquement le ministre. Les fonctionnaires des ministères, en particulier ceux qui occupent des postes de haut niveau, jouissent d'un accès privilégié au ministre. Par conséquent, ils ont souvent été décrits dans la documentation comme les conseillers principaux en politiques auprès du ministre, une description qui est encore valable pour l'Allemagne quoique avec certaines réserves. D'une part, les fonctionnaires des cabinets de direction ont pris de plus en plus d'importance au sein du système consultatif interne en procédant à l'évaluation préalable des propositions soumises au ministre et en déterminant lesquelles sont prioritaires (Hustedt 2018). Toutefois, puisque les cabinets de direction en Allemagne font partie de la fonction publique, cette évolution ne devrait pas être perçue comme un changement du rôle général de la fonction publique dans l'élaboration des politiques, mais concerne plutôt la distribution des compétences et du pouvoir à l'intérieur des ministères. D'autre part, la question de l'externalisation suscite également des discussions dans le cas de l'Allemagne. Le recours à des cabinets d'experts-conseils externes en gestion a pris de l'ampleur en Allemagne, comme dans beaucoup de pays, depuis les années 1990, bien que ce soit surtout en rapport avec les réformes ad-

ministratives et la numérisation, et moins souvent dans le contexte de l'élaboration des politiques et de la réglementation dans d'autres domaines. De façon générale, le recours à des conseillers externes en politiques tels que les cabinets d'experts-conseils ou les cabinets juridiques pour la rédaction des politiques et des projets de loi n'est pas étendu, et rien ne vient étayer les critiques formulées de temps à autre dans les médias selon lesquelles les ministres fédéraux sont devenus dépendants d'experts externes de façon alarmante (Döhler 2012; Beneke et Döhler 2021). En revanche, les artisans des politiques dans les ministères ont massivement recours à des sources de conseils internes lors de la formulation de propositions de politiques et de la rédaction de projets de loi, cherchant souvent à connaître le point de vue d'agences de recherche gouvernementales ou d'autres entités fédérales (Veit, Hustedt et Bach 2017). De plus, les experts externes jouent indéniablement un rôle crucial dans l'élaboration des politiques et les ministères demandent souvent l'avis de divers intervenants externes pour élaborer des propositions de politiques et des projets de loi (Beneke et Döhler 2021). Les hauts fonctionnaires assument ainsi un double rôle en tant que conseillers auprès du ministre et récepteurs de conseils. On peut décrire cette position unique comme consistant à agir en tant que conseillers principaux des ministres. Cependant, il importe de souligner qu'il y a des exceptions à ce scénario général et qu'on fait appel dans une plus grande mesure aux conseillers externes pour certaines questions stratégiques en particulier.

4. La fonction publique, colonne vertébrale de la démocratie

Bien que tous s'entendent sur l'utilité et la nécessité d'une haute fonction publique politiquement réceptive pour diriger et contrôler la bureaucratie, l'acceptation de sa politisation comme un aspect comportemental varie grandement selon les pays (Ebinger, Veit et Fromm 2019). Par exemple, dans les pays régis par le modèle de Westminster, on considère que la fourniture de conseils tactiques au ministre est la tâche des conseillers politiques ou ministériels, tandis que les fonctionnaires sont censés agir comme des experts neutres qui fournissent des conseils d'une manière ouverte et franche au ministre (Shaw

et Eichbaum 2018). De ce point de vue, la politisation est perçue d'abord et avant tout comme une menace pour la démocratie : une fonction publique politisée servirait principalement le gouvernement (ou le ministre) en poste plutôt que le bien public. Lorsque des politiciens autoritaires accèdent aux fonctions gouvernementales, il leur serait plus facile de contrôler une fonction publique politisée et d'en faire (mauvais) usage pour mener des actions politiques non démocratiques. L'organisation de l'administration publique, et particulièrement des relations politico-administratives, de façon à assurer la compétence et à protéger l'intérêt public et la démocratie est une tâche politique importante. C'est pourquoi l'on considère qu'une fonction publique méritocratique, sur laquelle les ministres n'exercent qu'une influence limitée, est la colonne vertébrale des modèles d'État démocratique.

Si la documentation sur le sujet décrit surtout les risques existants de la politisation, elle néglige souvent le fait qu'une fonction publique neutre de type wébérien comporte également certains inconvénients qui lui sont propres. L'histoire de l'Allemagne durant le régime nazi nous enseigne que les fonctionnaires impartiaux ne sont pas automatiquement la colonne vertébrale de la démocratie mais peuvent également servir des dirigeants autocratiques avec loyauté et efficacité. L'histoire montre aussi que les nouveaux dirigeants n'eurent guère de difficulté à politiser la fonction publique wébérienne en 1933 et en 1934. C'est l'une des raisons principales pour lesquelles les pères fondateurs de la République fédérale d'Allemagne établirent un système permettant aux fonctionnaires de s'engager dans les activités politiques partisans dans tout le spectre des partis démocratiques (Jann et Veit 2015). Le système mis en place en Allemagne est remarquablement plus tolérant que celui de nombreux autres États démocratiques à l'égard de la participation des fonctionnaires aux activités partisans (Jann et Veit 2021). L'idée centrale à l'origine de l'établissement d'un tel système était que les fonctionnaires qui s'identifient au système démocratique et qui sont fermement résolus à le soutenir seraient essentiels pour le renforcement du rôle de la fonction publique en tant que colonne vertébrale de la démocratie.

Le fait que la fonction publique en Allemagne vers la fin de la République de Weimar ne s'est pas révélée être la colonne vertébrale de la démocratie a beaucoup à voir avec l'histoire de l'administration pu-

blique en Allemagne. Les fonctionnaires de l'Empire allemand étaient caractérisés par une mentalité dans laquelle ils se voyaient comme les loyaux serviteurs de l'État et spécialement de l'empereur régnant, et comme une contrepartie aux partis politiques et aux syndicats (Strobel et Veit 2021). Après le déclin de l'Empire en 1918–1919 et la fondation de la République de Weimar, les nouveaux dirigeants démocratiques essayèrent d'amener les fonctionnaires conservateurs, et principalement monarchiques et antidémocratiques, à se soumettre à la Constitution (Caplan 1988; Gössel 2002, p. 96–97), mais ils échouèrent dans cette entreprise. Il subsistait encore de vieilles aversions pour la démocratie, qui furent renforcées par les expériences que vécurent les fonctionnaires dans la République de Weimar de plus en plus en crise et en proie à l'instabilité économique et politique (Föllmer 2001). Nombreux furent les fonctionnaires qui acceptèrent sans protester la *Machtergreifung* (prise de pouvoir) de Hitler et ses conséquences (Gössel 2002). Selon les études, trois raisons principales expliquent cet état de fait. Premièrement, beaucoup de bureaucrates accueillirent favorablement le nouveau système parce qu'il correspondait à leur attitude antidémocratique. Deuxièmement, compte tenu du principe de la loyauté envers *l'État en soi*, et non envers les principes et les institutions démocratiques, les fonctionnaires estimaient qu'il était de leur devoir de servir loyalement le nouveau dirigeant du pays. Troisièmement, pour préserver leur propre place dans le système et garantir leur situation économique, beaucoup de fonctionnaires acceptèrent les politiques du nouveau gouvernement (Rebentisch 1989, p. 143; Mommsen 1966; Strobel et Veit 2021).

À la lumière de ces expériences, la création d'une mentalité démocratique chez les fonctionnaires était considérée comme un facteur important lors de la fondation de la République fédérale d'Allemagne — et c'est pourquoi l'on voyait d'un œil favorable la proximité des fonctionnaires avec les partis démocratiques au lieu de souligner les risques de politisation qui y étaient associés. Ce point de vue a certainement changé au cours des décennies et toute la question suscite maintenant davantage la controverse. Il en est cependant resté dans la société allemande une acceptation fondamentale du droit des fonctionnaires de s'engager dans des activités politiques partisans si leur engagement n'a pas d'incidence sur l'exécution de leurs tâches admi-

nistratives et ne leur procure aucun privilège dans l'exercice de leurs fonctions (c.-à-d. sous forme de nominations). On peut douter que cela soit suffisant pour protéger la démocratie libérale à long terme si des dirigeants antilibéraux étaient au pouvoir durant une période prolongée d'après les résultats de recherche disponibles sur le sujet (Yesilkagit 2021). Pour rendre la bureaucratie plus résistante à un recul de la démocratie (Bauer *et al.* 2021), il demeure donc important de renforcer davantage et d'institutionnaliser la responsabilité des fonctionnaires envers la société et les citoyens, c'est-à-dire de continuer d'établir une compréhension des fonctionnaires en tant qu'« agents principaux de la Constitution libérale, plutôt que ceux du gouvernement en place » (Yesilkagit 2021, traduction libre). La culture administrative légaliste en Allemagne pourrait s'avérer favorable à cet égard, puisque les références à la Constitution et aux lois constituent une norme professionnelle profondément enracinée dans le pays.

5. Conclusion

Ce chapitre a examiné la question de savoir si l'« âge d'or » de la fonction publique en Allemagne est terminé en raison de la dynamique de changements tels que la politisation et l'externalisation, qui ont érodé le rôle traditionnel de la fonction publique professionnelle en tant que conseiller principal en politiques. L'hypothèse avancée est que ce n'est pas le cas — le rôle consultatif de la bureaucratie ministérielle allemande demeure considérable. De plus, le caractère professionnel et méritocratique de la fonction publique est largement demeuré intact en dépit d'un accroissement de la politisation des plus hauts fonctionnaires au cours des dernières décennies. Cette politisation a été décrite précisément dans ce chapitre, qui a montré qu'elle peut être comprise également comme une professionnalisation et une adaptation aux changements survenus dans la sphère politique.

L'administration allemande a été mise à rude épreuve par de nombreux développements au cours des dernières décennies, y compris des crises et de grandes transformations sociales. Toutefois, elle a réussi jusqu'à présent à rester relativement robuste face aux pressions en faveur du changement. Ce manque d'adaptabilité et la tendance au statu quo de l'administration allemande ont suscité des critiques à maintes

reprises et causé des problèmes dans divers domaines. Les retards accumulés dans la numérisation de l'administration publique en Allemagne n'en sont qu'un exemple. Par ailleurs, le haut degré de continuité dans l'administration publique allemande comporte aussi des avantages. L'une des forces du modèle allemand, c'est que les normes professionnelles sont enracinées si profondément dans l'administration, qu'on ne peut pas présumer que des forces antilibérales puissent simplement les miner à court terme. La position centrale qu'occupe la bureaucratie ministérielle dans l'élaboration des politiques a elle aussi été préservée, permettant à des intervenants externes d'influer sur l'élaboration des politiques principalement par l'entremise des fonctionnaires dans les ministères.

L'histoire de l'Allemagne nous a enseigné qu'il est essentiel que les valeurs démocratiques soient ancrées dans la fonction publique. De plus amples recherches sur le sujet sont nécessaires. Il est bien connu que les fonctionnaires en Allemagne sont davantage engagés politiquement que les citoyens ordinaires. Toutefois, une question qu'il reste encore à éclaircir, c'est à quel point ils ont intériorisé les valeurs démocratiques en tant que norme professionnelle et, lorsque ces valeurs sont bafouées, à quel point ils sont en mesure de les défendre, et ce, même face à la résistance.

RÉFÉRENCES

- Aucoin, Peter (2012). « New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk », *Governance*, vol. 25, no 2, 177–199. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01569.x>.
- Bach, Tobias, et Sylvia Veit (2018). « The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies? », *Journal of Administrative Research and Theory*, vol. 28, no 2, 254–269.
- Bauer, Michael W., B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit et Stefan Becker (dir.) (2021). *Liberal-Democratic Backsliding and Public Administration*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Beneke, Jasmin Theres, et Marian Döhler (2021). « “Mehr Berater Als Beamte”: Eine Empirische Analyse Zur Externen Beratung Der Bundesministerien », *Leviathan (Sonderband 38: Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik, Hrsg. Sebastian Büttner und Thomas Laux)*, 217–242.
- Beneke, Jasmin Theres, Marian Döhler, Falk Ebinger et Sylvia Veit (2023). « 50 Jahre Forschungsprojekt, Politisch-Administrative Elite », *dms — der moderne staat*, vol. 16, no 1, 255–265. <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.278524>.
- Caplan, Jane (1988). *Government without administration: State and civil service in Weimar and Nazi Germany*. Oxford, Clarendon Press/Oxford University Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard, et Niels Opstrup (2018). « Bureaucratic Dilemmas: Civil Servants Between Political Responsiveness and Normative Constraints », *Governance*, vol. 31, no 3, 481–498.
- Derlien, Hans-Ulrich (2003). « Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond », *Governance*, vol. 16, no 3, 401–428. <https://doi.org/10.1111/1468-0491.00222>.
- Derlien, Hans-Ulrich, et Renate Mayntz (1989). « Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987: Toward Hybridization? », *Governance*, vol. 2, no 4, 384–404.
- Döhler, Marian (2012). « Gesetzgebung Auf Honorarbasis: Politik, Ministerialverwaltung Und Das Problem Externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen », *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 53, no 2, 181–210.
- Ebinger, Falk, et Carina Schmitt (2010). « Alles Eine Frage Des Managements? Wie Autonomierechte Die Handlungsfreiheit Des Administrativen Führungspersonals Beeinflussen », *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 51, no 1, 69–93.
- Ebinger, Falk, Sylvia Veit et Nadin Fromm (2019). « The Partisan-Professional Dichotomy Revisited: Politicization and Decision-Making of Senior Civil Servants », *Public Administration*. doi: 10.1111/padm.12613.

- Ebinger, Falk, Sylvia Veit et Bastian Strobel (2022). « Role Models in the Senior Civil Service: How Tasks Frame the Identification of Senior Bureaucrats with Active and Reactive Roles », *International Journal of Public Administration*, vol. 45, no 14 : 991–1002.
- Föllmer, Moritz (2001). « Der “Kranke Volkskörper”: Industrielle, Hohe Beamte Und Der Diskurs Der Nationalen Regeneration in Der Weimarer Republik », *Geschichte und Gesellschaft*, vol. 27, no 1, 41–67.
https://www.jstor.org/stable/40186062?seq=1#page_scan_tab_contents. Consulté le 24 juillet 2018.
- Gössel, Klaus-Dieter (2002). « Beamtentum Im Nationalsozialismus », dans Martin Friedensberger, Klaus-Dieter Gössel et Eberhard Schönknecht (dir.), *Die Reichsfinanzverwaltung Im Nationalsozialismus / Die Reichsfinanzverwaltung Unter Dem Nationalsozialismus: Darstellung Und Dokumente*, Veröffentlichungen der Gedenk- und Bildungsstätte Haus der Wannsee-Konferenz. Brême, Ed. Temmen, 95–142.
- Grube, Dennis C. (2019). *Megaphone Bureaucracy: Speaking Truth to Power in the Age of the New Normal*, 2e éd., Princeton : Princeton University Press.
- Howlett, Michael (2015). « Policy Analytical Capacity: The Supply and Demand for Policy Analysis in Government », *Policy and Society*, vol. 34, no 3–4, 173–182.
<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.002>.
- Howlett, Michael (2018). « Policy Analytical Capacity: The Supply and Demand for Policy Analysis in Government », dans Wu Xun, Michael Howlett et M. Ramesh (dir.), *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*. Cham, Springer), 49–66.
- Hustedt, Thuriid (2013). *Ministerialverwaltung im Wandel: Struktur und Rolle der Leitungsbereiche im deutsch-dänischen Vergleich*, 1. Baden-Baden, Nomos. Teilw. zugl. Potsdam, Univ., Diss., 2012.
<http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=1598311>.
- Hustedt, Thuriid (2018). « Germany: The Smooth and Silent Emergence of Advisory Roles », dans Richard Shaw et Chris Eichbaum (dir.), *Ministers, Minders and Mandarins: An International Study of Relationships at the Executive Summit of Parliamentary Democracies*. Cheltenham, UK et Northampton, MA, Edward Elgar), 72–90.
- Jann, Werner, et Sylvia Veit (2010). *Politicisation of Administration or Bureaucratisation of Politics? The Case of Germany*. Potsdam, Universitätsverlag.
<http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2010/4516/>.
- Jann, Werner, et Sylvia Veit (2015). « Germany », dans Montgomery Van Wart, Annie Hondeghem, Erwin Schwella et Paul Suino (dir.), *Leadership and Culture: Comparative Models of Top Civil Servant Training*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 183–198.

- Jann, Werner, et Sylvia Veit (2021). « Politics and Administration in Germany », dans Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke et Jan Ziekow (dir.), *Public Administration in Germany*. Cham, Springer International Publishing, 145–161.
- Koops, Markus (2008). « Die Fortentwicklung Des Berufsbeamtentums Unter Einbeziehung Aktueller Tendenzen Im Beamtenrecht », Hochschulinformations- und Bibliotheksservice HIBS der HAW Hamburg. Consulté le 24 juillet 2018. <http://edoc.sub.uni-hamburg.de/haw/volltexte/2012/1707>.
- Kordt, Erich (1938). « The Public Servant in Germany », *Public Admin*, 173–184.
- Mommsen, Hans (1966). *Beamtentum im Dritten Reich* (Munich : Oldenbourg Wissenschaftsverlag). <http://www.oldenbourg-link.com/doi/book/10.1524/9783486703696>.
- Rebentisch, Dieter (1989). « Verfassungswandel Und Verwaltungsstaat Vor Und Nach Der Nationalsozialistischen Machtergreifung », dans Jürgen Heideking, Gerhard Hufnagel, et Franz Knipping (dir.), *Wege in Die Zeitgeschichte: Festschrift Zum 65. Geburtstag Von Gerhard Schulz*. Berlin et New York, De Gruyter, 123–150.
- Salomonsen, Heidi Houllberg, Matthew Flinders et Thurid Hustedt (2024). « A Comparative Analysis of Senior Civil Servants' Involvement in Media Management », *Policy & Politics*, 1–20. <https://doi.org/10.1332/03055736Y2024D000000037>.
- Schröter, Eckhard (2004). « The Politicization of the German Civil Service: A Three-Dimensional Portrait of the Ministerial Bureaucracy », dans B. Guy Peters et Jon Pierre (dir.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*, 1re éd. Londres et New York, Routledge.
- Shaw, Richard, et Chris Eichbaum (dir.) (2018). *Ministers, Minds and Mandarins: An International Study of Relationships at the Executive Summit of Parliamentary Democracies*. Cheltenham, UK et Northampton, MA, Edward Elgar.
- Strobel, Bastian (2022). *Politik und Verwaltung in deutschen Diktaturen: Eine vergleichende Analyse des Nationalsozialismus und des SED-Regimes*. Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden). <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=7109688>.
- Strobel, Bastian, Simon Scholz-Paulus, Stefanie Vedder et Sylvia Veit (2021). *The Political-Administrative Elite of the FRG from 1949 to 2017*. Kassel, Dokumentenserver KOBRA. <https://doi.org/10.17170/kobra-202112145250>.
- Strobel, Bastian, et Sylvia Veit (2021). « Incomplete Democratisation, System Transformations, and the Civil Service: A Case Study on the Weimar Republic and the Nazi Regime in Germany », dans Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit et Stefan Becker (dir.), *Liberal-Democratic Backsliding and Public Administration*. Cambridge, Cambridge University Press, 22–46.
- van den Berg, Caspar Floris (2017). « Dynamics in the Dutch Policy Advisory System: Externalization, Politicization and the Legacy of Pillarization », *Policy Sciences*, vol. 50, no 1, 63–84.

- van der Meer, Frits M., et Gerrit S.A. Dijkstra (2021). « The Latitude for Loyal Contradiction and Public Leadership: A Conceptual and Comparative Approach », *International Journal of Public Leadership*, vol. 17, no 4, 301–312. <https://doi.org/10.1108/IJPL-12-2020-0113>.
- Veit, Sylvia (2024). *Politisch-Administrative Eliten in Deutschland: Sozialprofile Und Karriereverläufe Seit Dem Kaiserreich Unter Besonderer Berücksichtigung Der NS-Zeit*, avec le concours de Stefanie Vedder. Berlin, Gebr. Mann.
- Veit, Sylvia (2025). « Professional Patronage in Germany », dans B. Guy Peters, Colin Knox, Francisco Panizza, Conrado R. Larraburu et Katarína Staronova (dir.), *Handbook of Politicization and Political Patronage*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Veit, Sylvia, et Falk Ebinger (2024). « Ressortforschungseinrichtungen Zwischen Verwissenschaftlichung Und Politisierung », *dms - der moderne staat*, vol. 17, no 2.
- Veit, Sylvia, Thurid Hustedt et Tobias Bach (2017). « Dynamics of Change in Internal Policy Advisory Systems: The Hybridization of Advisory Capacities in Germany », *Policy Sciences*, vol. 50, no 1, 85–103.
- Veit, Sylvia, et Simon Scholz (2016). « Liens entre carrière administrative et politisation : effets de signal dans les carrières des hauts fonctionnaires en Allemagne », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 81, 545–565.
- Veit, Sylvia, et Stefanie Vedder (2023). « Measuring Civil Service Politicization with Career Data: Backstage and Frontstage Political Experience of Top Civil Servants in the German Ministerial Administration », *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12967>.
- Wildavsky, Aaron (1979). *Speaking Truth to Power? The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick et Londres, Transaction Publishers.
- Yesilkagit, Kutsal (2021). « Can Bureaucracy Save Liberal Democracy? How Public Administration Can React to Populism », *Turkish Policy Quarterly*, vol. 20, no 3, 31–38.

7



De la domination au déclin

**La perte d'influence de la fonction
publique japonaise**

MASAO KIKUCHI

1. Introduction

LA FONCTION PUBLIQUE JAPONAISE a été caractérisée par son pouvoir d'orientation politique influent sur les politiciens, par son système très centralisé et autoritaire d'origine historique, et par son caractère inchangé au terme d'une vague de réformes politiques et administratives (Campbell 1989; Cearse 2002; Neary 2019). Cette image forte, voire transcendante des bureaucrates japonais a certainement contribué à la croissance rapide de l'économie dans l'après-guerre, et les liens de la bureaucratie japonaise avec le monde politique et le milieu des affaires ont été bien documentés et analysés (Johnson 1982; Samuels 1987). Les fonctionnaires ont gardé leur rôle central dans l'élaboration des politiques comme image qu'ils ont d'eux-mêmes, et leurs perspectives d'avenir quant à ce rôle central étaient encore meilleures dans les années 1970 selon une enquête portant sur les attitudes et les perceptions des bureaucrates (Miramatsu et Krauss 1984). Non seulement les fonctionnaires, mais aussi les politiciens et le public en général pensaient alors que les bureaucrates possédaient le bagage de connaissances nécessaire en matière de politiques pour s'occuper des problèmes sociaux. Cet âge d'or s'est transformé graduellement à partir du milieu des années 1970. Le moment précis où s'est amorcé le déclin de la bureaucratie fait encore l'objet d'un débat chez les spécialistes; toutefois, tous s'entendent sur l'érosion graduelle de l'influence et de l'efficacité de la bureaucratie au Japon. Cette érosion est manifeste chez les bureaucrates de carrière, dont l'image de soi est de moins en moins associée à un rôle central dans l'élaboration des politiques (Muramatsu 2004). Dans les années 1990 et 2000, le Japon a connu de nombreuses réformes gouvernementales qui visaient à transformer la gestion des affaires de l'État, qu'on croyait soumise à une élite de bureaucrates en ce qui concerne l'élaboration des poli-

tiques. Après une série de réformes, l'âge d'or de la fonction publique nationale est déjà révolu. La diminution du nombre de candidats aux examens d'entrée à la fonction publique en témoigne, ainsi que l'effritement de la confiance des bureaucrates en eux-mêmes (Kitumara 2022; Autorité nationale du personnel 2022).

Ce chapitre cherche à démontrer, avec exemples à l'appui, la perte d'influence de la fonction publique au Japon, qu'on a déjà qualifié de « royaume de la bureaucratie » en raison de la suprématie que celle-ci y exerce (Gibney 1998). Quand l'âge d'or de la fonction publique a-t-il eu lieu? Quels facteurs ont fait en sorte que la fonction publique ait pu bénéficier d'un âge d'or? Et si la situation a changé, quand et pourquoi cela s'est-il produit? Puisant dans les expériences japonaises, ce chapitre tente de répondre à ces grandes questions dans les sections qui suivent.

2. L'« âge d'or » de la fonction publique japonaise dans une perspective historique

Histoire de la fonction publique dans l'avant-guerre

Le système politique japonais est doté d'un régime parlementaire de gouvernement fondé sur la séparation des pouvoirs depuis la formation de l'État moderne, lors de la restauration de Meiji, en 1868 (Aki-zuki 2010; Shimizu 2019). Puisque le Japon s'engageait tardivement dans la voie de la modernisation, son objectif national était de rattraper les pays occidentaux. Avant la promulgation de la Constitution impériale de Meiji, un système national de fonction publique fondé sur le mérite fut établi.

Après la restauration de Meiji, la nomination des fonctionnaires était effectuée dans un premier temps par le clan Satsuma et d'autres factions claniques, qui désignaient librement leurs proches associés (Koh 1989; Spaulding 1967). Cependant, en 1885, avant que la promulgation de la Constitution impériale n'entraîne le remplacement du Grand Conseil d'État par le régime de cabinet, un système de fonctionnaires fondé sur la monarchie constitutionnelle allemande de l'époque était en place. Dans ce système, les fonctionnaires étaient considérés comme des « serviteurs de l'empereur », et l'on distinguait

les fonctionnaires nommés par l'empereur selon leur statut et leur proximité de l'empereur. À la même époque, le gouvernement annonça sa politique de sélection des fonctionnaires par concours. D'après cette politique, en 1887, les nominations des fonctionnaires autres que ceux désignés par l'empereur (les ministres, les vice-ministres, les chefs de bureau, etc., appelés les *Chyokuninkan*) étaient effectuées à l'issue d'un examen de principe, et le premier concours public eut lieu l'année suivante. Si le gouvernement est passé d'un processus de nomination libre à un processus de nomination concurrentiel fondé sur le mérite, c'est avant tout parce que le cabinet de l'époque, dirigé par le premier ministre Hirobumi Ito, estimait nécessaire d'éviter qu'on lui reproche de pratiquer une culture politique clanique. Il était également nécessaire de garantir le pouvoir absolu et la supériorité de l'administration sur le parlement en obtenant des fonctionnaires de grande qualité en vue de l'ouverture du parlement impérial en 1890 (Spaulding 1967).

Après la formation de l'État nation moderne découlant de la restauration de Meiji de 1868, un premier gouvernement national très centralisé fut établi pour réaliser l'intégration de l'ancien système féodal et décentralisé. La plupart des administrateurs gouvernementaux de l'ère Meiji furent recrutés parmi l'ancienne classe de guerriers ou samouraïs qui contribuait à perpétuer l'ancien statut social issu de la hiérarchie féodale rigide (Silberman 1993). Il en résulta un fort sentiment de *kanson minpi* (profond respect pour les agents publics). La classe des samouraïs était toutefois la seule classe d'intellectuels au Japon pendant la restauration de Meiji. À l'origine, les membres de la classe des samouraïs recevaient une formation de guerriers pour le compte de *shoguns* (hommes d'affaires importants) et de seigneurs locaux. Avant l'ère Meiji, la paix régna durant une longue période. Après l'intégration du shogunat de Tokugawa dans la zone japonaise, il s'écoula une autre période de paix d'environ 250 ans. Au cours de ce règne paisible, les samouraïs, formés essentiellement comme guerriers, devinrent de facto des « fonctionnaires », et leur capacité de contrôler et de gérer chacun des États féodaux fut reconnue.

Outre les origines historiques de la bureaucratie japonaise, l'influence socioculturelle traditionnelle de la culture confucéenne a également contribué au statut privilégié du système bureaucratique

japonais. Les pays de l'Asie de l'Est partagent la même culture confucéenne, qui constitue le système de croyances et de valeurs à la base de la société (Hofstede et Bond 1988; Frederickson 2002; Cheung 2012). La culture confucéenne fait partie intégrante des organismes gouvernementaux, tant explicitement qu'implicitement, en tant que culture organisationnelle fondamentale au Japon. L'orientation collective et les normes hiérarchiques de la pensée confucéenne correspondaient étroitement aux valeurs et à l'éducation de la bureaucratie traditionnelle lorsque le Japon entra en contact avec la modernité, à la fin du 19^e siècle (Painter 2010). Cette affinité de valeurs amenait la pensée confucéenne et la bureaucratie traditionnelle à se renforcer mutuellement, faisant du Japon un « royaume bureaucratique » (Jun et Muto 1995).

La tradition confucéenne reconnaît une certaine autorité au pouvoir dominant, représentée par la hiérarchie qui existe entre le souverain et le peuple. Étant donné que la stabilité sociale repose sur des rapports d'inégalité entre individus, tels les rapports souverain/sujet et aîné/jeune, des structures d'autorité et de pouvoir tant formelles qu'informelles furent établies dans le cadre politique et la philosophie sociale. Autrement dit, la « distance hiérarchique » est la mesure dans laquelle les membres les moins puissants d'organisations et d'institutions acceptent la répartition inégale du pouvoir comme un état de fait (Hofstede et Bond 1988). Selon Nakane (1970), la structure de la société japonaise repose sur des relations sociales construites selon le « principe vertical ». Cet ordre social hiérarchique et stratifié, enraciné dans la tradition culturelle, est renforcé par les valeurs de la bureaucratie traditionnelle.

Au sein de la hiérarchie, les dirigeants ou les souverains ont l'obligation morale d'assurer la paix, la prospérité et la justice afin que le peuple soit heureux et puisse s'épanouir (Frederickson 2002). Le peuple, pour sa part, a l'obligation morale d'appuyer ses dirigeants pourvu que ceux-ci s'acquittent de leurs obligations morales. Contrairement à la théorie du « contrat social » qui constitue le fondement de la démocratie occidentale, la réciprocité se trouve au cœur de la gouvernance confucéenne. Les élites dirigeantes doivent faire preuve d'un grand engagement moral, car les relations sociales sont fondées sur des obligations morales. La source de leur pouvoir n'est pas consti-

tutionnelle, ni juridique ou charismatique, mais réside dans les obligations morales élevées de chaque bureaucrate. En conséquence, l'importance accordée aux bons fonctionnaires en tant que principaux instruments de gouvernance est supérieure à celle des lois ou des institutions.

Si l'obligation morale fait partie intégrante des capacités désirées de la part des administrateurs gouvernementaux, comment peut-on la développer? C'est au moyen de l'éducation. Influencée par la pensée confucéenne, l'éducation n'est pas perçue comme un moyen d'acquérir des connaissances techniques particulières. L'objectif de l'éducation n'est pas une question d'avoir, mais une question d'être — il s'agit de développer l'humanité de chacun. Grâce à la compréhension et à la connaissance, une personne sera morale et aura un comportement approprié. En Grande-Bretagne, en France et en Allemagne, on pratique encore la tradition de choisir les hauts fonctionnaires appelés à devenir des dirigeants gouvernementaux parmi les meilleurs étudiants des meilleures universités ou de collèges spécialisés très sélectifs. Dans le contexte japonais, l'Université de Tokyo, créée à titre d'université impériale chargée de former les futurs bureaucrates sous le régime impérial, est considérée depuis longtemps comme la « meilleure » école pour produire de « bons fonctionnaires ».

Histoire de la fonction publique japonaise dans l'après-guerre

L'adoption de la nouvelle Constitution du Japon en 1946 se traduit par la mise en place d'un système de cabinet parlementaire semblable à celui du Royaume-Uni, au sein duquel le nombre de nominations était limité. Le statut des fonctionnaires fut considérablement modifié par l'adoption de cette nouvelle Constitution, qui transforma ces « officiers de l'empereur » en « serviteurs de la communauté tout entière ». En vertu de la nouvelle loi sur la fonction publique nationale, le système de fonction publique de carrière fondé sur la sélection selon le mérite au moyen de concours et d'autres démonstrations fut maintenu.

De 1945 à 1952, le Japon fut occupé par les puissances alliées, qui avaient pour objectif de démilitariser le pays et de démocratiser sa structure politique et l'élaboration de ses politiques publiques. L'armée et la marine impériales furent dissoutes, les usines de guerre furent démantelées et les *zaibatsu* — de larges conglomerats d'entreprises ja-

ponais — furent convertis en industries civiles. La plupart des membres du parlement impérial et des ministres en poste pendant la guerre furent limogés du gouvernement et les forces alliées dirigèrent indirectement le pays. Afin d'assurer la libéralisation complète de l'ancien régime japonais, les forces alliées maintinrent en place la bureaucratie, faisant d'elle leur agent de réforme. Cela permit à l'ancien système de persister durant le processus de démocratisation et de libéralisation de l'après-guerre. Depuis, la bureaucratie domine le processus décisionnel grâce à ses capacités en matière d'élaboration des politiques (Tsuji 1984). De façon générale, la bureaucratie a conservé une influence importante sur l'élaboration des politiques nationales au début de l'après-guerre, perpétuant l'héritage négatif de la période impériale d'avant la guerre dans la structure de la fonction publique japonaise (Gibney 1998; Kikuchi 2010).

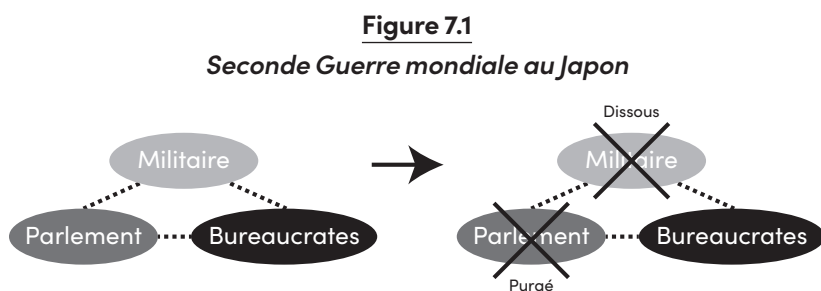


Figure 7.1: Dynamique des rapports de force dans l'élaboration des politiques au Japon avant et après la Seconde Guerre mondiale

Source: Kikuchi (2010)

Le fait que seule la bureaucratie parmi les groupes décisionnaires influents a « survécu » à la purge des forces alliées démontre à quel point le processus d'élaboration des politiques au Japon a conservé des éléments le l'ancien régime traditionnel. Bien que l'article 15 de la Constitution japonaise adoptée après la guerre édicte que « tous les représentants et fonctionnaires sont au service de la communauté tout entière, et non d'un des groupes qui la composent », la démocratisation et la libéralisation furent incomplètes en raison des capacités considérables que conserva la bureaucratie en matière d'élaboration des politiques (Tsuji 1984). En général, la bureaucratie conserva un pouvoir

d'influence sur l'élaboration des politiques nationales dans l'après-guerre. Durant cette période de croissance économique rapide, le ministère du Commerce international et de l'Industrie exerçait une grande emprise sur le milieu des affaires à travers ses politiques industrielles (Johnson 1982). L'influence de la bureaucratie se faisait sentir non seulement dans l'élaboration des politiques, mais également dans leur application administrative par l'émission de « directives administratives », ce qui était indépendant du contrôle législatif du parlement.

En plus d'avoir prise sur la mise en œuvre, les bureaucrates rédigent même les projets de loi au nom du cabinet. Puisque la rédaction de projets de loi exige des connaissances juridiques et des compétences spécialisées, les politiques qui émanent du cabinet sont souvent transformées et rédigées par la bureaucratie, ce qui laisse place à la manipulation. Le Bureau législatif du cabinet, qui aide directement le cabinet sur les questions législatives et examine les projets de loi et autres ordres émanant du gouvernement, jouit également d'une influence considérable en matière d'élaboration des politiques, ce qui contribue à restreindre cette fonction à une petite communauté de décideurs. En conséquence, la plupart des projets de loi déposés en Chambre émanent du cabinet, et la bureaucratie a pratiquement la mainmise sur le processus de proposition des lois, si bien que la bureaucratie exerce une domination sur l'élaboration des politiques et le processus législatif.

Une autre raison impérieuse pour laquelle l'élaboration des politiques est dominée par le cercle d'initiés est l'application du principe *primus inter pares* au Bureau du premier ministre et au cabinet. Dans l'avant-guerre, le premier ministre occupait la position d'un adjoint de l'empereur, et parce que le premier ministre n'était pas davantage que le premier parmi ses pairs, il n'avait pas même le pouvoir de démettre de ses fonctions l'un des ministres de son cabinet. La démission d'un membre du cabinet signifiait la démission de tout le cabinet. Le premier ministre ne pouvait pas exercer un leadership exécutif descendant sur son cabinet dans le processus d'élaboration des politiques. Ce principe a été affaibli plus tard, lors de la réforme du gouvernement central en 2001.

Comme il a été souligné plus tôt, la plupart des membres du parlement japonais furent expulsés par les forces alliées après la reddition du Japon, lors de la Seconde Guerre mondiale. Par conséquent, la bu-

reaucratie devint la seule entité décisionnaire en mesure de mettre en œuvre les réformes visant la démocratisation et la libéralisation, ce qui lui valut une influence notable sur l'élaboration des politiques au moyen notamment du contrôle budgétaire. Après que le Japon eut recouvré son indépendance lors de la signature du traité de paix de San Francisco en 1952, les politiciens auparavant éliminés bénéficièrent d'une amnistie et certains retournèrent occuper un siège au parlement.

En 1955, des politiciens conservateurs fondèrent le Parti libéral-démocrate (PLD) tandis que les socialistes, qui avaient été divisés entre factions conservatrice et libérale, s'unirent pour créer le Parti socialiste japonais (PSJ). Dans le cadre de ce « régime de 1955 », comme on l'a appelé, le PLD et le PSJ siégeaient respectivement comme parti au pouvoir et parti de l'opposition. Ce système bipartite de facto persista durant la Guerre froide, reflétant l'idéologie bipolaire observée sur la scène politique internationale. La stabilité qu'offrait cet arrangement permit à la bureaucratie de superviser la croissance économique rapide durant l'après-guerre. Bien que les politiques de croissance économique menées sous l'égide de la bureaucratie aient foisonné, les membres du parlement commencèrent à acquérir de l'expertise en politiques publiques relatives à des domaines particuliers (par ex. la planification d'infrastructures de transport) et à accorder la priorité aux politiques industrielles (Curtis 1999). À partir des années 1960, les groupes de parlementaires qui travaillaient pour le compte d'intérêts particuliers et qui bénéficiaient de leur appui devinrent connus sous le nom de politiciens *zoku* (c.-à-d. des clans politiques fondés sur des intérêts politiques et économiques mutuels) et commencèrent à exercer une influence sur l'élaboration des politiques nationales (Fukui 1970).

Les politiciens *zoku* qui avaient des intérêts et des avantages communs formaient de petites factions qui représentaient des secteurs d'activité alliés aux ministères gouvernementaux. Les politiciens *zoku*, les organismes commerciaux alliés et les ministères gouvernementaux tissèrent des liens étroits. Les politiciens *zoku* bénéficiaient du soutien financier et électoral du secteur d'activité et recevaient un traitement favorable des ministères qui appuyaient leurs initiatives stratégiques. En retour, le secteur d'activité acquérait une forte influence sur les ministères et les politiques du gouvernement par l'entremise des politiciens *zoku*.

Étant donné l'influence de l'action politique des *zoku* à cet égard, Fukui (1970) et Miramatsu et Klaus (1984) ont fait valoir que l'élaboration des politiques publiques nationales au Japon n'était pas centralisée par la bureaucratie, mais qu'elle présentait plutôt une forme pluralisée et décentralisée. Les politiciens *zoku* du parti au pouvoir accumulaient une influence considérable sur l'orientation des politiques, et les gouvernements locaux mobilisaient les élus locaux au parlement afin d'exercer un pouvoir politique, contournant ainsi la hiérarchie administrative au sein du gouvernement central. Les membres élus du parlement et les gouvernements locaux ont ainsi acquis une influence importante sur l'établissement des priorités et la mise en œuvre des politiques (Pempel 1990). Néanmoins, un examen des politiciens *zoku* parmi les députés du PLD révèle que, après les élus locaux tels que les gouverneurs, les maires et les membres des assemblées gouvernementales locales, ils étaient issus en grande partie des rangs des anciens bureaucrates nationaux. Le fait que des bureaucrates à la retraite se convertissent en politiciens et influent sur l'élaboration des politiques est une autre illustration du rôle important que l'action des bureaucrates, y compris ceux qui sont à la retraite, continue d'exercer sur l'élaboration des politiques.

3. De patriotique à coordonnateur à commis : évolution de l'image de soi et influence décroissante du bureaucrate

Durant de nombreuses années, la fonction publique japonaise a été caractérisée par son pouvoir influent exercé sur la formulation des politiques (Campbell 1989; Cearse 2002; Painter 2010). Cette image forte et même transcendante des bureaucrates japonais est issue de leurs origines historiques (Shimizu 2019; Silberman 1993). Le système de fonction publique « moderne », fondé sur le principe du mérite et inspiré par la philosophie confucéenne, et les nouveaux établissements d'enseignement ont agi de concert afin de créer un « royaume bureaucratique ». Lorsqu'ils expliquent le rôle des bureaucrates dans la société et la politique japonaises, les universitaires ont souvent recours aux trois archétypes de bureaucrates — le bureaucrate patriotique, le bureaucrate-coordonnateur et le bureaucrate-commis de bureau — et à leur évolution historique. Ces archétypes permettent une compréhens-

sion nuancée du système bureaucratique et de son évolution au fil du temps, qui reflète la transformation du paysage politique et social du Japon (Mabuchi 2009).

Le bureaucrate patriotique se caractérise par son profond attachement aux valeurs et aux intérêts nationaux, et voit souvent son rôle comme celui de servir le pays avant toute chose. Ces bureaucrates sont généralement animés par le sentiment que leur devoir est de protéger et de promouvoir les priorités nationales, et ils jouent un rôle crucial en alignant les politiques gouvernementales sur les objectifs généraux que sont le développement national et le service public. Cet archétype est apparu clairement pendant la restauration de Meiji (1868), quand le gouvernement nouvellement établi cherchait à moderniser et à renforcer le Japon en adoptant les institutions et les pratiques occidentales. Le bureaucrate patriotique a joué un rôle déterminant dans la modernisation et l'industrialisation rapides du pays durant cette période. On retrouve même ce type de bureaucrate patriotique dans l'après-guerre, les forces alliées ayant conservé la bureaucratie, et il a permis au vieux système de persister lors de la démocratisation et de la libéralisation de l'après-guerre et jusqu'aux années 1960 et 1970 environ.

Le bureaucrate-coordonnateur met l'accent sur l'équilibre et l'harmonie entre divers intérêts dans le processus d'élaboration des politiques. Ces bureaucrates excellent dans la négociation et la médiation, assurant la mise en œuvre efficace des politiques et la conciliation entre intérêts divergents. Leur habileté à faciliter les consensus et la collaboration entre diverses parties concernées, y compris les politiciens *zoku* et les milieux des affaires, est essentielle pour assurer une gouvernance effective. Les bureaucrates correspondant à cet archétype ont acquis une importance particulière dans les années 1970, car ils participaient alors aux activités politiques telles que la conclusion de concessions politiques avec les politiciens *zoku*. Le bureaucrate-coordonnateur jouait un rôle crucial en gérant ces complexités et en assurant la stabilité au sein de l'administration et de la société, alors que le Japon se trouvait dans une situation sociale et politique de plus en plus complexe.

Le dernier type est le bureaucrate-commis de bureau, qui met l'accent sur l'efficacité administrative et le respect des procédures. Ces bureaucrates s'occupent principalement des tâches quotidiennes et

des aspects procéduraux de la gouvernance, comme gérer les dossiers, assurer le respect des règlements et veiller au bon fonctionnement quotidien des activités gouvernementales. Le bureaucrate-commis a une définition beaucoup plus restrictive et limitée de son rôle que les deux autres types de bureaucrates. Contrairement au bureaucrate patriotique ou coordonnateur, qui souvent participe plus largement aux activités politiques et à l'élaboration des politiques, le bureaucrate-commis se concentre avant tout sur l'efficacité administrative et le respect des procédures, s'en tenant à des tâches routinières et aux aspects procéduraux de la gouvernance. L'augmentation du nombre de bureaucrates-commis s'est amorcée vers les années 1990, à une époque marquée par des réformes importantes telles que l'harmonisation des pratiques administratives, la décentralisation et les réformes visant à réduire la prédominance de la bureaucratie dans le domaine politique.

Parallèlement aux transformations des trois archétypes de bureaucrates, il y a eu une évolution notable de l'image de soi des bureaucrates mêmes. À mesure que les rôles des bureaucrates patriotiques, coordonnateurs et commis se sont transformés au fil du temps, reflétant ainsi des changements politiques et sociaux plus vastes, il en a été de même pour la façon dont les bureaucrates perçoivent et définissent leurs propres rôles à l'intérieur du système politique et administratif en général. Cette évolution de leur image de soi correspond au changement des attentes et des exigences à l'égard de la bureaucratie, et illustrent comment des pressions internes et externes ont influé sur la façon dont les bureaucrates conçoivent leurs responsabilités, leur identité et leur fonction dans la structure de gouvernance.

Muramatsu (2004) a mené une série d'enquêtes par interview auprès de hauts fonctionnaires nationaux dans les années 1970, 1980 et 2000 afin de saisir le rapport de force à l'œuvre dans l'élaboration des politiques et ses transformations. Ces enquêtes démontrent qu'ils sont conscients de l'évolution de la dynamique au sein de la bureaucratie et dans le paysage politique en général. Les résultats révèlent que les hauts fonctionnaires, qui jouissaient autrefois d'un pouvoir discrétionnaire et influent, avaient déjà anticipé leur perte d'influence dans l'élaboration des politiques. Dans le cadre de l'enquête, la question suivante leur était posée : « Quel acteur a le plus d'influence dans l'élaboration des politiques nationales? » Dans les années 1970, le parti

politique était déjà considéré comme l'acteur important par les hauts fonctionnaires nationaux. Ceux-ci se voyaient eux-mêmes comme le deuxième acteur important dans le cycle d'élaboration des politiques. Lors de l'enquête de 1986, la tendance était essentiellement la même, mais l'influence du parti politique était plus élevée que dans l'enquête des années 1970. Lors l'enquête des années 2000, menée pendant l'administration Koizumi qui préconisait activement la réforme portant sur la privatisation de sociétés d'État, les hauts fonctionnaires estimaient que leur influence dans l'élaboration des politiques était nettement moindre que par le passé. En revanche, l'influence du parti politique et celle d'autres acteurs (tels que les bénéficiaires d'une nomination politique ou les entreprises) s'étaient beaucoup accrues.

Figure 7.2

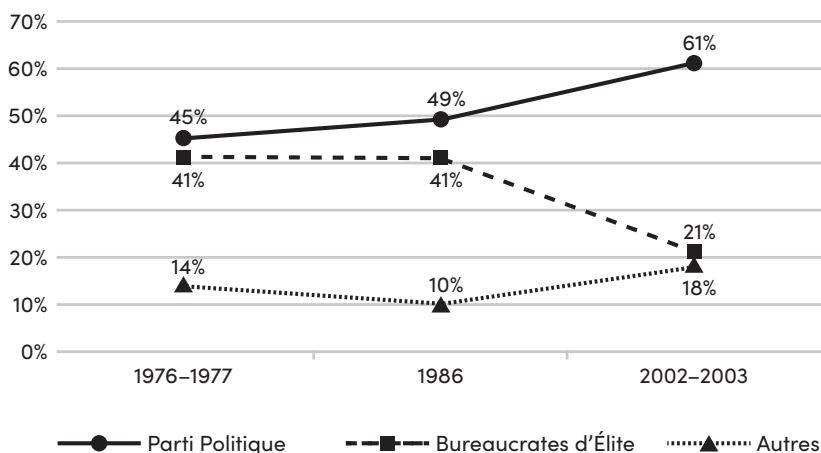


Figure 7.2: Acteur le plus influent dans le processus d'élaboration des politiques nationales

Source: Muramatsu (2004)

Note 1: Taille de l'échantillon : N=251 (1976-77); N=252 (1986); N=290 (2002-2003)

Note 2: La somme n'est pas égale à 100 % en raison de l'arrondissement

Note 3: Les enquêtes se sont également intéressées aux perspectives d'avenir des fonctionnaires quant au pouvoir et à l'influence qu'ils exercent dans l'élaboration des politiques. Dans l'enquête de 1970, la moitié des répondants croyaient que leur pouvoir demeurerait inchangé, tandis que 30 % prévoyaient qu'il augmenterait dans un avenir rapproché. Dans l'ensemble, dans les années 1970, les hauts fonctionnaires estimaient que leur pouvoir et leur influence étaient relativement stables, étant donné la rigidité du rapport de force qui existe entre les partis politiques, les bureaucrates et d'autres parties prenantes

Cependant, l'orientation fondamentale de leurs perspectives d'avenir a pris un virage radical dans l'enquête des années 1980. À l'époque, 48 % des répondants s'attendaient à une diminution de leur pouvoir, tandis que 41 % croyaient qu'ils conserveraient le même pouvoir. Il s'agit là d'un changement important par rapport à la tendance « à la hausse » observée dans les années 1970, qui reflète une tendance à la diminution de leurs attentes envers leur pouvoir et leur influence futurs. Cette tendance a persisté et s'est même accentuée dans l'enquête des années 2000, dans laquelle plus de 70 % des répondants ont dit anticiper une diminution accrue de leur pouvoir et de leur influence, tandis que seulement 6 % prévoyaient une augmentation. Les années 1990 et 2000 au Japon ont été témoins de nombreuses réformes gouvernementales visant à transformer la gestion des affaires publiques, qu'on croyait dominée par l'élite bureaucratique dans sa fonction d'élaboration des politiques. Il est évident que ces réformes, dans une large mesure, ont sonné la fin de l'âge d'or de la fonction publique nationale — du moins du point de vue des bureaucrates.

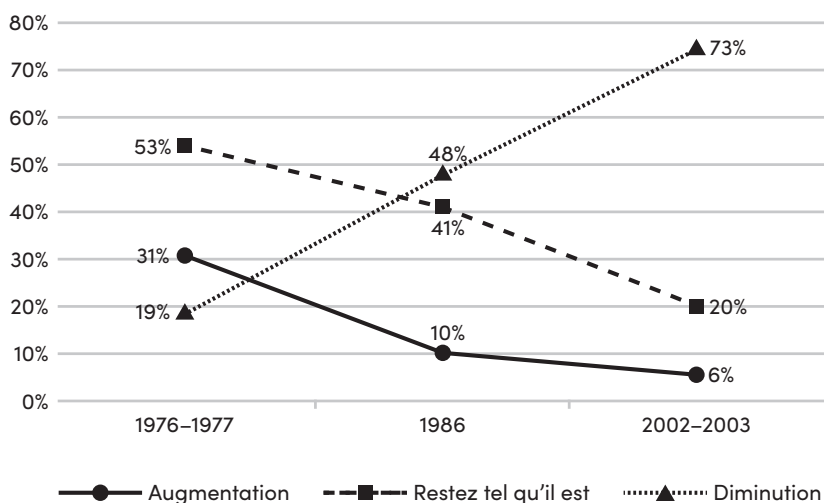


Figure 7.3

Figure 7.3: Perspectives d'avenir quant au pouvoir et à l'influence des fonctionnaires nationaux sur l'élaboration des politiques

Source: Muramatsu (2004)

Note 1 : Taille de l'échantillon : N = 251 (1976–1977); N = 252 (1986); N = 290 (2002–2003)

Note 2 : La somme n'est pas égale à 100 % en raison de l'arrondissement.

Note 3 : Ces perceptions et leurs variations sont fondées sur des enquêtes réalisées auprès de hauts fonctionnaires de l'administration nationale dans les années 1970, 1980 et 2000. Plus récemment, en 2019, Kitamura et d'autres chercheurs ont mené une enquête sur les perceptions des bureaucrates (Kitamura 2022). Contrairement aux trois enquêtes précédentes, celle de 2019 a été effectuée en ligne, ciblant des directeurs adjoints ou des fonctionnaires de niveau supérieur dans six ministères. La taille de l'échantillon valide était de 203 répondants, dont l'âge moyen était de 48,13 ans en date du 1er avril 2019. Dans cette enquête, à la question « Le prestige des bureaucrates est-il en déclin dans la société? », 93 % des répondants se sont dits « fortement d'accord » ou « d'accord », et seulement 7 % ont dit qu'ils n'étaient « pas d'accord ». De même, quand on leur a demandé « Les cadres supérieurs ont-ils une vision claire de l'avenir de l'organisme (ministère/service)? », 64,5 % ont répondu « pas d'accord » ou « fortement en désaccord », tandis que 35,5 % ont affirmé qu'ils étaient « d'accord » ou « fortement d'accord ». Les résultats indiquent que les bureaucrates eux-mêmes sont conscients du déclin de leur statut social et des attentes réduites à l'égard du rôle qu'ils assument. De plus, un grand nombre de répondants ont mentionné que la haute direction de l'administration publique et des ministères n'a pas une vision claire de l'avenir, ce qui engendre un sentiment de stagnation et de frustration au sein de la bureaucratie.

Réformes de la fonction publique et perte de l'avantage concurrentiel

Quels facteurs ont contribué à la transformation de l'image de soi de la fonction publique japonaise, qui avait longtemps conservé un ascendant sur l'élaboration des politiques, et à la récente chute du nombre de candidatures aux examens d'entrée à la fonction publique qui en a résulté? Premièrement, les changements politiques survenus après que le Parti libéral-démocrate (PLD) eut perdu le pouvoir en 1993, pour la première fois depuis sa fondation en 1955, ont entraîné des transformations du processus d'élaboration des politiques et des réformes gouvernementales subséquentes visant à modifier la façon de gouverner la nation et la relation entre la sphère politique et la bureaucratie. Deuxièmement, des scandales de corruption très médiatisés liés à l'argent et impliquant de hauts fonctionnaires ont éclaté à la même époque, minant sérieusement la confiance du public dans les bureaucrates, qu'on croyait auparavant dotés non seulement de grandes capacités d'orientation politique, mais également d'un degré d'autorité et de moralité bien supérieur à celui des politiciens. En dernier lieu, la longue période de difficultés économiques appelée les « décennies perdues » ou les « 30 années perdues », depuis la fin des années 1990, qui a été marquée par l'échec de diverses politiques, en particulier de la politique économique, a contribué au scepticisme grandissant du public au sujet de l'efficacité des politiques formulées par les bureaucrates. Ces trois grands facteurs sont à l'origine de la perte de confiance en soi des bureaucrates et de la baisse consécutive du nombre de candidatures aux postes de la fonction publique, et ont entraîné une perte d'intérêt pour la fonction publique comme choix de carrière chez les nouveaux diplômés compétents des meilleures universités.

Étrangement, malgré de nombreuses tentatives pour réformer l'administration nationale et l'achèvement partielle de certains projets de réforme, telle la privatisation de sociétés d'État dans les années 1980, la réforme du système de fonction publique n'a pas figuré longtemps parmi les priorités des réformes gouvernementales, soit jusqu'à la fin des années 1990. C'est notamment parce que le Parti libéral-démocrate (PLD) a dirigé le parlement durant presque 40 ans après le rétablissement de l'indépendance du Japon et qu'il entretenait des interactions stratégiques avec les bureaucrates (Kato 1994). Les députés du PLD

préconisaient des réformes favorables à leurs électeurs, mais parfois les membres du parlement agissaient même comme les gardiens des ministères. En retour, le « bureaucrate coordonnateur » s'engageait proactivement dans les négociations et les médiations politiques avec diverses parties intéressées. Cette « lune de miel », qu'on croyait éternelle, fut néanmoins interrompue par les turbulences politiques au milieu des années 1990.

Le Japon connut, dans les années 1990, un ralentissement économique important, le premier depuis la période de croissance de l'après-guerre. Son économie demeura stagnante durant plus d'une décennie, et les mesures économiques prises par le gouvernement furent insuffisantes. Après s'être hissé au sommet (« Japan as Number One », Vogel 1979), le Japon vit son économie entrer dans une longue période de marasme à la suite de l'éclatement de la bulle spéculative. Le processus d'élaboration des politiques, dominé par la bureaucratie, et l'action politique menée par les politiciens *zoku* pour le compte d'intérêts particuliers ont été considérés comme les causes profondes de l'insuffisance de mesures politiques et les lacunes du processus japonais d'élaboration des politiques publiques.

Outre la détérioration de la situation économique, des turbulences politiques émergèrent au milieu des années 1990. Le PLD perdit sa position de parti au pouvoir lors des élections générales de 1993 pour la première fois depuis la formation du « régime de 1955 ». Ces circonstances incitèrent une grande partie de la population japonaise à douter de la validité et de la compétence du processus d'élaboration des politiques alors en place. De plus, des hauts fonctionnaires mêlés à des scandales firent les grands titres, augmentant le doute chez la population. Deux vice-ministres à la retraite (du ministère de la Santé et du Bien-être et du ministère des Transports), qui avaient déjà occupé les postes les plus élevés dans la fonction publique de carrière, furent arrêtés pour des allégations de corruption à la fin des années 1990. Ces circonstances donnèrent lieu à l'établissement du programme de réformes de la fonction publique et du processus d'élaboration des politiques à la fin des années 1990.

Une succession de hauts fonctionnaires impliqués dans des scandales de corruption firent les manchettes à la télévision, ce qui amena la population à soupçonner que ces situations n'étaient que quelques

exemples de la corruption apparemment incessante profondément ancrée chez l'élite bureaucratique professionnelle du pays. En réaction au tollé général, la loi sur l'éthique dans la fonction publique nationale (la loi sur l'éthique) fut rédigée pour prévenir les abus de pouvoir chez les fonctionnaires. Le projet de loi fut adopté à l'unanimité par la Chambre basse et la Chambre haute du parlement en 1999. Cette loi avait pour but d'assurer la confiance de la population envers la fonction publique, en décourageant les activités qui créent de la suspicion ou de la méfiance au sujet de l'équité des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, par l'adoption de mesures visant à faire respecter l'éthique parmi les fonctionnaires nationaux. La loi prescrit la création d'un comité national d'éthique de la fonction publique relevant de l'Autorité nationale du personnel. Ce comité est chargé d'effectuer des recherches et des études sur l'observation du code d'éthique dans les services publics nationaux, en établissant des normes relatives aux mesures disciplinaires contre les employés qui enfreignent la loi et en soumettant au conseil des ministres des avis concernant l'élaboration ou la révision du code d'éthique de la fonction publique nationale.

Pendant nombre d'années, on croyait que la bureaucratie japonaise respectait de hautes obligations morales, qui constituaient le fondement de son pouvoir d'influence sur l'élaboration des politiques. Cette perception s'est cependant détériorée à cause d'une série de scandales impliquant des hauts fonctionnaires dans les années 1990 et de leur couverture médiatique incessante. En conséquence, le public ne considère plus les bureaucrates comme une élite d'une grande moralité. Ce scepticisme parmi la population en général au sujet de la moralité de l'élite bureaucratique nationale est clairement démontré par les résultats d'un sondage d'opinion publique sur la réforme du système national de fonction publique réalisé en 2009. Le sondage, mené par le Bureau du cabinet à partir d'un échantillon de 1 935 répondants, portait sur les attributs recherchés chez les fonctionnaires nationaux. Le grand public s'est dit d'avis que l'intégrité et la responsabilité étaient les attributs les plus nécessaires des fonctionnaires nationaux, surpassant le professionnalisme et d'autres compétences.

Une autre réforme réputée avoir influé sur la philosophie et la motivation des fonctionnaires nationaux, mis à part l'adoption de la loi sur l'éthique dans la fonction publique nationale, est la création du

Bureau du cabinet chargé du personnel en 2014. Cette réforme visait à affaiblir l'emprise de la bureaucratie en renforçant la supervision par l'exécutif des questions de personnel relatives aux hauts fonctionnaires. Avant la création du Bureau, la gestion des fonctionnaires nationaux était plus décentralisée. L'Autorité nationale du personnel, qui est une agence nationale indépendante, était chargée du recrutement, de l'équité et de la conduite d'enquêtes. Le ministère des Affaires intérieures et des Communications déterminait le nombre total de fonctionnaires nationaux, et était maître de l'examen organisationnel de chaque ministère et agence et du processus de départ à la retraite. Pour renforcer le contrôle politique et la gestion centralisés exercés sur les hauts fonctionnaires, le Bureau du cabinet chargé du personnel a été créé en 2014, ce qui a instauré formellement la gestion institutionnalisée du corps des hauts fonctionnaires. Grâce à la création du Bureau du cabinet chargé du personnel en 2014, qui supervise la nomination d'environ 600 bureaucrates d'élite dans les ministères et agences du gouvernement central de façon uniforme par la nomination stratégique des cadres supérieurs, le cabinet exerce une influence et un contrôle entiers sur l'ensemble de la gestion des cadres supérieurs de la fonction publique.

À la lumière des réformes susmentionnées, jumelées aux répercussions de l'adoption répandue du télétravail en raison de la COVID-19, qui assouplit les conditions de travail (et dont beaucoup de fonctionnaires ont été exclus), la popularité de la fonction publique de carrière a diminué chez les étudiants et les étudiantes. Depuis que les catégories de concours ont été modifiées en 2012, ce qui permet une comparaison valide à compter de cette année, le nombre de candidatures à des postes de la fonction publique nationale a chuté. Le nombre de candidatures n'a jamais été aussi faible qu'aux examens d'entrée de 2024. Lors des examens de 2024, le nombre de candidatures parmi les professionnels de haut niveau pour la fonction publique globale (auparavant classe 1) était de 13 599, soit la plus faible participation, ce qui correspond à une baisse d'environ 40 % depuis 2012. En 2022, l'Autorité nationale du personnel a souligné le déclin du nombre de candidatures aux examens de la fonction publique nationale dans son livre blanc et a constaté que, malgré le fait que la population japonaise âgée de 22 ans n'a guère changé entre 2012 et 2020 (1,2 millions de

personnes en 2012 et 1,19 millions en 2020), le nombre de candidatures aux concours pour la fonction publique complète, qui s'adresse aux professionnels de haut niveau (l'ancienne catégorie 1), a diminué de 20,6 % au cours de la même période, tandis que celui pour la fonction publique générale, qui s'adresse aux diplômés universitaires (l'ancienne catégorie 2), a enregistré un recul plus marqué, de 28,1 %. La baisse actuelle du nombre de candidatures aux examens de la fonction publique nationale est nettement supérieure au déclin de la population des jeunes au Japon (Autorité nationale du personnel 2022).

Non seulement la popularité des carrières dans la fonction publique a diminué auprès des jeunes, mais de plus on a assisté à une augmentation du roulement de personnel dans la fonction publique. Le taux de roulement des employés de la fonction publique globale chez les professionnels de haut niveau (ancienne catégorie 1) ayant moins de cinq ans de service a augmenté de 4,9 %, passant 5,1 % chez les recrues de l'année financière 2013 à 10,0 % chez les recrues de l'année financière 2016 (Autorité nationale du personnel 2022). Qui plus est, parmi les candidats qui ont réussi l'examen d'entrée à la fonction publique générale pour les professionnels de haut niveau (ancienne catégorie 1) en 2024, il n'y a jamais eu aussi peu de candidats issus de l'Université de Tokyo. Plus précisément, la proportion de candidats retenus qui avaient étudié à l'Université de Tokyo a chuté sous les 10 %. La perte de popularité des carrières dans la fonction publique nationale chez les étudiants de l'Université de Tokyo, un établissement créé à l'origine pour former de futurs bureaucrates, reflète une transformation plus profonde des valeurs sociétales. Considérée autrefois comme le summum de l'accomplissement chez l'élite et un choix de carrière prestigieux, la profession bureaucratique symbolise maintenant l'influence et l'attrait décroissants d'une carrière qui était autrefois tenue en haute estime. Ce revirement met en évidence le changement des perceptions de la fonction publique et l'évolution des aspirations professionnelles chez les meilleurs étudiants au Japon.

Conclusion

La fonction publique japonaise s'est toujours distinguée par le pouvoir considérable qu'elle exerce sur les politiciens dans l'élaboration des

politiques, par son système centralisé et autoritaire ayant de profondes racines historiques et culturelles, et par sa constance en dépit de nombreuses réformes politiques et administratives (Painter 2010). Le rôle influent assumé par les bureaucrates japonais a été crucial dans le rapide essor économique du Japon dans l'après-guerre (Johnson 1982). Pendant longtemps, les fonctionnaires se voyaient comme des acteurs clés de l'élaboration des politiques en tant que bureaucrates patriotiques, et les enquêtes datant des années 1970 laissaient entrevoir un avenir prometteur pour leur rôle central (Muramatsu et Krauss 1984). Avec la montée et l'influence grandissante des politiciens *zoku*, qui représentent des intérêts commerciaux et industriels dans le processus d'élaboration des politiques nationales, la position privilégiée des bureaucrates dans l'élaboration des politiques a été menacée. Cependant, non seulement les bureaucrates continuent de jouer un rôle actif dans la conciliation des intérêts de diverses parties prenantes à titre de bureaucrates-coordonnateurs, mais de plus un grand nombre de politiciens *zoku* ont également fait carrière dans la bureaucratie. Malgré la montée des politiciens *zoku*, les bureaucrates du gouvernement central ont gardé dans une certaine mesure leur influence sur l'élaboration des politiques nationales.

Cette ère de prédominance bureaucratique a commencé à se transformer graduellement vers le milieu des années 1970, et la série de réformes des années 1990 et 2000 a marqué un point tournant dans le déclin de l'influence bureaucratique. Plusieurs facteurs ont contribué à la perte de confiance en soi au sein de la fonction publique japonaise et à la brusque diminution du nombre de candidatures aux postes de la fonction publique pendant cette période. D'abord, les changements politiques qui ont suivi la perte du pouvoir par le Parti libéral-démocrate en 1993 ont mené à des transformations du processus d'élaboration des politiques et à des réformes gouvernementales qui ont modifié la relation entre la sphère politique et la bureaucratie. Ensuite, les scandales de corruption impliquant des hauts fonctionnaires survenus vers la même époque ont sérieusement érodé la confiance du public dans leur intégrité. Enfin, le ralentissement économique prolongé, appelé les « décennies perdues », a amené le public à douter de plus en plus de l'efficacité des bureaucrates dans l'élaboration des politiques, ce qui a terni l'attrait de la fonction publique pour les diplômés des

meilleures universités. En réponse au besoin grandissant de réformer la bureaucratie, les réformes du gouvernement central, la création du Bureau du cabinet chargé du personnel et d'autres réformes visant à transformer la gestion de l'État ont entraîné la fin de l'âge d'or de la fonction publique. Ce revirement se reflète dans l'impression, chez les bureaucrates de carrière, que leur rôle a diminué dans l'élaboration des politiques, passant d'un rôle de bureaucrates patriotes à celui de bureaucrates-coordonnateurs à celui de commis (Muramatsu 2004). Ce recul est manifeste dans la baisse du nombre de candidatures aux examens de la fonction publique chez les diplômés universitaires et l'érosion de la confiance en soi des bureaucrates (Kitamura 2022; Autorité nationale du personnel 2022). Il s'agit d'un changement important du rôle des bureaucrates dans l'élaboration des politiques au Japon, qui met en évidence une transformation de la dynamique de la gouvernance en général au Japon.

Malgré la perte d'influence observée chez les bureaucrates japonais, les experts croient encore fermement que la bureaucratie continue de faire sentir son influence. Ces experts font valoir que, nonobstant les réformes et les changements dans le processus d'élaboration des politiques, les bureaucrates conservent un pouvoir et une influence considérables dans le système de la fonction publique (Cheung 2012; Drucker 1998; Jun et Muto 1995; Neary 2019). Cheung (2019) a soutenu que si, dans les pays occidentaux, les réformes du secteur public étaient fondées sur l'impression que le gouvernement était la source du « problème » et cherchaient à instaurer la loi suprême du marché, en Asie de l'Est on croit encore certainement que le gouvernement est la solution aux problèmes et la population s'attend à ce qu'une bureaucratie compétente et altruiste aide à assurer le progrès social et la prospérité économique. Il est vrai que les pays de l'Asie orientale, y compris le Japon, ont moins subi l'influence de la nouvelle gestion publique (NGP) que d'autres pays, et que la gouvernance assurée par le système bureaucratique existant y a été maintenue dans une large mesure. Néanmoins, la perte d'influence du système bureaucratique est devenue de plus en plus évidente à la suite de la série de réformes, et la capacité de conserver ce système est incertaine étant donné la baisse depuis une décennie du nombre de candidatures aux examens d'entrée à la fonction publique nationale. La perte d'influence de la

fonction publique japonaise ne fait que commencer. La façon dont le Japon rebâtit ses capacités en matière de gouvernance déterminera jusqu'où ira cette perte d'influence et combien de temps elle durera.

RÉFÉRENCES

- Akizuki, K. (2010). « History and Context of Public Administration in Japan », dans E. Berman, M. Jae Moon et H. Suk Choi (dir.), *Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea and Taiwan*. Boca Raton. CRC Press, 195–211.
- Autorité nationale du personnel (2022). *Annual Reports on Public Employees (White papers)* 2022.
- Campbell, J.C. (1989). « Bureaucratic Primacy: Japanese Policy Communities in an American Perspective », *Governance*, vol. 2, no 1, 5–22.
- Cerase, F.P. (2002). « Japanese Bureaucracy in Transition: Regulating Deregulation », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 68, no 4, 629–647.
- Cheung, A.B.L. (2012). « Public Administration in East Asia: Legacies, Trajectories and Lessons », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, no 2, 209–216.
- Curtis, G. (1999). *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change*. New York, Columbia University Press.
- Drucker, P.F. (1998). « In Defense of Japanese Bureaucracy », *Foreign Affairs*, vol. 77, no 5, 68–80.
- Frederickson, G. (2002). « Confucius and the Moral Basis of Bureaucracy », *Administration & Society*, vol. 33, no 4, 610–628.
- Fukui, H. (1970). *Party in Power: The Japanese Liberal-Democrats and Policy-making*. Berkeley, University of California Press.
- Gibney, F. (dir.) (1998). *Unlocking the Bureaucrat's Kingdom: Deregulation and the Japanese Economy*. Washington, Brookings Institution Press.
- Hofstede, G., et M.H. Bond (1988). « The Confucius Connection: From Cultural Roots to Economic Growth », *Organizational Dynamics*, vol. 16, no 4, 5–21.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*. Stanford, Stanford University Press.
- Jun, J., et H. Muto (1995). « The Hidden Dimensions of Japanese Administration: Culture and Its Impacts », *Public Administration Review*, vol. 55, no 2, 125–134.
- Kato, J. (1994). *The Problem of Bureaucratic Rationality: Tax Politics in Japan*. Princeton, Princeton University Press.
- Kikuchi, M. (2010). « Public Policy Process and Citizen Participation in Japan », dans E. Berman, M. Jae Moon et H. Suk Choi (dir.), *Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea and Taiwan*. Boca Raton, CRC Press, 273–290.
- Kitamura, W. (2022). *Gendai Kanryosei no Kaibou* [Anatomy of Modern Japanese Bureaucracy]. Tokyo, Yuhikaku Publishing.
- Koh, B.C. (1989). *Japan's Administrative Elite*. Berkeley, University of California Press.

- Krauss, E.S., et R.J. Pekkanen (2011). *The Rise and Fall of Japan's LDP*. Ithaca, Cornell University Press.
- Mabuchi, M. (2009). *Gyouseigaku* [Public Administration]. Tokyo, Yuhikaku Publishing.
- Muramatsu, M. (2004). *Furyo Saiken Sakiokuri no Seijigakutekibunsek: Honninkonmei to Dairinin no Sairyō* [Political Analysis of the Deferral of Non-Performing Loan Resolution: Personal Confusion and Discretion of Agents], RIETI Discussion Paper Series 04-J-021.
- Muramatsu, M., et E. Krauss (1984). « Bureaucrats and Politicians in Policy Making: The Case of Japan », *American Political Science Review*, vol. 78, no 1, 126–146.
- Nakamura, A., et M. Kikuchi (2011). « Japanese Public Administration at the Crossroads: Declining Trust in Government and Civil Service Reform in the Age of Fiscal Retrenchment », dans A. Massey (dir.), *International Handbook on Civil Service Systems* (Cheltenham : Edward Elgar), 282–304.
- Nakane, C. (1970). *Japan Society*. Berkeley, University of California Press.
- Neary, I. (2019). *The State and Politics in Japan*. Cambridge, Polity Press.
- Painter, M. (2010). « Legacies Remembered, Lessons Forgotten: The Case of Japan », dans M. Painter et B. Guy Peters (dir.), *Tradition and Public Administration*. Londres, Palgrave Macmillan, 84–98.
- Pempel, T.J. (dir.) (1990). *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*. Ithaca, Cornell University Press.
- Samuels, R.J. (1987) *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*. Ithaca, Cornell University Press.
- Shimizu, Y. (2019). *The Origins of the Modern Japanese Bureaucracy*. Londres, Bloomsbury.
- Silberman, B. (1993). *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago, University of Chicago Press.
- Spaulding, R.M. (1967). *Imperial Japan's Higher Civil Service Examinations*. Princeton, Princeton University Press.
- Tsuji, K. (1984). *Public Administration in Japan*. Tokyo, University of Tokyo Press.
- Vogel, Ezra F. (1979). *Japan As Number One: Lessons for America*. Cambridge, Harvard University Press.

8



Le déclin de la fonction publique nationale en Corée du Sud

KEUN NAMKOONG

CE CHAPITRE OFFRE UN APERÇU HISTORIQUE de la fonction publique nationale de la Corée du Sud en mettant l'accent sur le rôle des fonctionnaires dans la gouvernance nationale. L'étude s'ouvre par un examen de la tradition méritocratique de la dynastie Joseon, qui a servi de fondement au système sud-coréen de fonction publique. Elle se poursuit par une description de la fonction publique nationale après la fondation de la République de Corée en 1948. Ensuite, elle examine l'instauration de la méritocratie pendant l'administration de Park Chung-hee, dans les années 1960, ainsi que plusieurs facteurs qui ont façonné l'influence de la fonction publique nationale sur le développement du pays durant les années 1970 et 1980. Après un examen des répercussions de la transition démocratique de 1987, de la réforme inspirée de la NGP et de la relocalisation du complexe du gouvernement central sur le déclin de la fonction publique depuis le milieu des années 1990, l'étude se termine par un bref résumé et une conclusion.

I. La tradition méritocratique confucéenne de la dynastie Joseon

La tradition méritocratique confucéenne de la dynastie Joseon (1392–1910) a servi de fondement au système moderne de fonction publique de la Corée du Sud. La dynastie Joseon choisissait les fonctionnaires au moyen de concours publics fondés sur le mérite, comparables aux normes actuelles de méritocratie (Cha 2021, p. 2). L'examen d'entrée à la fonction publique en Asie de l'Est vit le jour dans la Chine antique en 587. En Corée, la dynastie Goryeo l'introduisit en 958. La Corée a couramment eu recours à des épreuves écrites pour tous les examens d'entrée depuis lors (Kim 2010).

Le concours d'entrée à la fonction publique (*munkwa*) jouait un rôle central dans la sélection de la majorité des fonctionnaires sous la dynastie Joseon (Lee 2002). Il consistait à évaluer les aptitudes intellectuelles des candidats et leur capacité à apprendre et à comprendre avec assiduité les textes confucéens, y compris les précédents, la loi,

les politiques et la diplomatie (Cha 2021, p. 9). En 1894, la dynastie Joseon abolit l'examen d'entrée à la fonction publique qui avait été en usage durant 503 ans, soit depuis 1392. À l'époque, 748 examens furent administrés et 14 600 candidats les subirent. La plupart des fonctionnaires de la dynastie Joseon subissaient les examens, et la priorité d'embauche et de promotion était accordée à ceux qui obtenaient une note élevée. Il existait un rapport clair et linéaire entre une note élevée obtenue à l'examen d'entrée, qu'on considère souvent comme un indicateur de compétence, et la possibilité accrue de promotion à des postes supérieurs (Hejtmanek 2013; Lee et Park 2023). Joseon conçut le système d'épreuves d'entrée à la fonction publique afin de sélectionner et de promouvoir des personnes d'exception, non simplement pour valider un statut social existant.

Jeong Do-jeon, un érudit confucéen qui conçut la bureaucratie de Joseon, fit valoir le bien-fondé d'un système de gouvernance dans lequel le roi et les bureaucrates exerçaient conjointement le pouvoir (Park 2017, p. 149–150). La relation entre le roi et les bureaucrates était définie par la notion de complémentarité plutôt que par la domination unilatérale du roi. Au début de la dynastie Joseon, les bureaucrates étaient un groupe de théoriciens qui s'étaient illustrés par leurs aptitudes lors de concours. Les bureaucrates sous la dynastie Joseon étaient donc sensiblement différents de l'idée d'une bureaucratie patrimoniale préconisée par Max Weber, dans laquelle les fonctionnaires étaient choisis en fonction de leur loyauté envers le dirigeant ou de leurs liens personnels avec lui. Ils étaient grandement respectés par leurs contemporains. Par conséquent, les fonctionnaires de la dynastie Joseon jouissaient d'un statut social élevé.

Cependant, le système de concours de la fonction publique perdit son équité et son objectivité dans la dernière période Joseon (Kim 2002, p. 627–632). Au cours de cette période, les fonctionnaires engagèrent de vives querelles portant principalement sur les aspects cérémoniels de l'interprétation des textes classiques du confucianisme, au lieu de répondre aux besoins réels de la population en général ou de s'occuper des questions relatives à la défense nationale. Les fonctionnaires se battaient entre eux pour leurs propres factions plutôt que de se battre pour le peuple. En conséquence, la confiance du public

dans le gouvernement et la bureaucratie s'effrita, ce qui ouvrit la voie à la colonisation de Joseon par le Japon en 1910.

II. La création du système coréen de fonction publique (1948–1961)

Après la reddition du Japon en 1945, lors de la Seconde Guerre mondiale, la Corée du Sud fut dirigée par l'administration militaire des États-Unis durant trois ans. Après la création de la République de Corée en 1948, l'administration de Rhee Syngman adopta la loi sur la fonction publique nationale en 1949, qui créait la fonction publique coréenne. Cette loi énonçait les principes essentiels de la fonction publique en insistant sur le principe du mérite (Kim 2006, p. 8). Elle précisait les qualifications requises des fonctionnaires, les examens à subir, le mode de nomination, un système de classement axé sur la personne (*rank-in-person*) et d'autres conditions.

À l'époque, la fonction publique comportait cinq grades, y compris des divisions A et B respectivement aux troisième et quatrième niveaux. Le premier grade était le niveau le plus élevé et le cinquième grade, le niveau le plus bas. Deux processus distincts étaient utilisés par le gouvernement pour la nomination des fonctionnaires : des concours publics et des nominations spéciales. Il y avait deux types de concours publics : l'examen d'entrée au niveau supérieur de la fonction publique, qui donnait accès au grade 3B, et l'examen d'entrée au niveau régulier, qui donnait accès au grade 4B. L'examen d'entrée au niveau supérieur de la fonction publique était semblable à celui de la fonction publique sous la dynastie Joseon, et une réussite à l'examen conférait un statut social élevé et des privilèges. Il était donc difficile de réussir l'examen de la fonction publique. Entre 1949 et 1962, 19 081 candidats subirent l'examen d'entrée à la fonction publique supérieure, dont 375 le réussirent, ce qui donne une moyenne d'environ 29 candidats retenus par année (Bark 1969, p. 441). Seulement 1,9 % des candidatures furent couronnées de succès, ce qui indique à quel point la compétition était forte.

Le nombre de personnes sélectionnées au moyen de concours publics était toutefois relativement faible, tandis que la grande majorité des candidats qui obtenaient une nomination spéciale faisait l'objet

d'un examen très limité. Les nominations spéciales étaient fréquentes aux grades 2 à 5, ce qui facilitait un système de favoritisme ou de népotisme de facto. Seulement 3,56 % ou 265 des 7 440 fonctionnaires qui accédèrent à la fonction publique entre 1949 et 1960 furent sélectionnés en raison de leurs résultats à l'examen, alors que les autres, soit 96,44 % (7 175), obtinrent une nomination spéciale (Bark 1969, p. 442). Le cinquième échelon comptait le plus grand nombre de nouvelles embauches; tous les fonctionnaires de ce niveau étaient spécialement nommés et aucun ne subissait d'épreuve d'entrée à la fonction publique.

Les nominations politiques étaient monnaie courant à l'époque. Dans les premières années, certains des postes de niveau supérieur étaient confiés à des personnes qui avaient participé au mouvement indépendantiste ou qui avaient reçu une éducation en Europe ou aux États-Unis. Cependant, le Parti libéral au pouvoir politisa la fonction publique et pratiqua le copinage dans la gestion du personnel afin de solidifier les bases du régime (Bark 1961). Quand la popularité du Parti libéral au pouvoir et la confiance du public dégingolèrent lors de la campagne présidentielle de 1956, qui conduisit à l'élection à la vice-présidence de Chang Myon, le candidat désigné par le parti de l'opposition, le système de nominations partisans prit de plus en plus de place. Des intérêts politiques exerçaient une influence sur les décisions en matière de gestion du personnel, notamment la dotation des postes vacants, les transferts et les promotions (Bark 1961; Namkoong 2007). Il arrivait parfois que le gouvernement Rhee congédie injustement des fonctionnaires désobéissants.

Une révolution étudiante renversa le gouvernement libéral le 19 avril 1960, ce qui mena à la formation du gouvernement de Chang Myon (1960–1961) le 23 août 1960. Le nombre de fonctionnaires nommés par concours public augmenta sous le gouvernement Chang et la loi sur la fonction publique nationale fut révisée afin d'étendre au cinquième grade le recrutement des fonctionnaires par concours public. Cependant, en raison des protestations et du soulèvement politiques en cours, l'administration fut incapable de maintenir la stabilité politique (Kim 1982, p. 60). De plus, le système de favoritisme se poursuivit de manière non officielle dans l'administration du personnel.

III. La méritocratie et la croissance du pouvoir bureaucratique (1961–1990)

Dans les années 1960, on assista à la naissance de la méritocratie sud-coréenne inspirée du modèle wébérien. En 1961, la junta militaire du général Park Chung-hee s'empara du pouvoir. L'armée justifia le coup d'État en invoquant la nécessité de remédier à la famine et d'assurer le progrès économique, étant donné que le PIB par habitant n'était alors que de 81 \$ US. Pour pallier son manque de légitimité politique, l'administration Park mit en place une stratégie d'État-promoteur axée sur l'industrialisation et le développement économique. Un État-promoteur est un État qui accorde la priorité au développement économique et qui met en œuvre les mesures gouvernementales requises pour atteindre cet objectif (Johnson 1982; Amsden 1989). Pour être efficace, un État-promoteur doit posséder certaines caractéristiques. Il doit instaurer une bureaucratie méritocratique chargée de formuler et de réaliser des objectifs de développement, et la doter d'un personnel compétent. De plus, la bureaucratie et les bureaucrates peuvent y exercer leurs activités de manière autonome, sans influence extérieure.

1. La restructuration de la bureaucratie

D'entrée de jeu, l'administration de Park Chung-hee visait à agir comme un « bâtisseur de marchés » en encourageant les investissements et en ciblant des industries stratégiques, conformément à ce qui était annoncé dans le plan de développement du gouvernement (Amsden 1989). Après la prise de pouvoir, les militaires procédèrent à une restructuration de la bureaucratie et du mécanisme favorisant le développement économique (Cho 1968; Cheng, Haggard et Kang 1998). Après le coup d'État de 1961, l'administration militaire ne tarda pas à créer le Conseil de planification économique en tant que principal ministère responsable de l'élaboration et de l'exécution des plans de développement économique national.

Le Conseil de planification jouait un rôle crucial à l'époque du développement en supervisant la planification du développement économique, la gestion des investissements étrangers, l'allocation des budgets et la collecte et le traitement des statistiques sur l'ensemble de la société. Le ministre responsable du Conseil de planification éco-

nomique occupait simultanément le poste de vice-premier ministre, afin que la croissance économique devienne la priorité de toutes les initiatives gouvernementales. Pour faciliter le développement national dirigé par l'État, l'exécutif s'efforça de diversifier sa structure bureaucratique au début des années 1960. Depuis les années 1960, le nombre de fonctionnaires passa de 249 211 en 1962 à 412 852 en 1970, une hausse de 65,7 % en huit ans. L'effectif augmenta à 589 020 employés en 1980 puis à 804 244 en 1990.

2. La transformation du système de favoritisme en un système fondé sur le mérite

Le gouvernement de Park Chung-hee avait pour objectif de réformer la bureaucratie étatique en quelque chose de complètement différent du système de favoritisme de l'administration Rhee. En 1963, une révision exhaustive de la loi sur la fonction publique nationale mena à l'établissement d'un système de dotation et de promotion du personnel fondé sur le mérite. Cette réforme comprenait la centralisation du recrutement et de la sélection, l'amélioration des examens d'entrée, la mise en place d'un système d'évaluation du rendement, l'adoption d'un nouveau programme de formation et l'amélioration de l'administration de la paye (Bark 1969; Cheng, Haggard et Kang 1998). La loi révisée sur la fonction publique nationale incluait une version modifiée de la structure hiérarchique, comportant neuf niveaux au lieu de cinq. Une hiérarchie comportant neuf grades, dans laquelle le premier grade était le niveau le plus élevé et le neuvième grade, le niveau le plus bas, remplaça le système à neuf échelons en 1981.

Dans les années 1960, la haute direction de la fonction publique sud-coréenne amorça un virage important qui se traduisit par le remplacement des administrateurs amateurs au profit de bureaucrates de carrière. Considérant que les bureaucrates, surtout ceux au sommet de la hiérarchie, étaient incompétents et corrompus dans leurs rapports avec les civils, l'administration militaire congédia 33 000 membres du personnel civil en juillet 1961, ou environ 13 % de toute la fonction publique de l'époque (Cho 1968, p. 224)¹. En conséquence, la majorité des gestionnaires de niveau intermédiaire au sein du gouvernement central fut remplacée par des diplômés universitaires de moins de 40 ans, des personnes qui avaient étudié à l'étranger et d'an-

ciens officiers militaires qui recevaient une formation aux compétences en gestion (Lee 1967, p. 17–18; Hwang 1970). Les universités, en particulier l'Université nationale de Séoul, créèrent des écoles d'études supérieures en administration publique et les ministères gouvernementaux mirent sur pied des établissements d'enseignement destinés à offrir une formation en gestion et en technologie au personnel de l'administration publique.

Depuis les années 1960, la principale voie d'accès à la carrière de fonctionnaire a consisté à réussir un concours public. Le nombre d'employés de l'État recrutés par concours public a augmenté considérablement. Par exemple, en 1977, la fonction publique du gouvernement central accueillit 12 616 nouveaux employés; de ce nombre, 8 791 (69,7 %) furent recrutés par concours public et 3 825 (30,3 %) furent spécialement nommés². Dans les années 1960, les possibilités pour les jeunes d'obtenir un emploi dans le secteur privé étaient limitées; les examens d'entrée à tous les niveaux de la fonction publique donnaient donc lieu à une très forte compétition³. Des dizaines de milliers de diplômés issus des meilleures universités avaient pour objectif de réussir l'examen d'entrée au niveau supérieur de la fonction publique, le cinquième échelon. Entre 1963 et 1980, 95 752 candidats subirent l'examen d'entrée au niveau supérieur de la fonction publique et 2 078 le réussirent (115 par année en moyenne), ce qui donne un taux de réussite de 2,2 %. De 1981 à 1990, la rivalité était plus forte, le taux de réussite s'établissant à seulement 0,9 %. En 1986, on enregistra le ratio le plus élevé de candidats admissibles par candidat retenu, soit 164 pour un. Dans les années 1980, parmi les candidats qui réussirent l'épreuve d'entrée au niveau supérieur de la fonction publique, 44,2 % détenaient un diplôme de maîtrise ou étaient inscrits à un programme d'études supérieures⁴. Selon Evans (1998, p. 71), dans ce contexte, « la fonction publique a pu choisir parmi les candidats les meilleurs et les plus brillants, et ceux qui réussissent l'examen jouissent d'un immense prestige ».

Le gouvernement a offert aux fonctionnaires des occasions de recevoir une formation dans les établissements nationaux et internationaux, ainsi que des bourses d'études aux fonctionnaires remarquables désireux de poursuivre des études de maîtrise ou de doctorat dans des universités étrangères. Par exemple, en octobre 1994, 73 (46,8 %) des

156 hauts fonctionnaires du quatrième grade ou d'un niveau supérieur au sein du Conseil de planification économique étaient titulaires d'un diplôme de maîtrise ou de doctorat décerné par une université américaine (KED 1994, p. 21).

Les salaires et les indemnités de départ versés aux fonctionnaires coréens étaient inférieurs à ceux accordés dans le secteur privé. Selon une enquête du gouvernement⁵, les fonctionnaires gagnaient environ 87,0 % de la rémunération des employés du secteur privé en 1999. En revanche, les employés du gouvernement travaillaient plus longtemps que leurs homologues du secteur privé puisque l'âge de leur départ à la retraite était préétabli. Une étude comparative de la satisfaction au travail des employés du gouvernement et ceux du secteur privé, qui utilisait les données de la Korean Labor and Income Panel Study de 1998 à 2001, a constaté que les employés du gouvernement étaient sensiblement plus satisfaits de leur stabilité d'emploi que les employés du secteur privé (Jung et Kim 2003). De plus, ils avaient droit à des avantages supplémentaires tels que la pension de retraite de la fonction publique. Les prestations de retraite de la fonction publique, qui furent adoptées en 1960, étaient beaucoup plus élevées que celles du régime de pension national pour les employés du secteur privé, qui fut lancé en 1988. Une analyse menée auprès de fonctionnaires représentatifs a estimé que les gains réalisés au cours de leur vie (la somme des salaires durant leur période active et des prestations de retraite) étaient légèrement supérieurs à ceux des travailleurs du secteur privé (Kim 2004).

En outre, un système en place a permis aux anciens fonctionnaires d'occuper des postes dans le secteur privé ou dans divers organismes quasi gouvernementaux après leur retraite, et d'accroître ainsi leurs gains à vie (Cheng, Haggard et Kang 1998). Certains fonctionnaires de carrière qui s'illustraient ont été promus à des postes politiques, notamment ceux de vice-ministre et de ministre, ou sont devenus membres du Congrès ou professeurs d'université. Ces pratiques ont encouragé les fonctionnaires à travailler fort et ont attiré des esprits brillants dans les rangs de la bureaucratie gouvernementale.

3. Le pouvoir démocratique dans l'État-promoteur coréen

Il est largement reconnu que les bureaucraties ont joué un rôle fondamental dans le développement économique de pays de l'Asie de

l'Est comme le Japon, la Corée du Sud et Taiwan (Johnson 1982; Amsden 1989; Evans 1998). En Corée, les bureaucrates de carrière ont été en mesure d'administrer efficacement les affaires de l'État. Ainsi, avant la fin de ses activités en 1994, le Conseil de planification économique élaborait six plans quinquennaux consécutifs de développement économique (qui devinrent des plans quinquennaux de développement social et économique à compter du cinquième, en 1982) et coordonna les activités de mise en œuvre au sein des ministères concernés. Il fallait posséder de grandes capacités intellectuelles en plus de compétences en gestion pour réussir à formuler et à mettre en œuvre des stratégies de promotion du développement économique. Les bureaucrates de carrière qui possédaient ces capacités eurent la possibilité de se hisser à des postes clés grâce à un processus accéléré de promotion interne dans le cadre du système de gestion du personnel fondé sur le principe du mérite (Choi 1991).

Les fonctionnaires contribuaient activement à la politique économique et aux politiques dans plusieurs autres domaines, y compris les politiques sociales. L'adoption du régime d'assurance-maladie par le ministère de la Santé et des Affaires sociales en 1976 offre un autre exemple du pouvoir de la bureaucratie sous le gouvernement Park (Lee 2007, p. 11–12). Le président Park considérait que les systèmes de sécurité sociale étaient un moyen de stimuler le développement économique et, par conséquent, il hésitait à mettre en place un régime obligatoire d'assurance-maladie. Néanmoins, les technocrates en sécurité sociale du ministère de la Santé et des Affaires sociales menèrent une campagne vigoureuse en faveur de la mise en place d'une assurance obligatoire et employèrent des efforts considérables pour le convaincre d'y consentir. Devant la ténacité du Ministère, Park finit par céder et adopta le régime obligatoire d'assurance-maladie.

On peut qualifier de bureaucratique la gouvernance pratiquée par l'État-promoteur coréen. La gouvernance bureaucratique désigne un système de coordination sociale où les bureaucrates jouent un rôle central et promeuvent activement la collaboration avec d'autres acteurs de la société (Yoon et Park 2016). Pendant la présidence de Park Chung-hee, la bureaucratie mit au point une méthode de mobilisation qui faisait participer les acteurs du secteur privé au développement économique et qui employait la discipline de façon efficace pour sti-

muler la concurrence entre ces acteurs. L'usage de la discipline par la bureaucratie de l'État envers les acteurs du secteur privé, en particulier les entreprises commerciales, était un aspect essentiel de son objectif de stimuler l'industrialisation (Amsden 1989, p. 14).

Durant cette période, quelles étaient les principales sources de pouvoir bureaucratique? Premièrement, les bureaucrates avaient l'autorité juridique nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions. L'autorité juridique des bureaucrates servait à asseoir leur capacité d'influencer d'autres acteurs (Rourke 1984; Meier 1993; Bark 1994, p. 96–99). Semblable à celle du Japon (Johnson 1995, p. 13), la bureaucratie coréenne était chargée de rédiger presque tous les règlements, lois, ordonnances et licences qui régissaient la société. De plus, elle disposait de vastes pouvoirs extralégaux dans l'émission de directives administratives aux acteurs du secteur privé. Deuxièmement, les fonctionnaires possédaient un bagage important de compétences et de capacités dans leurs domaines respectifs. La bureaucratie sous l'administration Park recrutait constamment des personnes parmi la crème des diplômés universitaires et leur procurait l'éducation et la formation nécessaires, ce qui produisait une main-d'œuvre plus compétente que tout autre groupe social. La collaboration avec des chercheurs doctorants dans des instituts de recherche gouvernementaux tels que l'Institut coréen de développement (Korea Development Institute, KDI), une filiale de ministères gouvernementaux, leur permettait d'accroître leurs connaissances et leurs compétences. Troisièmement, les bureaucrates jouissaient d'un pouvoir discrétionnaire considérable. Durant cette période, la législature n'avait que peu d'indépendance et de pouvoir, de sorte que les bureaucrates étaient en mesure d'élaborer les politiques et de les mettre en œuvre sans être soumis à la surveillance parlementaire (Yoo 2011, p. 259). Quatrièmement, les fonctionnaires avaient la capacité d'obtenir et de déployer des ressources telles que des budgets, des organismes et des renseignements. Par comparaison, le monopole de l'information qu'exercent les bureaucrates à l'époque actuelle est devenu leur ressource la plus précieuse.

La dernière source de pouvoir bureaucratique, et la plus importante, était la confiance inébranlable du président. Le président Park alléguait que le contrôle parlementaire sur la bureaucratie était inefficace, ce qui limitait la capacité de la bureaucratie d'élaborer les poli-

tiques et de les mettre en œuvre. Il espérait remplacer la politique par l'administration dans l'élaboration des politiques. Nam Deok-woo, ancien ministre des Finances (1969–1974) et vice-premier ministre et ministre du CEP (1974–1978), a mentionné dans ses mémoires que le président Park disait souvent : « Je vais m'occuper des questions politiques, alors vous devriez vous concentrer sur le développement économique » (Nam 2009, p. 209; traduction libre). Dans le même contexte, Kim Yong-hwan, qui fut ministre des Finances de 1974 à 1978, a indiqué dans ses mémoires que le président Park Chung-hee « bloquait les pressions que les cercles politiques, les agences d'inspection et les militaires voulaient exercer sur la bureaucratie, afin d'encourager et d'assurer l'autonomie de celle-ci. [...] Ironiquement, le président Park, qui avait pris le pouvoir avec le soutien de l'armée, fut celui qui résista aux pressions des militaires » (Kim, Y., 2006, p. 298–299; traduction libre). Il évita de s'immiscer dans la gestion du personnel ministériel, la laissant entièrement au ministre. Selon ce qu'a écrit Kim Jeong-ryeom, premier secrétaire du président, dans ses mémoires (Kim, J., 2006, p. 481; traduction libre) : « Étant donné que le ministre exerçait le pouvoir de nomination depuis le poste de directeur de division jusqu'à celui de vice-ministre, les fonctionnaires travaillaient d'arrache-pied parce que seule la reconnaissance du ministre leur ouvrirait la voie vers le succès. » Par conséquent, sous le règne de Park, la bureaucratie était libre de se concentrer sur l'atteinte d'objectifs de développement sans subir l'ingérence de forces politiques ou d'intérêts économiques.

Le général Chun Doo-hwan assumait le pouvoir lors d'un coup d'État militaire en 1979, à la suite de l'assassinat de Park. Sous le gouvernement autoritaire de Chun (1980–1987), les bureaucrates, en particulier ceux travaillant dans le domaine de l'économie, détenaient un pouvoir considérable. Ce pouvoir était attribuable à l'appui dont ils continuaient de bénéficier de la part du président et qui était comparable à celui de son prédécesseur. L'appui sans réserve du président Chun Doo-hwan facilita la poursuite des efforts vigoureux déployés par la bureaucratie pour mettre en œuvre les mesures de stabilisation économique. À l'instar du président Park, le président Chun Doo-hwan cherchait à remédier à son manque de légitimité politique en accordant une grande priorité à la stabilité économique et à l'avance-

ment du pays. En conséquence, le pouvoir politique était favorable à la fonction publique nationale, lui permettant de conserver son autonomie et son autorité sous les gouvernements de Park Chung-hee et de Chun Doo-ghan (Koo 2020).

IV. Démocratisation, NGP, relocalisation et déclin de la fonction publique nationale

Cependant, la fonction publique nationale de la Corée a connu un déclin progressif depuis les années 1990 à cause de trois facteurs : la démocratisation politique, la réforme inspirée de la NGP et la relocalisation du complexe du gouvernement central. La démocratisation politique et la réforme de la NGP ont agi de pair pour réduire le pouvoir de la bureaucratie en Corée du Sud depuis les années 1990. Entre 2012 et 2014, le complexe du gouvernement central a été relocalisé de Séoul à Sejong, ce qui a contribué à une perte d'attractivité de la fonction publique nationale et de motivation dans ses rangs.

1. La démocratisation et l'obligation de servir à la fois la législature et l'exécutif politique

Après la transition démocratique en 1987, des changements importants se produisirent dans la dynamique de la relation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Pendant la période autoritaire, le parti du président s'empara du contrôle de l'Assemblée nationale en manipulant les lois électorales afin de préserver le « blocage exercé par le président » (Heo et Stockton 2005; Kim 2017). Par conséquent, le rôle de l'organe législatif consistait simplement à entériner passivement les politiques proposées par l'exécutif sans y apporter de modifications appréciables (Park 1998). Les fonctionnaires de la bureaucratie exécutive exerçaient une influence importante sur les procédures législatives, qui coïncidait avec la faiblesse des institutions parlementaires (Im 1987). Toutefois, les élections parlementaires de 1992, les premières à se tenir après la transition démocratique de 1987, se soldèrent par l'élection d'un gouvernement divisé dans lequel les partis de l'opposition obtinrent une majorité de sièges. L'élection d'un gouvernement divisé conduisit à une réforme de la loi électorale, une initiative qui avait auparavant désavantagé les partis de l'opposition dans l'Assem-

blée nationale, pendant la période autoritaire (Park et Won 2008, p. 379). Par la suite, il est souvent arrivé que l'électorat coréen élise le parti du président sans lui accorder la majorité. En conséquence, la présence d'un gouvernement divisé, dans lequel le parti du président est minoritaire, est une caractéristique familière de la vie politique coréenne (Kwak 2009). Les organes législatif et exécutif partagent le pouvoir politique en cas de formation d'un gouvernement divisé. Il en résulte souvent des impasses législatives qui reflètent la tendance de l'autorité présidentielle à s'affaiblir et l'augmentation concurrente du pouvoir des parlementaires (Jeon 2011; Kim 2017). L'érosion de l'autorité présidentielle est devenue particulièrement évidente dans le jugement rendu par la Cour constitutionnelle au printemps 2017, qui a confirmé la destitution par l'Assemblée nationale de la présidente Park Geun Hye.

L'évolution du rapport de forces entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif a eu des répercussions importantes sur le rôle des fonctionnaires du gouvernement central. D'abord, les fonctionnaires ont redoublé d'efforts et de ressources pour répondre aux besoins des législateurs pendant le processus législatif. En Corée du Sud, tant le pouvoir exécutif que les députés de l'Assemblée nationale sont autorisés à soumettre des projets de loi. Depuis la transition démocratique, le nombre de projets de loi déposés et adoptés a augmenté en flèche. Pour que l'Assemblée nationale puisse approuver un nombre croissant de mesures législatives, les fonctionnaires doivent déployer davantage de temps et d'efforts afin de comprendre les intentions des législateurs. Ensuite, les fonctionnaires doivent redoubler d'efforts de persuasion en faveur de leur ministère auprès des députés de l'Assemblée nationale tout au long du processus budgétaire. Avant la démocratisation, les ministères d'exécution n'avaient qu'à négocier avec l'agence budgétaire et le président pour obtenir leurs budgets. Après la démocratisation, il devint nécessaire de convaincre les députés de l'Assemblée nationale pour obtenir l'autorisation budgétaire. Troisièmement, les fonctionnaires doivent se soumettre aux inspections et enquêtes accrues que mène l'Assemblée nationale auprès des ministères gouvernementaux. En 1987, la modification de la Constitution a rétabli le pouvoir de l'Assemblée nationale de mener des inspections de l'exécutif. Outre les « enquêtes » sur des questions particulières que la plupart des autres

pays ont instituées, la Corée du Sud a également accordé à l'Assemblée nationale le pouvoir de réaliser des « inspections » régulières du travail de l'exécutif. Depuis le rétablissement des inspections nationales, le nombre d'organismes soumis à l'inspection de l'Assemblée nationale, le nombre de témoins appelés à témoigner et le nombre de demandes de documents présentées ont explosé (Kim 2018). Les fonctionnaires doivent dépenser beaucoup plus de temps et d'efforts pour préparer les documents en vue de l'inspection nationale, assister aux réunions et répondre aux demandes de renseignements.

Le rôle élargi de l'Assemblée nationale dans l'élaboration des lois, dans l'autorisation des budgets et dans les inspections nationales a accru la tension et la concurrence entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. En conséquence, la bureaucratie est devenue le point de mire de leur rivalité institutionnelle. Le pouvoir exécutif du président et le pouvoir législatif de l'Assemblée nationale ont simultanément limité la bureaucratie dans la foulée de ces changements. C'est pourquoi la fonction publique nationale est dans l'obligation de servir deux représentants élus : le président et l'Assemblée.

2. La réforme de la nouvelle gestion publique, la crise financière et le dénigrement de la bureaucratie

Le concept de la nouvelle gestion publique (NGP), dont les effets se firent sentir en même temps que le processus de démocratisation, exerça une influence déterminante sur la réforme de la fonction publique coréenne. La bureaucratie commença à essuyer les critiques des dirigeants politiques en 1993, sous la présidence de Kim Young-sam (1993–1998). Ces critiques étaient alimentées par la méfiance envers la bureaucratie et les bureaucrates de carrière qui appuyaient le leadership politique autoritaire aux dépens des principes démocratiques. Le président Kim Young-sam chercha à établir un gouvernement qui soit à la fois efficace et de petite taille. À cet effet, il tenta de réduire les effectifs des ministères et de la fonction publique, qui avaient connu une croissance importante pendant la période de développement. En 1994, l'administration de Kim Young-sam abolit le Conseil de planification économique, qui avait été le principal ministère responsable de la bureaucratie de l'État-promoteur durant plus de 30 ans, à compter de 1961. Le Conseil de planification économique et le mi-

nistère des Finances furent fusionnés pour créer le ministère des Finances et de l'Économie (MFE). La réorganisation entraîna la création de quatre méga-ministères, dont l'un était le MFE (Namkoong 2023).

À l'époque, il était reconnu que la gestion de personnel par les administrateurs généraux, qui avait donné de bons résultats durant la période d'industrialisation, avait des difficultés à répondre adéquatement aux défis de la mondialisation croissante. Le gouvernement de Kim Young-sam entreprit un certain nombre de réformes sous l'égide de la nouvelle gestion publique en vue d'accroître les compétences spécialisées et la compétitivité des fonctionnaires.

La crise financière asiatique de 1997, qui eut lieu pendant l'administration de Kim Young-sam, servit de déclencheur à la mise en œuvre accélérée de réformes de la NGP. La crise financière asiatique a été considérée par les Coréens comme la pire crise depuis la guerre de Corée (1950–1953). Après le début de la crise financière, la population en général se mit à douter de la compétence du gouvernement central et de la fonction publique nationale et de leur aptitude à résoudre la crise.

Selon des statistiques du World Values Survey (wvs), le niveau de confiance dans le gouvernement coréen fléchit de manière appréciable, passant de 43,8 % en 1995 à 28,9 % en 2000. Quant au niveau de confiance dans la fonction publique, il diminua de 77,6 % en 1995 à 63,8 % en 2000⁶. La perte de confiance dans le gouvernement et la fonction publique après la crise financière de 1997 avait accéléré la mise en œuvre des réformes issues de la NGP (Jung et Sung 2012; Lee et Han 2006). L'administration de Kim Dae-jung (1998–2003) réalisa plusieurs réformes de la NGP, y compris une réduction de la taille de la fonction publique, la mise en place d'un système d'évaluation des agences, un programme d'études préliminaires de faisabilité, un protocole de prestation des services administratifs, une étude d'impact de la réglementation, la privatisation de sociétés d'État, l'agencification de l'exécutif, un régime de rémunération au rendement, un programme d'incitations aux économies budgétaires et un processus de dotation ouvert. Néanmoins, tous ces instruments se révélèrent inefficaces à long terme.

La section qui suit explore quatre importantes réformes de la NGP qui ont entraîné une diminution du rôle de la fonction publique nationale et une baisse de motivation chez les bureaucrates de carrière.

Il s'agit de l'ouverture des postes de la haute fonction publique au recrutement latéral, de l'introduction de la rémunération au rendement, de l'augmentation des obligations des fonctionnaires et de la réforme du régime de pension de la fonction publique.

i) L'ouverture des postes de la haute fonction publique au recrutement latéral

Beaucoup d'universitaires coréens ont reproché au système de classement axé sur la personne, au fréquent roulement de personnel et aux nombreux transferts de fonctionnaires d'être l'une des principales raisons pour lesquelles on n'avait pas su prévenir la crise financière de 1997 (Choi 2021; Lee et Han 2006). En réaction, les représentants élus, les universitaires et les dirigeants de la société civile ont défendu avec acharnement le recrutement latéral pour les postes supérieurs de la fonction publique afin d'améliorer le système fermé. Cette approche a été suivie de l'adoption du système de concours ouverts au public (1999) et de la création de la fonction publique supérieure (2006).

Le système de dotation ouvert : En 1999, le gouvernement de Kim Dae-jung introduisit le système de dotation ouvert. Dans le cadre de ce système, jusqu'à 20 % des postes de cadres supérieurs, spécifiquement les postes de sous-ministre et de directeur général dans chaque ministère du gouvernement central, furent désignés ouverts au public. Plus tard, les postes de directeur s'ajoutèrent à la liste des postes ouverts au public. La création du système de dotation ouvert visait à attirer les personnes talentueuses des secteurs tant privé que public en diversifiant les méthodes de recrutement pour les postes supérieurs de la fonction publique (Namkoong 2007). Elle reposait sur l'hypothèse que le secteur privé possédait un réservoir de personnes qualifiées capables d'assumer des postes de gestion aux niveaux supérieurs de la fonction publique. Durant la période de l'État-promoteur qui avait précédé, la fonction publique monopolisait les esprits les plus brillants. Par contre, après la démocratisation, les diplômés universitaires exceptionnels se joignaient au personnel d'organisations variées du secteur privé, où ils acquéraient une expérience considérable. Selon cette hypothèse, ces talents du secteur privé obtiendraient de bons résultats dans les postes pourvus par concours public. En 1999, 129 postes furent désignés ouverts au public. Le système de dotation ouvert sélec-

tionne le meilleur candidat pour un poste au moyen d'évaluations dans le cadre d'un concours public qui accepte les candidatures provenant de l'intérieur et de l'extérieur du ministère (Namkoong 2000; 2003). Les experts civils nommés aux postes ouverts au public avaient la possibilité de servir durant au moins trois ans avec option de prolonger leur service pendant deux autres années. En 2014, seulement 14,9 % des postes ouverts au public ont été pourvus par des civils. Depuis l'ouverture en 2015 de tous les postes à pourvoir aux candidatures du public, qui a limité la soumission et la sélection de candidatures aux seuls civils, la proportion de nominations de civils s'est accrue de façon soutenue. Le nombre de postes ouverts a augmenté à 473, ce qui représentait une hausse de 367 % en 2021. En 2021, le pourcentage de postes ouverts pourvus par des candidatures de l'extérieur était de 60,6 %, soit 45,2 % de civils et 15,4 % de fonctionnaires issus d'autres ministères (Namkoong 2023). La nomination de civils à des postes ouverts contribue à la spécialisation de la fonction publique, alors que la nomination de fonctionnaires d'autres ministères encourage la coopération entre les ministères et la coordination des politiques. Quand des civils se joignent au système de dotation ouvert, ils injectent des idées et des compétences nouvelles dans la fonction publique nationale. Toutefois, on souligne que l'admission des civils réduit peut-être les possibilités d'avancement des fonctionnaires de carrière et, du même coup, leur motivation à réussir (Lee et Lee 2014).

La fonction publique supérieure : En juillet 2006, le gouvernement de Rho Moo-hyun a créé la fonction publique supérieure, qui constitue le système gouvernemental de gestion d'un groupe de hauts fonctionnaires (Namkoong 2007). Comme au Royaume-Uni, la haute fonction publique de la Corée a tenté de modifier le système fermé de dotation et de promotion du personnel, axé sur la personne. La haute fonction publique est composée de quelque 1 500 postes de directeur général ou de niveau supérieur au sein du gouvernement central. La gestion du personnel de la haute fonction publique est assurée par une combinaison de concours ouverts (système de dotation ouvert 20 %), de postes pourvus au moyen de concours ouverts aux employés du gouvernement (30 %) et de postes pourvus à la discrétion de l'agence (50 %). D'anciens grades de la haute fonction publique (grades 1 à 3) ont été éliminés. Les membres de la haute fonction pu-

blique doivent se soumettre à un processus d'évaluation des compétences. De plus, le recours à des ententes de rendement met davantage l'accent sur le rendement et la responsabilisation. Auparavant, la rémunération d'un employé était déterminée en fonction de son poste et de la durée de ses fonctions; maintenant, elle est déterminée selon la complexité et l'importance des fonctions exercées et le rendement du titulaire. Selon Park et Cho (2013), la réalisation la plus notable de la fonction publique supérieure est la mise en place d'un système de gestion du personnel qui est fondé sur les compétences. Pour devenir membre de la fonction publique supérieure, les fonctionnaires du niveau de la direction sont tenus de suivre une formation professionnelle et de réussir une évaluation des compétences. La haute fonction publique a intensifié la compétition entre ses membres qui aspirent à une promotion, ce qui a exigé d'eux une capacité accrue de s'autogérer.

ii) L'évaluation du rendement et la rémunération au rendement

De tout temps, les récompenses et les honneurs intrinsèques, par opposition aux avantages extrinsèques, ont été plus efficaces pour motiver les fonctionnaires. C'est pourquoi les évaluations et les récompenses des fonctionnaires en Corée étaient déterminées en fonction de l'ancienneté. Cependant, après la crise financière asiatique de 1997, l'administration de Kim Dea-jung a mis en œuvre un régime de rémunération liée au rendement dans le cadre de son train de réformes axées sur la NGP (Namkoong 2023). Le gouvernement a conçu le régime de rémunération au rendement expressément comme un moyen de motiver et de rémunérer les meilleurs employés d'un même niveau de la fonction publique en différenciant leurs salaires en fonction du rendement de chacun. Le gouvernement a créé deux variantes du régime de rémunération au rendement : les fonctionnaires de grade 4 et plus recevaient une rémunération annuelle liée au rendement, tandis que les fonctionnaires de niveau intermédiaire et inférieur recevaient une prime de rendement annuelle. Après la création de la haute fonction publique en 2005, le régime de rémunération au rendement a été structuré comme suit : une rémunération au rendement pour les membres de la haute fonction publique, un salaire annuel pour les gestionnaires de niveau intermédiaire (grades 4 et 5) et

une prime de rendement pour les fonctionnaires de niveau inférieur (en-dessous de 6).

Pendant les phases initiales de sa mise en œuvre, le régime de rémunération au rendement a suscité une forte résistance et un refus de se conformer, en particulier parmi les fonctionnaires de niveau inférieur. Dans certains cas, ceux-ci ont remboursé les primes de rendement et les ont réparties équitablement ou affectées au remboursement de dépenses communes à tous (Ha 2023). Actuellement, l'initiative rencontre moins de résistance. Néanmoins, on continue d'observer un manque de confiance dans l'équité du système d'évaluation du rendement et du régime de rémunération au rendement (Lee 2011; Choi 2017). D'après des études empiriques des répercussions de la rémunération au rendement sur la motivation et le rendement au travail, les employés du secteur public, particulièrement ceux des niveaux inférieurs, sont sceptiques quant à l'efficacité du régime de rémunération au rendement (Lee et Lee 2007; Rho 2016). Par exemple, l'analyse empirique de Rho (2016) a démontré que les motifs intrinsèques des fonctionnaires, tels que mesurés par leur engagement envers les valeurs publiques et leur compassion, avaient un effet positif sur leur rendement au travail. Cependant, les motivations extrinsèques, telles que mesurées par la validité et le caractère approprié de la rémunération au rendement, n'avaient aucun effet appréciable sur le rendement au travail des fonctionnaires. Il en résulte que la fonction publique coréenne n'a pas encore complètement épousé le régime de rémunération liée au rendement bien qu'il ait été adopté il y a plus de 20 ans dans le cadre de la réforme de la NGP.

iii) Les obligations grandissantes des fonctionnaires

Depuis la transition démocratique en 1987, d'importantes modifications ont été apportées aux normes de procédure et d'éthique que doivent respecter les fonctionnaires, ainsi qu'à leurs obligations liées à la communication de renseignements financiers. Le cadre de réglementation qui régit la conduite des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions a été élargi par l'adoption successive de plusieurs lois, y compris le système d'enregistrement des biens publics (1993), la loi sur la divulgation de renseignements officiels (1996), la loi sur les procédures administratives (1996), la loi sur la prévention de la corruption

(2001), la loi sur la protection des dénonciateurs (2011), la loi anti-corruption (2016) et la loi sur la prévention des conflits d'intérêts (2021). À cause des obligations réglementaires accrues, les fonctionnaires font maintenant l'objet d'une surveillance plus étroite de la part des médias, des organisations de la société civile et de la population en général que les travailleurs du secteur privé. Les fonctionnaires, travaillant dans un « aquarium transparent » où leurs activités sont continuellement visibles, s'efforcent d'éviter les inspections, les enquêtes et les plaintes de citoyens. Par conséquent, les fonctionnaires ont adopté un comportement réactif plutôt que proactif, et leur passion pour leur travail s'est estompée.

iv) La réforme du régime de pension de la fonction publique (2015)

En 2015, l'Assemblée nationale a adopté une loi modifiant le régime de pension de la fonction publique. La réforme comprenait une hausse des contributions, une diminution du montant des prestations de retraite, un report de l'âge auquel débute le versement des prestations et une réduction de la pension de conjoint survivant (Namkoong 2023). Par conséquent, l'écart entre les prestations de retraite du régime de pension de la fonction publique et celles du régime national de pension des employés du secteur privé s'est considérablement rétréci.

3. La relocalisation du complexe du gouvernement central (2012–2014) et la perte d'attractivité de la fonction publique

En 2002, le président élu Roh Moo-hyun a annoncé le projet de relocaliser la capitale administrative du pays afin de remédier au problème de surconcentration dans la région métropolitaine de Séoul et de promouvoir une croissance équilibrée parmi les régions. Après une série de processus législatifs et administratifs, le complexe du gouvernement central coréen a été déménagé par étapes de Séoul à la ville nouvellement construite de Sejong, à 150 kilomètres, entre 2012 et 2014. En revanche, d'autres institutions constitutionnelles importantes, y compris l'Assemblée nationale et le cabinet du président, sont demeurées à Séoul. Conséquemment, les fonctionnaires du gouvernement central se sont heurtés à des difficultés importantes étant donné que la plupart des responsabilités gouvernementales reposent sur la collaboration avec ces organismes. Les conséquences du démé-

nagement à Sejong vont au-delà de la simple relocalisation physique (Jung 2019).

Plusieurs études ont examiné les effets de la relocalisation du gouvernement central sur divers aspects du rendement au travail des fonctionnaires et de leurs conditions de vie. Les fonctionnaires transférés à Sejong étaient moins satisfaits qu'auparavant de leurs déplacements entre le domicile et le lieu de travail, de leur milieu de travail, de l'efficacité du travail et de leurs conditions de logement (Ryu et Hong 2013). La relocalisation a entraîné une augmentation des dépenses liées aux communications et à la collaboration entre les ministères du gouvernement central et les autres organismes (Hur, Kwon et Cho 2015; Ha et Kim 2018). Les fonctionnaires qui ont déménagé à Sejong étaient moins satisfaits de leur travail que ceux demeurés à Séoul, en raison du déséquilibre qui en a résulté entre leur travail et leur vie personnelle (Hur et Lee 2015; An, Shin et Lee 2017). À la suite du déménagement, les fonctionnaires étaient beaucoup moins solidaires de leur employeur (Jung 2019).

La relocalisation du complexe du gouvernement central a rendu la fonction publique nationale beaucoup moins attrayante, comme en témoignent la baisse du nombre de candidatures aux examens d'entrée à la fonction publique et le roulement accru de personnel. Dans les années 1990, le nombre moyen de candidats aux examens d'entrée à la fonction publique pour les postes de niveau 5 était de 70 pour un, mais ce nombre a chuté à 50 candidats en moyenne par poste après la démocratisation et le début des réformes de la NGP. Après le déménagement à Sejong (2012–2014) et la réforme des pensions de la fonction publique (2015), il a diminué à nouveau, à 40 pour un⁷. Par ailleurs, d'après le sondage annuel sur la perception des employés du secteur public, le nombre de fonctionnaires qui ont exprimé leur intention de quitter leur emploi dans la fonction publique a augmenté considérablement au cours des dernières années⁸. La proportion a grimpé de 31 % entre 2013 et 2020, à 48,4 % en 2022 et est passée à 43,4 % en 2023. Le pourcentage de répondants qui en ont attribué la raison à la faible rémunération est passé de 31,8 % en 2020 à 63,3 % en 2023. En fait, le maintien en poste des fonctionnaires est devenu un problème sérieux ces dernières années, alors que les démissions vo-

lontaines ont augmenté chez les fonctionnaires les plus jeunes ayant cinq ans ou moins de service.

V. Résumé et conclusion

La méritocratie confucéenne en vigueur sous la dynastie de Joseon, dans laquelle la nomination des fonctionnaires se faisait au moyen de concours ouverts au public et d'examens objectifs, constitue le fondement de la fonction publique coréenne actuelle. L'administration de Syngman Rhee aurait prétendument mis en place le système fondé sur le principe du mérite après la fondation de la République de Corée en 1948. Cependant, le copinage entravait le fonctionnement de la méritocratie. La fonction publique nationale se préoccupait avant tout de servir l'élite au pouvoir, non le peuple.

Dans les années 1960, le gouvernement de Park Chung-hee a cherché à déployer une stratégie de promotion du développement économique de l'État dont la méritocratie était une composante fondamentale. Les fonctionnaires du gouvernement central jouaient un rôle crucial dans la gouvernance bureaucratique durant les années 1970 et 1980. Cette période était peut-être l'âge d'or de la fonction publique nationale. Cet âge d'or reposait sur une structure politique autoritaire composée de membres de l'exécutif. De fait, l'élite dirigeante rejetait les pressions des législateurs et des acteurs sociaux tels que les conglomerats d'entreprises (chaebols) et les organisations de la société civile. Par conséquent, les intérêts de la fonction publique nationale étaient de s'aligner sur l'élite dirigeante. Toutefois, l'âge d'or de la fonction publique nationale a commencé à décliner au milieu des années 1990 en raison du fonctionnement de la démocratie, de la réforme de la NPP et de la relocalisation du complexe du gouvernement central.

Compte tenu de la diversification croissante de la société coréenne, il est fort peu probable que la fonction publique nationale soit en mesure de choisir des candidats parmi les meilleurs et les plus brillants de la société. La fonction publique continue néanmoins de jouir d'un certain statut social, ce qui attire des diplômés collégiaux qui possèdent un degré élevé de motivation à l'égard du service public (MSP). Bien que les examens d'entrée à la fonction publique demeurent ex-

trêmement difficiles et donnent lieu à une très forte compétition, les personnes ayant un degré élevé de MSP sont plus susceptibles d'obtenir ces emplois (Woo et Kim 2024). C'est pourquoi le gouvernement coréen devrait adopter des mesures pour améliorer l'attrait de la fonction publique, en garantissant le maintien en poste des nouveaux employés du gouvernement qui ont un niveau élevé de MSP et en leur offrant suffisamment de possibilités de s'épanouir en servant le public et ses représentants.

Remerciements : L'auteur est très reconnaissant aux professeurs Park Chun-o, Kim Sangmook et Cho Kyung-ho et au chercheur Woo Harin pour leur révision du manuscrit et leurs commentaires éclairants.

RÉFÉRENCES

- Amsden, Alice H. (1989). *Asia's Next Giant*, Oxford, Oxford University Press.
- An, S., S. Shin et S. Lee (2017). « The effects of the relocation of central government bodies to Sejong City on government officials' job satisfaction: Focusing on moderating effect of participatory decision making », *Korean Public Administration Quarterly*, vol. 29, no 2, 297–324.
- Bark, D.S. (1961). *Historical Development of the Korean Bureaucracy*, Séoul, Korea Research Library.
- (1969). « Personnel Administration », dans H.B. Lee (dir.), *Historical Analysis of Korean Public Administration (1948–1967)*, Séoul, Korea Institute of Administrative Affairs, 436–452.
- (1994). « The Roots of Korean Bureaucratic Power », *The Korean Journal of Public Administration*, vol. 31, no 2, 36–48.
- Cha, Seyeong (2021). « Preliminary study on Confucian meritocracy and personnel appointment during the Chosŏn Dynasty », *Korean Public Administration Review*, vol. 55, no 2, 1–28.
- Cheng, Tun-Jen, Stephan Haggard et David Kang (1998). « Institutions and growth in Korea and Taiwan: The bureaucracy », *Journal of Development Studies*, vol. 34, no 6, 87–111.
- Cho, S.J. (1968). « The Military Government of Korea and Reorganization », *Korean Journal of Public Administration*, vol. 6, no 1, 215–235.
- Choi, Byungsun (1991). *Economic Policy Making in Korea*, Séoul, Chomyung Press.
- Choi, Kyong Jun (2021). « Democratization and the Erosion of State Capacity: Bureaucratic Implosion and South Korea's Failed Management of the 1997 Financial Crisis », *The Korean Journal of Political Science*, vol. 29, no 1, 189–224.
- Choi, Yujin (2017). « Current Status of the Civil Service Performance Pay System and Recommendations for Improvement in Korea », *Korean Public Personnel Administration Review*, vol. 16, no 1, 75–102.
- Evans, P. (1998). « Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies », *Journal of Development Studies*, vol. 34, no 6, 66–86.
- Ha, Hyue-Su, et Cheol-Hoi Kim (2018). « The Effect of Geographic Dispersion on Decision Quality: The Case of Sejong City », *Korea Local Administration Review*, vol. 32, no 2, 91–118.
- Ha, S.K. (2023). « A longitudinal study of non-compliance by policy implementers: Focusing on local government pay-for-performance systems », *Korean Public Administration Quarterly*, vol. 35, no 4, 595–626.
- Hejtmanek, Milan (2013). « Rationalism and “Modernity” in the State Examination System of Choson Korea: An Analysis of Munkwa Examination Roasters, 1545–1720 », *Journal of Governmental Studies*, vol. 19, no 3, 41–67.

- Heo, U., et H. Stockton (2005). « The impact of democratic transition on elections and parties in South Korea », *Party Politics*, vol. 11, no 6, 674–688.
- Hur, J., M. Kwon et W. Cho (2015). « Administrative inefficiency of geographically dispersed central government bodies: Case study on Sejong-City in Korea using grounded theory », *Korean Public Administration Review*, vol. 49, no 3, 127–159.
- Hur, J., et G. Lee (2015). « A study on the effect of relocation of workplace on public managers' job turnover intention with a focus on the moderate effect of relocation to Sejong City », *Korean Journal of Public Administration*, vol. 24, no 3, 65–90.
- Hwang, In-Jung (1970). *Public Administration and Economic Development*, Séoul, National University Press.
- Im, H.B. (1987). « The rise of bureaucratic authoritarianism in South Korea », *World Politics*, vol. 39, no 2, 231–257.
- Jeon, J.Y. (2011). « The modes and origins of legislative stalemates », *Korean Journal of Legislative Studies*, vol. 17, no 2, 171–204.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925–1975*, Stanford, Stanford University Press.
- (1995). *Japan: Who Governs? The Rise of Developmental State*, New York, W.W. Norton.
- Jung, Hoyong (2019). « Government Relocation and Public Officials' Compassion: The Case of Sejong City », *Korean Journal of Policy Studies*, vol. 34, no 3, 1–24.
- Jung, Kwang-Ho, et Tae-Il Kim (2003). « Comparative Analysis of Job Satisfaction between Public and Private organizations in Korean Labor and Income Study Data », *Korean Policy Studies Review*, vol. 12, no 3, 1–28.
- Jung, Yong-duck, et Sea Young Sung (2012). « The Public's Declining Trust in Government in Korea », *Meiji Journal of Political Science and Economics*, vol. 1, 36–48.
- KED (Korea Economic Daily) (dir.) (1994). *Economic Bureaucrats in Korea*.
- Kim, Bun Woong (1982). « Korean bureaucracy in historical perspective », dans Bun Woong Kim et Wha-Joon Rho (dir.), *Korean public bureaucracy*, Séoul, Kyobo.
- Kim Doo-Rae (2017). « Executive-legislative competition in agenda setting: An analysis of longitudinal changes in South Korea », *Asian Journal of Political Science*, vol. 25, no 3, 383–400.
- Kim, Doo-Rae (2018). « Korean Policymaking System and Legislative-Bureaucratic Relations: Historical Changes in National Assembly Audit and Inspection Activities », *The Korean Journal of Public Administration*, vol. 27, no 2, 61–80.
- Kim, Jeong-ryeom (2006). *From the Least Developed Country to the Threshold of the Developed World: 30 Years of Korean Economic Policy*, Random House Joongang.
- Kim, J.Y. (2006). *The Korean Civil Service System*, Séoul, Bubwoosa.

- Kim, Pan Suk (2010). « The Civil Service System in the Republic of Korea », dans E.M. Berman, M. Jae Moon et Heungsuk Choi (dir.), *Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan*, Boca Raton, CRC Press.
- Kim Tae-il (2004). « Analyzing the equity of public service pensions compared to national pensions », *Korean Public Administration Review*, vol. 38, no 6, 111–129.
- Kim, Untae (2002). *A Political and Administrative History of the Joseon Dynasty*, 2e éd., Séoul, Pakyoungsa,
- Kim, Yong-hwan (2006). *Memoirs: Aren't You the Commander: The History of Fiscal and Financial Policy in the Development Era and the IMF Crisis*, The Korea Economic Daily.
- Koo, Hyun-Woo (2020). « The Relationship between Politics and Public Administration in the Era of the Park Chung Hee Regime », *Korean Journal of Public Administration*, vol. 58, no 2, 73–103.
- Kwak, J.Y. (2009). « The splits and mergers of Korean parties and instability of party system », *Korean Party Studies Review*, vol. 8, no 1, 115–146.
- Lee, Byung Ryang (2002). « A Study on Modernity of Bureaucracy in the Early Chosun Dynasty: Interpretation based on Max Weber's "Ideal-Type" of Bureaucracy », *Journal of Governmental Studies*, vol. 8, no 1, 239–273.
- Lee, Geun-Joo, et Hye-yoon Lee (2007). « Study on the impact of differential expectations of reward types on public servant performance », *Korean Public Administration Review*, vol. 41, no 1, 117–140.
- Lee, Han-Been (1967). « Political change and the development of bureaucracy in Korea since Liberation », *Korean Journal of Public Administration*, vol. 5, no 1, 1–24.
- Lee, Sangkuk, et Jong Hee Park (2023). « Was the Civil Service Examination System of Joseon “the Great Equalizer”? Evidence from Civil Service Examination Passers’ Career Path Data », *The Chosun Dynasty History Review*, vol. 105, 51–87.
- Lee, Shin-yong (2007). « Authoritarian State and Social Policy: The Case of the bureaucratic-authoritarian State in Korea », *Social Welfare Policy*, vol. 28, 105–139.
- Lee, Sook-Jong, et Taejoon Han (2006). « The demise of “Korea, Inc.”: Paradigm shift in Korea’s developmental state », *Journal of Contemporary Asia*, vol. 36, no 3, 305–324.
- Lee, Soo-Young (2011). « Mission impossible? Analyzing the gap between the ideal and the reality of civil service performance pay », *Korean Public Personnel Administration Review*, vol. 10, no 3, 75–102.
- Lee, S.Y., et S. Lee (2014). « Civil Service Reforms and the Development of Korea », *The Korean Journal of Policy Studies*, vol. 29, no 1, 47–67.
- Meier, Kenneth J. (1993). *Politics and Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*, 3e éd., Pacific Grove : Brooks/Cole Publishing Company.
- Nam, Deok-woo (2009). *Memoirs of Nam Deok Woo: On the Path to Economic Development*, Samsung Economic Research Institute.

- Namkoong, K. (2000). « An Evaluation of Implementation Process of Open Competitive Position System in Korea », *Korean Journal of Public Administration*, vol. 38, no 2, 253–272.
- (2003). « An evaluation of the results of Open Competitive Position System program implementation in Korea », *International Review of Public Administration*, vol. 8, no 1, 53–66.
- (2007). « Civil Service Reform in Participatory Government: Civil Service System in Transition », *The Korean Journal of Policy Studies*, vol. 22, no 1, 19–45.
- (2021). *Policy Sciences*, 4e éd., Séoul, Bobmunsa.
- (2023). *Governing from the Center in Korea*, 2e éd., Séoul, Bobmunsa.
- Park, Byung-Ryun (2017). *Korean Politics and Administration History and Confucianism: Formation of Confucian Bureaucracy and Confucian Bureaucrats*, Thahaksa.
- Park, Chun-o, et Kyung-ho Cho (2013). « Expectations and achievements of the Senior Civil Service: Focusing on the early years of implementation », *Korean Public Personnel Administration Review*, vol. 12, no 1, 147–168.
- Park, C.W. (1998). « The national assembly of the Republic of Korea », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, no 4, 66–82.
- Park, C.W., et S.Y. Won (2008). « The Relation between Legislative and Executive Branch », dans KIPA (dir.), *60 Years of Korean Public Administration*, vol. 1, Paju, Bobmunsa.
- Rho, Jong-ho (2016). « Analyzing the impact of performance pay and public service motivation on job performance of government employees », *Korean Public Personnel Administration Review*, vol. 15, no 2, 93–122.
- Rourke, Francis R. (dir.) (1984). *Bureaucratic Power in National-Policy Making*, 4e éd., Boston, Little, Brown, and Company.
- Ryu, H., et S. Hong (2013). « Analysis of public officials' work and life after the relocation of government to Sejong », *Modern Society and Public Administration*, vol. 23, no 3, 203–224.
- Woo, Harin, et Sangmook Kim (2024). « Public Service Motivation and Public Sector Employment in Korea », *Public Administration Review*, vol. 24, no 5, 1–16.
- Yoo, Hyun Jong (2011). « Rethinking the Korean Public Administration on the Basis of State Theory », *Korean Public Administration Review*, vol. 45, no 3, 251–277.
- Yoon, Gyun Soo, et Jinwoo Park (2016). « Policy Implementation in Times of State Development: With a Focus on Bureaucratic Governance », *Korean Public Administration Review*, vol. 50, no 4, 211–242.

NOTES

1. Les raisons de leur congédiement étaient les suivantes : violation aux obligations de service militaire (7 277 congédiements), soustraction au service militaire (60), concubinage (1 047), corruption (1 938), nomination partisane (60), incompétence (908), ingérence politique (700), manquement au devoir (424) et d'autres motifs (19 800)
2. Voir l'annuaire de 1978 du ministère de l'Administration gouvernementale, p. 73.
3. Il y avait trois niveaux d'examens aux concours publics : le niveau supérieur pour l'entrée au grade 5 (ancien 3B), le niveau régulier pour le grade 7 (ancien 4B) et le niveau d'employé de bureau pour le grade 9 (ancien 5B).
4. Voir l'annuaire de 1992 du ministère de l'Administration gouvernementale, p. 116.
5. Commission de la fonction publique, sondage réalisé en 2002 sur les taux de rémunération dans les secteurs public et privé, p. 32.
6. Source : Données du World Values Survey, disponibles à <https://www.worldvaluessurvey.org>. Le degré de confiance désigne le pourcentage de personnes qui ont répondu « beaucoup confiance » ou « passablement confiance » à la question « Pourriez-vous me dire dans quelle mesure vous faites confiance à chacune des organisations : est-ce beaucoup, passablement, pas tellement ou pas du tout? »
7. Données du ministère de l'Administration publique et du Gouvernement local (1991-1999), de la Commission de la fonction publique (2000-2007), du ministère de l'Intérieur (2008-2015) et du ministère de la Gestion du personnel (2016-2024).
8. Sources : Enquête sur la perception des employés de la fonction publique de 2013 à 2023, Institut coréen d'administration publique (Korea Institute of Public Administration, KIPA).

9



Les fonctionnaires des Pays-Bas

**De la contradiction loyale à la
contradiction tout court?**

SANDRA VAN THIEL

LA FONCTION PUBLIQUE NÉERLANDAISE est reconnue dans le monde comme étant une bureaucratie wébérienne dépolitisée, fondée sur le principe du mérite et très instruite (UE 2024). Si la plupart de ces caractéristiques sont encore présentes de nos jours, deux changements notables se sont produits dans les dernières décennies. Le premier, c'est que bien que les nominations politiques soient encore rares, il y a eu une nette augmentation de la politisation fonctionnelle (Van Dorp 2023; Hustedt et Salomonsen 2014), en raison i) de changements structurels dans le système de fonction publique et ii) d'une hausse de la volatilité politique. Le niveau d'éducation des fonctionnaires demeure élevé, mais la diversité de leur formation scolaire et universitaire s'est accrue. À d'autres égards, toutefois, la diversité reste faible au sein de la fonction publique.

Le deuxième changement a trait à une diminution de l'anonymat des fonctionnaires ou, à l'inverse, à une augmentation de leur visibilité. Un certain nombre de scandales, en particulier l'affaire des allocations familiales, dans laquelle l'administration fiscale avait fausement accusé des parents de fraude, et la mauvaise gestion du dossier des dommages causés par l'extraction de gaz à des maisons de Groningen, ont braqué sur les fonctionnaires l'attention des médias et des politiciens. Ces scandales ont mis en lumière le peu d'attention ou l'indifférence des politiciens et des ministères envers la mise en œuvre des politiques (Van Thiel et Migchelbrink 2023) et les lacunes du contrôle exercé sur les agences exécutives à cause de l'importance insuffisante accordée à la gestion des agences exécutives dans le cadre de la formation des fonctionnaires.

Une autre tendance plus récente devrait vraisemblablement exacerber la visibilité des fonctionnaires dans les années à venir. Elle concerne la « contradiction loyale » qui a toujours été une caractéristique importante de la fonction publique néerlandaise. Il s'agit de la pratique selon laquelle les fonctionnaires dont les préférences politiques diffèrent de celles de leur ministre peuvent présenter des arguments et des contre-arguments dans leurs conseils stratégiques. Le

caractère « loyal » de cette pratique repose sur la prémisse que le débat se déroule à l'interne. Or, les jeunes fonctionnaires de la nouvelle génération ne semblent pas se sentir obligés de garder leurs opinions pour eux-mêmes; ils font part de leurs points de vue ouvertement, par exemple en s'opposant à la position officielle du cabinet néerlandais au sujet de la guerre dans la bande de Gaza (NOS 2023). Cette tendance met à rude épreuve les relations politico-administratives, qui sont d'ailleurs malmenées par le nouveau cabinet de droite entré en fonction pendant la rédaction du présent chapitre (en juillet 2024).

Ce chapitre présente d'abord un bref aperçu du système néerlandais de fonction publique et des renseignements sur la formation des fonctionnaires et leur nomination. Je passerai ensuite en revue les réformes qui ont eu lieu dans la fonction publique à l'époque où la nouvelle gestion publique (NGP) avait le vent dans les voiles, en particulier la création du Service d'administration générale (*Algemene Bestuursdienst*, ABD) et le changement de statut juridique des fonctionnaires. Enfin, je traiterai de scandales récents et j'examinerai comment les fonctionnaires sont devenus plus visibles aux yeux du public (et des médias, et des politiciens) et sont la cible d'attaques du nouveau cabinet.

Le système néerlandais de fonction publique

La fonction publique néerlandaise est très décentralisée et compartimentée (Van der Meer et Raadschelders 1999). Les procédures d'embauche, de congédiement et de promotion y suivent des voies différentes selon les différents ministères. C'est la raison pour laquelle la mobilité et les promotions ont lieu surtout à l'intérieur d'un même ministère ou organisme. Contrairement à ce qu'on observe dans d'autres pays, les fonctionnaires n'ont pas un parcours professionnel central dans l'ensemble de la fonction publique, sauf aux niveaux supérieurs depuis la création en 1995 du Service d'administration générale (ABD) (Van der Meer, Kerkhoff et van Osch 2014), que je décrirai plus en détail dans une prochaine section. En 2003, le gouvernement a quand même créé un organisme de services partagés (P-direkt) pour fournir des services en matière de ressources humaines à tous les fonctionnaires, par exemple le paiement des salaires. Cet organisme recueille des données sur les ressources humaines et produit un rapport

annuel contenant des faits et des chiffres sur le nombre d'équivalents temps plein (ETP), la diversité et d'autres renseignements pertinents relatifs aux ressources humaines (*Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk*). Selon le dernier rapport annuel, le gouvernement national des Pays-Bas est l'un des employeurs les plus populaires du pays, comptant près de 150 000 ETP en 2023, ce qui inclut tous les fonctionnaires qui travaillent dans les ministères (entre 50 000 et 60 000 ETP) et dans un certain nombre d'agences exécutives telles que l'administration fiscale, le Bureau du procureur général, les Services correctionnels et l'Agence des travaux publics et de la gestion des eaux (presque 100 000 ETP dans l'ensemble)¹.

Parcours de formation

Aucune formation préalable ni aucun examen n'est requis pour les fonctionnaires, sauf pour certains groupes particuliers comme les diplomates, la magistrature, les corps policiers et les militaires. Des académies ont été spécialement mises sur pied pour certains de ces groupes, comme l'Académie de défense des Pays-Bas (*Nederlandse Defensie Academie*, NLDA) et l'Académie de police (*Politieacademie*).

La plupart des fonctionnaires chargés de l'élaboration des politiques dans les ministères possèdent un diplôme d'études supérieures (47 % en 2009), plus souvent de nos jours dans le domaine des sciences sociales et économiques (54 %) que du droit (23 %), car le « monopole du droit s'est érodé au fil du temps » (Van der Meer, Kerkhoff et van Osch 2014, p. 3; traduction libre). Ces fonctionnaires suivent des programmes de formation en cours d'emploi, offerts par un éventail d'établissements. Le programme central de formation (*Rijks-trainee Program*), organisé par le ministère de l'Intérieur, est probablement le programme le plus important. Il est offert à des candidats titulaires d'une maîtrise qui ont été sélectionnés après le processus de mise en candidature ouvert. D'une durée de deux ans, il est divisé en quatre périodes d'essai dans différents ministères, après lesquelles les fonctionnaires choisissent un ministère en particulier, où ils se voient offrir un poste permanent. La plupart des employés ne se prévalent pas de la période d'essai pour faire l'expérience d'un poste dans une agence exécutive, un point sur lequel je reviendrai plus tard.

Allégeances politiques

Les nominations de fonctionnaires ne sont pas fondées sur des motifs politiques, mais les préférences politiques jouent tout de même un rôle d'autres façons. Ainsi, les partis politiques s'intéressent à des postes précis (mais pas tous) et tenteront d'y obtenir la nomination de leurs candidats. C'est le cas notamment des postes de direction des organismes consultatifs et de certaines grandes agences d'exécution ou instances de réglementation (Van Thiel 2013; 2012). Cependant, rien ne garantit qu'ils auront gain de cause étant donné la professionnalisation des procédures de recrutement (Van Thiel 2013; 2012). Les nominations reposent donc principalement sur le principe du mérite, mais il existe aussi un système implicite de répartition entre les partis politiques. Les partis politiques se répartissent plus ou moins les postes de direction au sein du secteur public, les partis les plus grands et les plus anciens revendiquant le nombre de postes le plus élevé. Cette répartition s'inscrit dans la nature consensuelle de la culture politique néerlandaise (Baakman 2004). Compte tenu de l'émergence de nouveaux partis politiques sur la scène politique néerlandaise ces dernières années, on ne sait pas encore clairement si ces nouveaux partis réclameront eux aussi leurs postes et comment ils le feront, ou si le système de répartition des postes sera modifié (Pellikaan, de Lange et van der Meer 2018).

Les hauts fonctionnaires sont 10 fois plus souvent membres d'un parti politique que le citoyen néerlandais ordinaire (2,8 %) (DPPC 2021) et, la plupart du temps, d'un parti progressiste ou de gauche. On s'attend toutefois à ce que leurs préférences politiques personnelles n'aient pas d'incidence sur leur rendement (Van der Meer et Raadschelders 1999). En fait, il arrive couramment que des ministres et leurs hauts fonctionnaires n'appartiennent *pas* au même parti. Les préférences politiques des ministres et celles des secrétaires généraux concordaient dans 57 % des cas en 2009, tandis que dans 43 % des cas ils avaient des allégeances politiques différentes (Steen et van der Meer 2021). De telles différences sont délibérées afin de créer la fameuse « contradiction loyale » dont je traiterai en profondeur plus tard. Les trois règles du jeu qui guident les rapports entre les ministres et les hauts fonctionnaires sont : un respect mutuel, une marge de manœuvre et une

loyauté réciproque (Van Dorp et t' Hart 2019). Les hauts fonctionnaires sont donc censés posséder une certaine sensibilité politique sans toutefois défendre activement leurs préférences politiques personnelles.

Il est rare que des conflits surgissent entre des ministres et leurs hauts fonctionnaires, et « aucune preuve tangible n'indique qu'il y a un remaniement parmi les hauts fonctionnaires pour des raisons de sectarisme politique après un changement de gouvernement » (Van der Meer 2004, p. 217; traduction libre). Si un tel remaniement survient — comme en 2012, quand le nouveau ministre de la Santé Eduard Bomhoff, du LPF, le parti populiste, fut l'instigateur du départ de son secrétaire général —, il crée de grands remous et fait se dresser bien des sourcils. À l'opposé, on ne relève qu'un petit nombre de nominations d'anciens élus à des postes de la fonction publique, telle la nomination de l'ex-ministre Alexander Pechtold au Bureau central des compétences en conduite (CBR) ou celle de l'ex-ministre Wouter Koolmees à titre de PDG de la société ferroviaire néerlandaise NS, et ces nominations suscitent également beaucoup de commentaires (notamment dans les médias).

Un dernier point qui mérite d'être souligné au sujet des aspects politiques de la relation entre les ministres et les hauts fonctionnaires concerne l'avènement de ceux qu'on appelle les adjoints politiques ou les conseillers politiques (Van der Berg 2018). Le recours à ces adjoints se fait à petite échelle, surtout comparativement à d'autres pays; en général, les ministres néerlandais n'emmènent avec eux qu'un seul adjoint lorsqu'ils et elles entrent en poste. La nomination de l'adjoint est temporaire, c'est-à-dire que si le ministre quitte son poste, l'adjoint le quittera également. Il n'y a donc pas de « cabinets » comme dans d'autres pays. Des données probantes montrent toutefois que le recours accru aux adjoints politiques par les ministres a forcé les hauts fonctionnaires à adapter leur façon de conseiller les ministres, en se souciant davantage des aspects politiques et stratégiques, aux dépens des questions de fond (Belloir et van den Berg 2020). Je reviendrai sur cette nouvelle réalité dans la section traitant du Service d'administration générale (ABD).

Au lieu de porter sur la bureaucratie représentative, le débat aux Pays-Bas tourne davantage autour de la diversité (Van der Meer et Raadschelders 2013). Durant les premières décennies du 20^e siècle, la société néerlandaise était divisée en quatre piliers, principalement fondés sur la religion. Les catholiques étaient sous-représentés dans la société et, par conséquent, dans la fonction publique également, de sorte que des efforts furent déployés pour corriger la situation. La dépolarisation menée à partir des années 1960 mit fin à cette discussion, mais l'afflux de migrants musulmans dans les années 1970 fit apparaître un nouvel écart en matière de diversité. Au milieu des années 2000, le cabinet présenta une politique de diversité destinée à accroître le nombre de personnes d'origine non occidentale et le nombre de femmes parmi les effectifs de la fonction publique, ainsi qu'à y encourager la diversité de façon générale, y compris en ce qui concerne l'âge (Ashikali et Groeneveld 2015). Des cibles furent établies pour l'ensemble du secteur public. La mise en œuvre de la politique fut toutefois assurée par chaque ministre en raison de la nature décentralisée du système de la fonction publique.

Depuis, la diversité s'est améliorée, mais pas assez en regard des cibles qui ont été fixées. La fonction publique néerlandaise, en particulier aux échelons supérieurs, est encore dominée par les hommes, composée principalement de Blancs d'âge moyen et titulaires d'un diplôme d'études supérieures. Le rapport annuel susmentionné de 2023 montre que, sur une main-d'œuvre totale de 150 000 ETP en 2023 au niveau national, seulement 13 % des employés avaient moins de 30 ans tandis que 26 % — soit le double — avaient plus de 50 ans. Les hommes et les femmes comptent pour 49 % et 51 % des effectifs respectivement, mais aux niveaux supérieurs (échelle de 15 et plus), le nombre de femmes se situe sous la moyenne de l'Union européenne de 39,6 %. Enfin, le pourcentage de fonctionnaires d'origine non occidentale est de 19,6 % dans l'ensemble, mais il est moins élevé (9,6 %) parmi les postes de direction.

L'augmentation de la diversité dans la fonction publique figure encore au sommet des priorités du ministère de l'Intérieur, le ministère chargé de la coordination et de l'élaboration des politiques relatives à

la fonction publique. Par ailleurs, des problèmes plus pressants se font maintenant sentir, comme les difficultés de recrutement dues à la pénurie de main-d'œuvre sur le marché du travail et la concurrence que le gouvernement subit de la part d'autres employeurs (comme le mentionne le rapport de 2023 du ministère de l'Intérieur).

Les réformes du système néerlandais de fonction publique

Des réformes furent introduites dans le secteur public aux Pays-Bas à compter du début des années 1980, dans le sillage de la nouvelle gestion publique (NGP) (Pollitt et Bouckaert, 2011). Au début, les effets sur le personnel se limitaient à une réduction du nombre de fonctionnaires travaillant dans les ministères. Les réformes des politiques en matière de ressources humaines ne vinrent que plus tard (Van der Meer, Steen et Wille 2015; Steijn et Leisink 2007), notamment avec la création du Service d'administration générale (ABD) en 1995 et la « normalisation » de la situation juridique des fonctionnaires en 2017.

Réduction du nombre de fonctionnaires

La nouvelle gestion publique gagna en popularité dès le début des années 1980, lorsqu'un nouveau cabinet entra en fonction (le cabinet Lubbers I). Afin de lutter contre la crise financière, le gouvernement devait devenir plus efficace et moins coûteux. Il entreprit un vaste programme de réformes qui comprenaient des compressions budgétaires et la délégation de responsabilités à des gouvernements infranationaux (Kickert 1997). De plus, il procéda à des privatisations qui furent toutefois peu nombreuses, car le gouvernement néerlandais préférait une stratégie « plus douce » consistant à créer des agences exécutives. Des entités gouvernementales furent retirées du secteur public et se virent accorder une certaine autonomie de gestion. Parce que les fonctionnaires qui travaillaient dans ces entités étaient maintenant employés par les agences, ils ne figuraient plus sur la liste des employés ministériels étant donné la nature compartimentée de la fonction publique néerlandaise. Ce changement fut présenté comme une réduction du nombre de fonctionnaires, ce qui correspondait aux objectifs des réformes de la NGP, bien que cette stratégie n'ait pas vraiment engendré une diminution des effectifs du secteur public. De plus, les ministères durent congédier

des fonctionnaires. Pour combler les vides laissés par ces mesures, les ministères embauchèrent de nouveaux employés en vertu de contrats temporaires ou à titre de travailleurs indépendants pour qu'ils exercent des fonctions précises. Parfois, ces travailleurs indépendants étaient en fait des fonctionnaires qui avaient été licenciés plus tôt (appelés les fonctionnaires de porte tournante ou de *draaideur*).

Somme toute, les tentatives de réduire le nombre de fonctionnaires ont remporté un certain succès, mais surtout sur papier car, en réalité, le nombre d'employés qui effectuent des tâches de service public est probablement resté plutôt stable au fil du temps (à environ 100 000 ETP) et a même légèrement augmenté ces derniers temps (à presque 150 000 ETP). Il est difficile de fournir des chiffres exacts en raison de l'ambiguïté des définitions et de l'inclusion de catégories différentes d'organismes publics tels que les agences d'exécution. En juin 2024, le nouveau cabinet a annoncé une réduction de 22 % du nombre de fonctionnaires affectés à l'élaboration des politiques (les fonctionnaires des agences exécutives sont exclus de cette réduction). On ne sait pas s'il atteindra cet objectif, ni comment il compte s'y prendre.

Service d'administration générale

En 1995, la fonction publique néerlandaise fit l'objet d'une réforme majeure avec la création du Service d'administration générale (*Algemene Bestuursdienst*, ABD). Tous les fonctionnaires des échelons supérieurs (échelle salariale de 15 et plus, comme le directeur général, le secrétaire général et quelques directeurs ou présidents) font partie du même bassin de main-d'œuvre. Tous les membres de l'ABD sont les employés du ministère de l'Intérieur. Actuellement, plus de 1 500 fonctionnaires appartiennent à ce bassin. Il y a lieu de noter cependant que les fonctionnaires des échelons supérieurs ne sont pas tous membres de l'ABD; plusieurs PDG d'agences exécutives en sont exclus.

La création de l'ABD donna lieu à l'introduction de nouveaux éléments centrés sur la carrière et destinés à combattre l'effet de cloisonnement créé par la structure compartimentée de la fonction publique néerlandaise. La création de l'ABD avait pour objectif d'accroître la professionnalisation et la souplesse de la haute fonction publique, d'améliorer la cohésion interne de la fonction publique et d'en affermir le contrôle politique (NSOB 2023). On a atteint l'objectif d'une

souplesse accrue grâce à l'introduction de la mobilité interministérielle (horizontale) obligatoire selon la règle de 3-5-7, qui se rapporte à la durée de nomination des membres de l'ABD à un même poste : durée minimale de trois ans et maximale de sept ans (Van der Meer et Raadschelders 1999). Après trois, cinq ou sept ans, le haut fonctionnaire est censé être muté à un autre poste.

L'ABD est responsable du processus de recrutement aux postes de cadres supérieurs dans les organismes du secteur public, surtout les ministères mais parfois aussi les agences exécutives ou les gouvernements infranationaux. De plus, il offre un programme de perfectionnement en gestion, mais celui-ci n'est pas obligatoire pour les membres de l'ABD. Un organe distinct appelé ABD-Topconsult est formé d'un petit groupe de hauts fonctionnaires chevronnés qui ne travaillent plus dans la fonction publique ou qui ont pris leur retraite, et qui mettent leurs connaissances et leur expérience à profit en offrant des conseils afin d'améliorer le fonctionnement du secteur public.

Plus récemment, l'ABD a commencé à insister sur la nécessité d'améliorer les capacités de leadership des fonctionnaires afin que la fonction publique ait plus d'impact sur la société. Cet objectif correspond à la demande qu'une plus grande importance soit accordée au savoir-faire des fonctionnaires ('t Hart 2014). Il reflète un changement d'orientation de l'ABD, qui a délaissé les compétences en gestion (NGP) pour attacher une plus grande importance à la collaboration et aux valeurs publiques (Van der Wal 2023; 2017).

Deux évaluations récentes de l'ABD ont mis en lumière certaines réussites, mais aussi certains problèmes (Noordegraaf *et al.* 2020; NSOB 2023). La mobilité a effectivement augmenté. Les membres de l'ABD restent en poste durant quatre ans et demi en moyenne (durée mesurée en 2023) et 92 % d'entre eux changent de poste selon la règle de 3-5-7. Aux niveaux supérieurs des ministères, le travail est devenu moins segmenté, mais les départs de ministères chargés de la conception de politiques vers des agences exécutives chargées de la mise en œuvre des politiques sont encore peu nombreux. L'ABD est responsable du processus de recrutement, mais il n'est pas assez efficace; les ministères restent les chefs de file à cet égard et décident qui ils veulent embaucher. Il en résulte que la fonction publique accuse un retard sur le plan de la diversité et que l'afflux de candidats externes (de l'exté-

rieur du secteur public) est trop faible. Enfin, les rapports d'évaluation ont dénoncé le fait que le programme de perfectionnement en gestion n'est pas obligatoire et estiment que de plus amples discussions sont nécessaires pour déterminer la combinaison exacte de connaissances et de compétences requises de la part des hauts fonctionnaires (voir aussi WRR 2024; Van Dorp et 't Hart 2019). Un sondage révèle que les hauts fonctionnaires se considèrent d'abord comme des conseillers en politiques, ensuite comme des gestionnaires et, enfin, comme des dirigeants (Steen et van der Meer 2011). Les compétences en gestion ne sont pas la priorité absolue des hauts fonctionnaires (Van Thiel, Steijn et Allix 2007; Noordegraaf 2001).

L'augmentation de la mobilité chez les hauts fonctionnaires n'est pas sans soulever des critiques. On reproche à l'ABD d'avoir accordé plus d'attention à l'adéquation entre la personne et l'environnement (*Dienstwissen*) qu'à l'adéquation entre la personne et l'emploi (*Fachwissen*). L'importance attachée aux connaissances approfondies s'est estompée (Van der Meer et Dijkstra 2021, p. 309–310). Plutôt, les hauts fonctionnaires sont beaucoup plus attentifs aux aspects politiques et stratégiques de l'élaboration des politiques et de la prise de décisions parlementaire. C'est ce qu'on appelle la politisation fonctionnelle (Van Dorp 2023; Hustedt et Salomonsen 2014). Les deux citations suivantes illustrent les critiques formulées :

[...] il est incontestable, selon le consensus qui se dégage parmi eux [les hauts fonctionnaires], que l'expertise sur le fond est mise à l'épreuve. Les répondants ont indiqué qu'ils n'étaient pas complètement en faveur de ces changements, car les politiciens semblent avoir combiné les connaissances de fond avec les conseils politiques et stratégiques. [...] Cependant, c'est peut-être dû également aux règlements provenant de [l'ABD] qui établissent que les hauts fonctionnaires ne peuvent rester en poste que pendant une période maximale de sept ans avant de devoir être mutés [...] les connaissances de fond semblent avoir été éclipsées au profit de la surveillance politique et stratégique. (Belloir et van den Berg 2020, p. 66; traduction libre).

Bien que l'ABD n'ait pas visé initialement à servir d'instrument pour renforcer le contrôle politique, la mobilité fonctionnelle peut être perçue comme un puissant instrument destiné à éroder la base du pouvoir des hauts fonctionnaires [...] L'ABD est utilisé comme un outil permettant de transformer la culture de la fonction publique et d'établir un esprit de corps à l'échelle de l'administration, ce qui permet de rendre la fonction publique plus attentive aux demandes politiques (Steen et van der Meer 2011, p. 220; traduction libre).

Outre la mobilité, on mentionne d'autres facteurs qui auraient contribué à la politisation fonctionnelle grandissante (Belloir et van den Berg 2020). Par exemple, on évoque l'augmentation de la volatilité politique, qui résulte notamment des phénomènes suivants : la fragmentation politique, c'est-à-dire l'augmentation du nombre de partis politiques aux Pays-Bas; la polarisation accrue du débat politique, également attribuable à la montée des partis populistes; la nécessité de former de plus grandes coalitions composées de partis plus nombreux mais détenant de plus faibles majorités au Parlement; la durée réduite du mandat des cabinets; et la hausse du nombre d'incidents qui sont survenus ces dernières années dans le cadre de la mise en œuvre des politiques et qui ont conduit à des démissions plus fréquentes de ministres et de cabinets (Pellikaan, de Lange et van der Meer 2018). De plus, le recours accru aux adjoints politiques par les ministres a forcé les hauts fonctionnaires à adapter leur façon de conseiller les ministres en se souciant davantage des aspects politiques et stratégiques, aux dépens des questions de fond (Van der Berg 2018).

La perte de connaissances de fond peut également s'expliquer par la création à grande échelle d'agences exécutives au cours des dernières décennies. La séparation de certaines parties de la bureaucratie gouvernementale, y compris les fonctionnaires qui y accomplissent le travail, signifie que les ministères ont aussi perdu le personnel qui possède l'expertise pertinente sur la tâche à accomplir et les règlements y afférents (Pollitt 2009). De plus, les ministères n'ont pas encore — ou pas adéquatement — maîtrisé les connaissances et les compétences nécessaires à la gestion d'agences d'exécution qui fonctionnent de ma-

nière autonome (Van Thiel 2024). Une enquête parlementaire a conclu que les fonctionnaires qui travaillent dans les ministères ne font que « servir leur ministre, pas les citoyens » (TCU 2021; traduction libre), un problème qui a également été à l'origine de scandales récents dans la mise en œuvre de politiques (voir plus loin).

« Normalisation » du statut juridique

En 2006, les députés du Parlement ont entamé une discussion sur le statut juridique des fonctionnaires et la pertinence de le rendre plus comparable à celui des employés du secteur privé. Après de longs débats, une loi a été adoptée en 2017 et mise en œuvre en janvier 2020. Cette loi est connue comme la loi sur la « normalisation » (Steijn et Leisink 2007). Elle facilite le congédiement des fonctionnaires, dont le poste était jusque-là fermement protégé par la loi précédente, qui remontait à 1929. Les fonctionnaires concluent maintenant un contrat dont les clauses sont semblables à celles des employés du secteur privé et qui relève du droit civil plutôt que du droit public. Des exceptions ont été faites pour les militaires et les magistrats étant donné que leurs postes exigent davantage de continuité et d'impartialité. Les policiers ont leurs propres règlements, établis dans leur convention collective de travail (CCT), qui leur assurent une situation particulière.

La normalisation n'a pas touché les règlements existants sur des conditions particulières applicables aux agents publics, notamment en ce qui concerne le traitement de renseignements secrets, la nécessité de déclarer leur occupation et l'interdiction d'accepter des cadeaux. Le système de rémunération et d'autres conditions d'emploi secondaires sont restés inchangés pour les fonctionnaires qui travaillent pour le gouvernement national. La loi sur la normalisation prescrit qu'il faut élaborer des CCT pour d'autres parties du secteur public, en plus des ministères. On dénombre maintenant 14 CCT différentes pour des secteurs particuliers du service public, dont les universités, les municipalités et les entreprises de radiodiffusion. Certaines agences exécutives² possèdent leur propre CCT ou peuvent utiliser des CCT existantes du secteur privé si celles-ci cadrent avec le secteur d'intervention dans lequel elles sont actives.

Bien que la normalisation ait visé à donner aux fonctionnaires un statut juridique plus semblable à celui des employés du secteur privé,

il reste un aspect important sous lequel leurs situations diffèrent : les salaires des hauts fonctionnaires ont été plafonnés par la loi *WNT* (*Wet Normering Topinkomens*), promulguée en 2013. Le plafond a été fixé en fonction du salaire du premier ministre et la loi doit son nom au premier ministre en poste en 2013 (Balkenende). En 2022, le salaire maximal d'un haut fonctionnaire du secteur public était de 216 000 euros, y compris les suppléments. Ce plafond ne s'applique pas seulement aux fonctionnaires, mais à toutes les personnes qui travaillent dans le secteur public, donc également aux universités et aux entreprises de radiodiffusion, par exemple. Le ministère de l'Intérieur publie chaque année un rapport sur les infractions qui ont été commises au plafond imposé, rapport qui attire toujours beaucoup l'attention des médias.

La visibilité accrue des fonctionnaires

Récemment, l'image publique des fonctionnaires a été ébranlée, surtout à la suite d'incidents survenus dans la mise en œuvre de politiques, dont le scandale des allocations familiales et les problèmes liés aux dommages causés par l'extraction de gaz à des maisons de Groningen. Ces incidents ont attiré beaucoup d'attention médiatique et fait l'objet de multiples enquêtes parlementaires. On a soulevé des questions au sujet de la responsabilité et de l'obligation redditionnelle qui incombent *individuellement* aux fonctionnaires, à un point tel que le cabinet a réclamé une enquête du Bureau du procureur général — qui n'a pas abouti à des poursuites judiciaires. En fin de compte, le cabinet néerlandais a démissionné en raison du scandale des allocations familiales en 2021 et on a mis fin à l'extraction de gaz à Groningen en 2024. Les programmes d'indemnisation des victimes des deux incidents étaient toujours en cours au moment de la rédaction de ce chapitre.

Ces incidents et leurs répercussions ont donné une visibilité accrue aux fonctionnaires et à leur travail. Des fonctionnaires ont été interrogés publiquement lors des enquêtes parlementaires, qui étaient diffusées dans les médias et en ligne. Les médias ont rédigé d'innombrables articles, y compris des articles sur les fonctionnaires impliqués (mentionnant parfois leur nom). Par ailleurs, on a observé que les fonctionnaires eux-mêmes recherchent plus souvent l'attention

des médias (voir des exemples plus loin). Ces faits nouveaux mettent à rude épreuve les relations entre le politique et l'administratif.

Scandales dans la mise en œuvre de politiques

Le scandale des allocations pour enfants est l'une des affaires les plus importantes impliquant le gouvernement néerlandais (Van Thiel et Migchelbrink 2023). Il met en cause l'administration fiscale, une composante du ministère des Finances, qui a accusé à tort des parents de fraude, les obligeant à rembourser des allocations et leur imposant des amendes. Cette situation a engendré de graves difficultés financières qui ont parfois même mené au divorce ou à la faillite, et contraint des parents à vivre dans la rue, perdant la garde de leurs enfants. Plusieurs facteurs étaient en cause : la loi ne prévoyait aucun pouvoir discrétionnaire de corriger les erreurs, de fortes pressions politiques étaient exercées en faveur de la lutte contre la fraude, les signaux envoyés par les fonctionnaires (et les dénonciateurs) ont été ignorés, et l'administration fiscale était aux prises avec des problèmes de fonctionnement (TIC, personnel). Plusieurs enquêtes ont été réalisées pour déterminer les causes de l'incident et les solutions à y apporter, y compris deux enquêtes parlementaires.

Au même moment, d'autres études étaient lancées, tant par les fonctionnaires (ABD-Topconsult) que par le Parlement (TCU 2021) afin d'analyser les problèmes liés à la mise en œuvre des politiques et aux agences exécutives de façon générale. Et de nouvelles enquêtes parlementaires ont été instaurées pour faire la lumière sur d'autres scandales tels que les dommages causés à des maisons de Groningen par les activités d'extraction de gaz, et les politiques anti-fraude du gouvernement. Durant toute cette période, de 2019 à 2024, il est devenu évident que la mise en œuvre des politiques avait été négligée depuis longtemps par les politiciens et les ministres. Plusieurs raisons expliquent ce manque d'attention (Van der Berg *et al.*, en évaluation). D'une part, il a longtemps été interdit aux fonctionnaires de parler directement aux politiciens. Cette interdiction est connue comme la règle Ukase Kok (en néerlandais *Oekaze Kok*), d'après le nom du premier ministre qui a l'a mise en place pour protéger la hiérarchie verticale des responsabilités ministérielles. La règle a été assouplie depuis, mais il y a encore très peu d'échanges de renseignements entre les élus

et les fonctionnaires (y compris ceux des agences exécutives). De plus, les relations entre les fonctionnaires chargés d'élaborer les politiques au sein des ministères et ceux chargés de leur mise en œuvre dans les agences exécutives sont souvent problématiques et sous-développées (Van Thiel 2024). Comme je l'ai expliqué plus tôt, on observe une faible mobilité des fonctionnaires entre les différentes parties du secteur public, ce qui signifie que ce sont des mondes différents. Dans le sillage des scandales liés à la mise en œuvre de politiques et du regain d'attention accordée à la mise en œuvre, deux programmes pangouvernementaux ont été lancés (*Werk Aan Uitvoering* et *Staat van de Uitvoering*) afin d'améliorer la coopération entre l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre. Il est sans doute trop tôt pour présenter des résultats concrets, mais ces programmes ont accru la prise de conscience de soi chez les agences exécutives et l'articulation de leurs activités, ce que nous verrons dans la section suivante.

Contradiction loyale ou contradiction tout court?

Dans l'analyse qui précède, j'ai expliqué le rôle de « contradiction loyale » que remplit la fonction publique néerlandaise. Les fonctionnaires peuvent avoir et exprimer des points de vue différents de ceux de leur ministre tant que les discussions se déroulent à l'interne (Van der Meer et Dijkstra 2021). Ces derniers temps, toutefois, on a vu des fonctionnaires qui cherchaient activement à attirer l'attention des médias pour discuter de problèmes qu'ils éprouvent dans le cadre de leur travail, particulièrement à cause d'une ingérence politique excessive. Par exemple, des inspecteurs ont parlé ouvertement (révélant leur nom) de leur besoin de pouvoir s'acquitter de leurs tâches de façon autonome (NRC 2023a) et plus d'une vingtaine de policiers se sont plaints que des politiciens leur imposent des cibles trop nombreuses compte tenu des ressources insuffisantes (NRC 2023b). On peut aisément trouver d'autres exemples parmi les gouvernements infranationaux. Mais le cas le plus extrême est la déclaration de plus de 250 jeunes fonctionnaires, dans laquelle ils s'opposaient ouvertement à la position officielle du gouvernement au sujet de l'entrée en guerre d'Israël dans Gaza (NOS 2023).

On peut interpréter ces événements de diverses façons. On peut les associer à l'augmentation de la conscience de soi et de l'articulation

évoquée plus tôt. Mais on peut aussi considérer qu'il s'agit manifestement de « dire la vérité aux personnes qui détiennent le pouvoir », de s'exprimer ou même de lancer l'alerte. L'utilisation des médias sociaux peut faciliter cette pratique, surtout chez les jeunes fonctionnaires. Il faudrait mener de plus amples recherches pour déterminer les causes de cette prise de parole et de cette visibilité accrue. Mais il est clair que celles-ci risquent d'accroître les tensions entre les fonctionnaires et les politiciens ou les ministres (Van der Wal 2023; Van der Meer 2004).

On dit que le pouvoir de la fonction publique a augmenté aux dépens du pouvoir ministériel et, en particulier, du pouvoir parlementaire. [...] Bien que cette conclusion soit largement acceptée en science politique et en administration publique [...] [d]e nombreux politiciens professent encore une doctrine formelle « de style wébérien » d'entière responsabilité des ministres et de loyauté totale de la fonction publique (Van der Meer 2013, p. 207; traduction libre).

Il se peut que l'entrée en fonction de la nouvelle coalition en juillet 2024 vienne exacerber ces tensions. Celle-ci possède une signature politique qui est très différente (extrême droite) de celle qu'on connaissait auparavant, et qui diffère également des préférences politiques de la plupart des fonctionnaires (sociaux-démocrates ou progressistes). Le cabinet a déjà annoncé une première offensive : il entend réduire de 22 % le nombre de fonctionnaires responsables de l'élaboration des politiques. Fait intéressant, le cabinet est dirigé par un ancien haut fonctionnaire (Dick Schoof) qui n'est affilié à aucun parti politique. Schoof a été notamment chef du renseignement. Son conseil des ministres se compose principalement de politiciens sans expérience, tandis que les chefs des quatre partis membres de la coalition sont demeurés au Parlement³.

Conclusion

Traditionnellement, la fonction publique néerlandaise était reconnue comme étant dépolitisée et fondée sur le mérite. Elle est très compartimentée, ce qui signifie qu'il y a peu de mobilité entre ministères

(uniquement à l'intérieur des ministères) et entre les ministères et les agences exécutives. La seule exception concerne les postes de direction, en raison de la création du Service d'administration générale en 1995, dans le cadre d'un éventail de réformes inspirées de la NGP. La mobilité accrue des hauts fonctionnaires a entraîné une perte de *Fachwissen* (connaissances) et une montée de la politisation fonctionnelle. Ce revirement a fait l'objet de critiques tant du Parlement que du milieu universitaire et dans les médias.

De plus, à la suite de certains événements, en particulier de plusieurs scandales survenus dans la mise en œuvre de politiques, les fonctionnaires sont devenus plus visibles dans les médias, pour les politiciens et pour le grand public. Par ailleurs, les fonctionnaires prennent la parole de plus en plus souvent et ouvertement, donnant une nouvelle portée à leur « contradiction loyale ». Ces facteurs suscitent des tensions dans les relations politico-administratives. On peut s'attendre à ce que l'arrivée d'un nouveau cabinet composé de partis de l'extrême droite et dirigé par un ancien haut fonctionnaire attise encore plus ces tensions.

Il est difficile de dire s'il y a déjà eu un « âge d'or » pour les fonctionnaires néerlandais. On ne leur accordait pas tellement d'attention autrefois mais, à cause des changements examinés dans le présent chapitre, ils sont devenus plus visibles, et pas toujours pour les bonnes raisons. La fonction publique est de plus en plus critiquée, ce qui a incité certains fonctionnaires à répondre aux critiques et à se défendre (ou à s'expliquer) plus ouvertement que par le passé.

REFERENCES

- Ashikali, T., et S. Groeneveld (2015). « Diversity Management for All? An Empirical Analysis of Diversity Management Outcomes across Groups », *Personnel Review*, vol. 44, no 5, 757–780.
- Baakman, N. (2004). « De nomenklatoera in Nederland: Over het verschijnsel van partijpolitieke benoemingen », dans G. Voerman (dir.), *Jaarboek DNPP 2003*. Groningen, DNPP, 173–197.
- Belloir, A., et C. van den Berg (2020). « Functional Politicization in the Dutch Senior Civil Service: Evidence from Longitudinal Surveys and Qualitative Research (2007–2019) », *MISPAce Journal of Public Administration and Policy*, vol. 13, no 2, 49–73.
- DPCC : Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (2021). Disponibles à https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlqqlxuktx/nieuws/ledental_politieke_partijen_nam_in_2021?c tx=vh8lnhryz2b (consulté le 14 juin 2024).
- Hustedt, T., et H.H. Salomonsen (2014). « Assurer la réactivité politique : les mécanismes de politisation dans les bureaucraties ministérielles », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 80, no 4, 789–810.
- Kickert, W.J.M. (1997). « Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American “Managerialism” », *Public Administration*, vol. 75, no 4, 731–752.
- Noordegraaf, M. (2000). *Attention! Work and Behaviour of Public Managers amidst Ambiguity*, dissertation, Eburon.
- NOS (2023, 20 octobre). « Noodkreet rijksambtenaren aan kabinet: laat Israël stoppen met geweld », <https://nos.nl/artikel/2494746-noodkreet-rijksambtenaren-aan-kabinet-laat-israel-stoppen-met-geweld>.
- NRC (2023a, 11 juin). *Houdt politiek buiten het toezicht, zeggen de inspecteurs*.
- NRC (2023b, 30 octobre). *De politie vindt het zelf ook niet meer uit te leggen*.
- Pellikaan, H., S.L. de Lange et T.W. van der Meer (2018). « The Centre Does Not Hold: Coalition Politics and Party System Change in the Netherlands, 2002–12 », *Government and Opposition*, vol. 53, no 2, 231–255.
- Pollitt, C. (2009). « Bureaucracies Remember, Post-bureaucratic Organizations Forget? », *Public Administration*, vol. 87, no 2, 198–218.
- Pollitt, C., et G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3e éd. Oxford, Oxford University Press.
- Steijn, B., et P. Leisink (2007). « Public Management Reforms and Public Sector Employment Relations in The Netherlands », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 20, no 1, 34–47.
- TCU : Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 387, nr. 2.

- UE : Union européenne (2024). *Administration publique et gouvernance : les Pays-Bas 2022*. Disponible à : https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance_fr
- Van den Berg, C. (2018). « The Netherlands: The Emergence and Encapsulation of Ministerial Advisers », dans R. Shaw et C. Eichbaum (dir.), *Ministers, Minders and Mandarins: An International Study of Relationship at the Executive Summit of Parliamentary Democracies*. Cheltenham, Edward Elgar, 129–144.
- Van den Berg, T., R. Warsen, K. Migchelbrink et S. van Thiel (en évaluation, s.d.). *Between the “Political” and the “Technical”: Information Exchange on Policy Formulation between Members of Parliament and Policy Implementers*.
- Van der Meer, F. (2004). « Dutch Government Reform and the Quest for Political Control », dans B.G. Peters et J. Pierre (dir.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. Londres, Routledge, 206–226.
- Van der Meer, F.M., et G.S.A. Dijkstra (2013). « Representative Bureaucracy in the Netherlands », dans P. von Maravić, B.G. Peters et E. Schröter (dir.), *Representative Bureaucracy in Action*. Cheltenham, Edward Elgar, 129–140.
- Van der Meer, F.M., et G.S.A. Dijkstra (2021). « The Latitude for Loyal Contradiction and Public Leadership: A Conceptual and Comparative Approach », *International Journal of Public Leadership*, vol. 17, no 4, 301–312.
- Van der Meer, F., T. Kerkhoff et D. van Osch (2014). *Educating and Training Civil Servants in the Netherlands 1814–2014*, IAS Working Group on Administrative History Corfu, 2.
- Van der Meer, F., et J.C.N. Raadschelders (1999). « The Senior Civil Service in the Netherlands: A Quest for Unity », dans E.C. Page et V. Wright (dir.), *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford, Oxford University Press, 205–220.
- Van der Meer, F., T. Steen et A. Wille (2015). « Civil Service Systems in Western Europe », dans F. van der Meer, J. Raadschelders et T. Toonen (dir.), *Comparative Public Service Systems in the 21st Century*. Houndmills. Palgrave Macmillan, 38–56.
- Van der Wal, Z. (2017). *The 21st Century Public Manager*. Londres, Palgrave Macmillan.
- Van der Wal, Z. (2023). *Ambtelijke helden gezocht: hoe een nieuwe generatie publieke leiders onze overheid weer uit het slop gaat trekken*. Boom.
- Van Dorp, E.-J. (2023). « “The Minister Wants It”: Self-politicisation and Proxy Politics among Senior Civil Servants », *Public Policy and Administration*, vol. 38, no 4, 424–444.
- Van Dorp, E.-J., et P. ’t Hart (2019). « Navigating the Dichotomy: The Top Public Servant’s Craft », *Public Administration*, vol. 97, no 4, 877–891.
- Van Thiel, S. (2012). « Party Patronage in the Netherlands », dans P. Mair, P. Kopecky et M. Spirova (dir.), *Party Patronage and Party Government: Public Appointments and Political Control in European Democracies*. Oxford, Oxford University Press, 250–271.

- Van Thiel, S. (2013). « Managerialism and Politicization in the Dutch Civil Service », dans C. Neuhold, L. Verhey et S. Vanhoonacker (dir.), *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. Houndmills, Palgrave Macmillan, 90–107.
- Van Thiel, S. (2024). « Management at Arm's Length: Executive Agencies and Public Bodies », dans T. Bovaird et E. Loeffler (dir.), *Public Management and Governance*, 4e éd. Londres, Routledge, 222–231.
- Van Thiel, S., et K. Migchelbrink (2023). « Blame or Karma? The Attribution of Blame in the Childcare Benefits Affair », *Recht der Werkelijkheid/Journal of Empirical Research on Law in Action*, vol. 44, no 2, 13–34.
- Van Thiel, S., B. Steijn et M. Allix (2007). « “New Public Managers” in Europe: Changes and Trends », dans C. Pollitt, S. van Thiel et V. Homburg (dir.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Houndmills, Palgrave Macmillan, 90–106.
- 't Hart, P. (2014). « Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager », NSOB. Disponible à <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/ambtelijk-vakmanschap-30>.
- WRR (2024). *De deskundige overheid*. Disponible à : <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/de-deskundige-overheid>.

NOTES

1. Il existe différents types juridiques d'agences exécutives : les *agentschappen* (type 1), dont les employés sont des fonctionnaires; les ZBO (type 2), qui peuvent avoir leur propre convention collective de travail ou suivre les règlements de la fonction publique; et les entreprises d'État (type 3), qui sont des entreprises de droit privé (Van Thiel 2012). Seuls les employés des agences de type 1 et de certaines agences de type 2 sont considérés comme des fonctionnaires.
2. Cela vaut uniquement pour les agences de type 2 (ZBO) dotées de la personnalité juridique.
3. Il est intéressant de souligner également à cet égard que la formation de la nouvelle coalition est en grande partie attribuable à un autre ancien haut fonctionnaire (Richard van Zwol), qui est devenu membre du Conseil d'État après une longue carrière comme conseiller en politiques de deux ministres.

10

La fonction publique, une passion française durable

VINCENT MARTIGNY

« Cette expérience, cette méthode, cet enracinement démocratique, c'est beaucoup ce qui manque, je crois, aujourd'hui. Cela ne nous a pas empêchés de respecter l'État et la haute administration pendant que nous étions en exercice. La haute administration, dans un pays comme la France, ne peut être négligée, ne peut être bouleversée sans risque. Je pense que ceux qui nous gouvernent n'ont pas assez le sens de l'État et ne connaissent pas assez la société. »

— Lionel Jospin
(ancien premier ministre, 1997–2002), février 2024

LA FONCTION PUBLIQUE FRANÇAISE a subi une profonde transformation ces dernières décennies, passant d'une période de prestige et d'influence sans précédent, à une période marquée par des difficultés et des critiques de plus en plus nombreuses. On a longtemps considéré la fonction publique comme une « vitrine » de la France, comme l'illustration de l'exceptionnalisme du pays avec ses symboles prestigieux, ses héros et ses réalisations incontestables. Pendant des siècles, elle existait en tant qu'institution autonome qui se distinguait par le droit administratif spécialisé dont elle relevait, et qui était très fragmentée en divers corps et ministères. Jusqu'à maintenant, les 5,5 millions de fonctionnaires sont régis par une loi statutaire qui établit le code de la fonction publique pour tous ses membres et une structure très fragmentée (Bezes et Jeannot 2011) liée à l'existence d'une délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État, divisée en plusieurs « corps » (de 1 500 à 2 000 membres, soit environ 15 000 membres), chacun ayant sa propre logique de recrutement, de promotion et de rémunération (Eymeri-Douzans 2022). Cette structure administrative établie de longue date a été renforcée sous les Quatrième et Cinquième Républiques, quand la fonction publique offrait une mobilité ascendante aux classes inférieure et moyenne tout en ser-

vant aux classes supérieures de tremplin nécessaire pour se lancer en politique (Suleiman 1978; Birnbaum 1994). La fonction publique bénéficiait de la confiance et du soutien des pouvoirs publics, notamment sous le régime gaulliste, période où les hauts fonctionnaires profitaient d'une position et d'un prestige social encore plus enviables (Bezes et Jeannot 2011). La fonction publique a donc joué un rôle central dans le développement socioéconomique du pays, surtout dans l'après-Seconde Guerre mondiale, souvent qualifié d'« âge d'or » de la fonction publique. Cette période, qui va de la fin des années 1940 aux années 1970, a été caractérisée par une croissance économique sans précédent, une robuste intervention de l'État et une fonction publique efficace et professionnelle. Toute cette période a été témoin d'une célébration renouvelée de l'État et de la fonction publique comme étant au cœur de l'expression de l'intérêt général et de la cohésion sociale, sous l'effet d'un consensus entre les diverses forces politiques, du gaullisme au socialisme, autour de la protection et de la promotion de la fonction publique. L'histoire de la fonction publique commence, bien entendu, avant la reconstruction d'après-guerre, mais elle a pu compter sur une école de formation centrale, l'École nationale d'administration (ENA), et sur des institutions — le Grand Corps de l'État —, mais aussi sur une haute administration solide et loyale quels que soient les partis politiques qui alternaient au pouvoir. Dans un pays où le système des dépouilles est limité, la figure du « grand commis de l'État » (au sens de serviteur loyal et désintéressé) a été un mythe rassurant et unifiant pendant des générations, mais également un symbole envié et critiqué de la noblesse d'État (Bourdieu 1989). De plus, cet attachement a été rendu possible par un concept bien français, celui du service public. Cette notion protéiforme, forgée au milieu du 19^e siècle et qui se trouve au cœur du système juridique de l'administration française, peut désigner, au sens matériel, une activité d'intérêt général menée par une personne publique dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ou, au sens métonymique, l'organe qui gère un service public, c'est-à-dire l'administration publique. Mais, en réalité, autorités publiques, pouvoirs publics, administration publique et service public sont souvent utilisés de façon interchangeable. Cette confusion a contribué à l'essor d'un véritable « mythe » du service public en France, un concept qui combine l'entité sociale,

la notion juridique et le référentiel idéologique pour créer l'image d'un État bienveillant et généreux, soucieux uniquement du bien-être général (Chevallier 2019). Le service public est donc perçu comme un élément du « pacte républicain » qui a une incidence sur le système politique lui-même.

Comment alors peut-on expliquer que, malgré l'absence de tout changement politique apparent dans la relation entre les élites politiques et les citoyens et l'État, la question du déclin de la fonction publique et de l'État soit si centrale dans la vie politique française contemporaine et dans la trajectoire des politiques publiques? Le débat politique entourant le rôle de la fonction publique est alimenté par des paradoxes qui sont eux-mêmes ceux de l'opinion publique française vis-à-vis de l'État, que Pierre Sadran a résumée dans une phrase emblématique : « Les Français dénigrent la fonction publique et vénèrent l'État. Ils se moquent de l'incurie de l'administration et redoutent la toute puissance des technocrates. Ils demandent toujours plus de services publics et réclament un État "frugal" » (Sadran 1992).

Le présent chapitre explore les facteurs qui ont contribué à cet âge d'or, les changements et les défis subséquents et l'état actuel de la fonction publique française. Cette étude a pour objectif d'examiner la trajectoire historique de l'attachement à la fonction publique au cours de l'histoire, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, en France. Nous distinguons trois périodes : une période dorée de la fonction publique de 1945 à la deuxième crise pétrolière en 1979; un déclin de la fonction publique dans les années 1980, 1990 et 2000 sous l'effet de l'idéologie néolibérale importée en France des États-Unis de Ronald Reagan et du Royaume-Uni de Margaret Thatcher, suivi d'un désir de rationaliser l'appareil d'État; et, enfin, la période suivant la crise financière mondiale, qui a été témoin d'une réémergence de la légitimité de l'intervention de l'État et de la fonction publique, accompagnée d'une redéfinition de ses modalités, notamment par l'introduction de certaines méthodes empruntées à la nouvelle gestion publique (NGP) (Bezès 2009). Nous nous intéresserons également aux conséquences de ces transformations pour la confiance du public à l'égard de la fonction publique. Le ressac contre l'État dans la perception du public a donné naissance à ce qu'on appelle un « État fantôme », ce qui a provoqué chez une partie du public un ressentiment

qui a contribué au déclin des services publics. Nous ferons valoir que cette perception compte pour beaucoup dans la montée des partis anti-système, tel le Rassemblement national, et l'impression qu'une crise politique permanente domine le débat public en France.

Une longue période dorée

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, la France se trouvait dans un état de dévastation et avait un besoin pressant de reconstruction et de modernisation. La destruction causée durant la guerre, les millions de Français et de Françaises sans foyer et l'effondrement des infrastructures pendant la Résistance contre l'occupation allemande et lors de la libération du pays par les Alliés à compter de 1943 avaient saigné à blanc le système politique et administratif institutionnel. Tout de suite après la guerre, l'établissement de la Quatrième République en 1946 et, plus tard, celui de la Cinquième République en 1958, sous la direction de Charles de Gaulle, ont fourni un cadre politique stable pour les efforts de la fonction publique française. Le gouvernement français s'est engagé dans un ambitieux programme de planification économique et d'intervention de l'État, qui a mené à une industrialisation et à une modernisation rapides de l'économie (Hall 1986). La réalisation du Plan Monnet (1947–1952), du nom du commissaire général au Plan de modernisation et d'équipement, Jean Monnet, a joué un rôle clé dans le processus de rétablissement. Ce plan se concentrait sur des secteurs stratégiques tels que le charbon, l'acier, l'électricité, les transports et l'agriculture, et visait à stimuler la productivité et à reconstruire l'infrastructure du pays. Le succès du Plan Monnet a jeté les bases d'une croissance économique soutenue durant les décennies subséquentes, qu'on appelle souvent les Trente Glorieuses (Fourastié 1979). On a également assisté, dans l'après-guerre, à la création et à l'expansion de l'État providence français. Inspiré par les principes de justice sociale et d'égalité, le gouvernement français a adopté une gamme de programmes d'aide sociale, y compris un système universel de soins de santé, des programmes de sécurité sociale, les prestations de chômage et des programmes de logement social. Ces programmes visaient à réduire les inégalités sociales et à fournir un filet de sécurité à tous les citoyens et citoyennes (Esping-Andersen 1990). L'expansion

de l'État providence a exigé une augmentation considérable de la taille et de la portée de la fonction publique. De nouveaux organismes administratifs et institutions publiques ont été créés pour gérer et fournir ces services, ce qui a conduit à la spécialisation et à la professionnalisation de la fonction publique. L'état d'esprit en 1945 était dominé par le désir de reconstruire le système et, à la fois, de tourner le dos à certains concepts de la fonction publique qui avaient été considérés comme la cause de l'effondrement de la France en 1940 et de l'instauration du régime de Vichy. Ce double rejet de Vichy et de la Troisième République, qu'on avait accusée d'être à l'origine de la défaite, a façonné le nouveau système de fonction publique à maints égards. D'abord, l'objectif consistait à former de nouveaux gestionnaires d'État capables de répondre aux défis de la reconstruction. De plus, bien que les « pères fondateurs » de la reconstruction aient rejeté un recrutement politique de la haute fonction publique (Kesler 2003), ils entendaient créer une nouvelle fonction publique destinée à effacer la honte de la collaboration de la haute fonction publique avec l'Allemagne nazie dans l'avant-guerre. Leur ambition était donc de recruter des fonctionnaires qui partageaient les idéaux de la Résistance et, plus directement, du général de Gaulle et des libérateurs du pays. Parallèlement à cet objectif, il y avait aussi le désir d'éviter que la haute administration ne tombe entre les mains des communistes.

C'est sur cette toile de fond que Michel Debré et le général de Gaulle ont décidé de créer l'École nationale d'administration (ENA) en 1945 pour corriger les lacunes de l'École libre des sciences politiques (maintenant Sciences Po), à laquelle on reprochait le manque de formation offerte aux élites de l'avant-guerre et qui était tenue pour responsable de l'effondrement moral et politique qui a accompagné l'invasion du pays par les Allemands. L'ENA a joué un rôle crucial en formant une nouvelle génération de fonctionnaires dotés des compétences et des connaissances nécessaires pour administrer l'expansion de l'État providence (Suleiman 1978). Elle a donné lieu à l'émergence d'une nouvelle génération de fonctionnaires obsédés par les politiques de relance et de planification économiques, ce qui à l'époque était dans l'esprit de la bureaucratie française, tant chez les partisans de De Gaulle que dans l'opposition socialiste et communiste. Cette reconstruction, par la planification de l'État et la création de l'ENA, a établi

une nouvelle fonction publique et ouvert la voie à une période pendant laquelle la fonction publique est devenue très attrayante et a fait renaître la figure du commis de l'État, le fonctionnaire dévoué au service du public et le défenseur de l'intérêt général.

Un certain nombre de facteurs caractérisaient l'âge d'or qui s'ouvrait pour la nouvelle fonction publique française. L'un d'eux était le haut niveau de centralisation et d'intervention de l'État dans les affaires économiques et sociales. L'État français jouait un rôle de premier plan dans l'orientation du développement économique, la réglementation des industries et la prestation des services publics. Cette centralisation était facilitée par une fonction publique très organisée et professionnelle qui fonctionnait selon une structure hiérarchique (Birnbaum 1994). On considérait que la fonction publique était la colonne vertébrale de l'État, chargée de mettre en œuvre les politiques publiques et d'assurer le bon fonctionnement des institutions. Les fonctionnaires bénéficiaient d'une grande sécurité d'emploi, d'un statut social et de l'autonomie professionnelle, ce qui contribuait à leur engagement et à leur dévouement au service du public (Eymeri-Douzans et Pierre 2011). La création de l'ENA a marqué un changement d'orientation important vers la méritocratie et le professionnalisme dans la fonction publique française. L'ENA était conçue pour recruter par concours et former les meilleurs et les plus brillants candidats, sans égard à leur milieu social. Les diplômés de l'ENA, dits les « énarques », se hissaient rapidement à des postes importants dans la fonction publique, apportant avec eux et elles un profond sens du devoir et leur engagement envers les principes de la République (Suleiman 1978). L'importance accordée à la méritocratie et à la formation professionnelle a contribué à accroître la compétence et l'efficacité de la fonction publique. Les fonctionnaires étaient censés posséder une grande expertise et défendre les valeurs que sont l'impartialité, la neutralité et l'intérêt public. Un autre facteur de stabilité de la haute fonction publique, qui fournit d'ailleurs une indication de son attractivité et de son prestige, est le nombre peu élevé de transitions du secteur public au secteur privé, comme l'illustre la longue durée d'emploi des énarques dans la fonction publique avant qu'ils ne passent au secteur privé, entre 17 et 20 ans en moyenne jusqu'aux années 1980 (Rouban 2024). Cet ethos professionnel a

contribué à la mise en œuvre efficace des politiques gouvernementales et au succès de la gestion des services publics (Thoenig 2003).

Une autre dimension de cet âge d'or était l'essor de la gouvernance technocratique. Les technocrates, qui souvent avaient été formés à des établissements d'élite comme l'ENA et la Polytechnique, jouaient un rôle central dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Ces technocrates ont apporté une approche scientifique et rationnelle en matière de gouvernance, en insistant sur la prise de décisions, la planification et l'efficacité fondées sur des données probantes (Hall 1986). Le modèle de gouvernance technocratique était particulièrement évident dans la planification économique et la politique industrielle. Le gouvernement a établi un ensemble de plans nationaux, coordonnés par le Commissariat général au Plan, pour guider le développement économique et allouer les ressources de façon stratégique. Cette approche de la planification a aidé à soutenir la croissance de l'économie et la modernisation, permettant à la France de se hisser au rang de puissance industrielle de premier plan en Europe.

Des changements et des défis (années 1970–années 2000)

La fin des années 1970 a marqué le début de changements et de défis importants pour la fonction publique française. La crise économique mondiale des années 1970, déclenchée par les chocs pétroliers de 1973 et de 1979, a entraîné une période de stagnation caractérisée par une inflation élevée, une augmentation du chômage et une faible croissance économique. La crise a fait ressortir les limites du modèle de développement économique dirigé par l'État et les déficiences au sein du secteur public (Hall 1986; Bezes 2009). Le ralentissement économique exerçait une pression sur les finances publiques, ce qui a engendré des déficits budgétaires et un accroissement de la dette publique. Le gouvernement faisait face à des appels de plus en plus nombreux en faveur de l'austérité budgétaire et d'une réforme du secteur public, qui contestaient le modèle existant d'intervention de l'État et de protection sociale. Les difficultés économiques ont mené à une réévaluation du rôle de l'État dans l'économie. Les politiques économiques néolibérales, qui mettaient l'accent sur la privatisation, la déréglementation et les réformes orientées vers le marché, ont pris

de l'importance. Ces politiques avaient pour but de réduire le fardeau financier de l'État, d'accroître l'efficacité et de promouvoir la croissance pilotée par le secteur privé. La transition vers le néolibéralisme représentait un changement important par rapport au modèle économique centré sur l'État qui prévalait pendant l'âge d'or. L'élection du président Valéry Giscard d'Estaing en 1974 puis de François Mitterrand en 1981 a entraîné des changements politiques qui ont eu d'autres répercussions sur la fonction publique. L'administration Giscard d'Estaing a adopté des réformes visant à réduire l'intervention de l'État et à promouvoir les mécanismes du marché.

À partir des années 1980, la pression sur la fonction publique s'est accrue. On aurait pu croire que la victoire du Parti socialiste aux élections de 1981 et l'élection de François Mitterrand annonçaient le retour d'un « État maître », comme l'a appelé Pierre Mauroy, alors premier ministre. Néanmoins, les premières politiques socialistes de Mitterrand au début des années 1980, qui comprenaient des nationalisations et des hausses des dépenses publiques, ont rapidement fait marche arrière devant les réalités économiques. Le « tournant de la rigueur » en 1983 a sonné le glas des deux premières années du mandat de sept ans de François Mitterrand, durant lesquelles l'ambition de « rompre avec le capitalisme » avait dominé. Un vent de déréglementation a commencé à souffler sur la France. Dans son premier discours au Parlement en juillet 1984, le premier ministre Laurent Fabius a souligné : « L'État a rencontré ses limites. Il ne doit pas les dépasser. C'est sur les entreprises que repose, pour l'essentiel, la responsabilité de la modernisation. Elles doivent donc bénéficier du soutien de l'ensemble du pays » (Fabius 1984). L'influence des idées néolibérales de Ronald Reagan et de Margaret Thatcher sur la droite française mais aussi sur le gouvernement socialiste était très claire, ainsi que l'a démontré la visite de François Mitterrand à Silicon Valley, en Californie, en 1984, où le président socialiste a fait l'éloge de la libre entreprise, comme il l'a fait à partir de ce moment-là. Ce revirement a été accentué par la première cohabitation, qui a résulté de l'arrivée au pouvoir d'une coalition de droite dirigée par Jacques Chirac en 1986. L'adoption de mesures d'austérité et de réformes orientées vers le marché a signalé un virage vers le néolibéralisme. Ces changements reflétaient des tendances et des pressions mondiales de portée plus vaste de la part d'or-

ganisations internationales telles que le FMI et l'OCDE, qui encourageaient les réformes du secteur public (Pollitt et Bouckaert 2011; Clift 2018). L'une des principales réponses politiques aux défis économiques a été la privatisation d'entreprises d'État sous le gouvernement « de cohabitation » Chirac (1986–1988). Le gouvernement a procédé à une série de privatisations, vendant de grandes entreprises publiques auparavant nationalisées en 1981 dans des secteurs comme les télécommunications, les banques et les transports. La privatisation avait pour but de réduire la dette publique, d'attirer les investissements privés et d'accroître la concurrence.

Les années 1980 et 1990 ont été témoins d'une déréglementation importante de l'économie, sans que le gouvernement socialiste de Lionel Jospin mette fin à cette tendance entre 1997 et 2002 mais, au contraire, l'accentuant en procédant à une série de privatisations qui se sont accélérées à la fin des années 1990. À l'intérieur même de la fonction publique, l'émergence du concept de « client » a dénaturé l'idée de la fonction publique, alors que des impératifs de rendement et de compétitivité se sont graduellement imposés. À partir du premier mandat de Jacques Chirac en 1995, sous le gouvernement d'Alain Juppé, qui s'est amorcé sur plusieurs grèves majeures en protestation contre la réforme de la fonction publique en décembre 1995, le rôle de l'État et de la fonction publique a été remis en question par la droite française, qui a pris un virage vers le libéralisme économique. Même si la tentative du gouvernement Juppé d'imposer ses réformes a échoué, il en a émergé un espace politique qui faisait place aux critiques envers l'État et les fonctionnaires.

La fonction publique a également fait l'objet de réformes considérables au cours de cette période. Des efforts ont été déployés pour rationaliser l'administration publique, réduire la bureaucratie et améliorer l'efficacité. Les premières pratiques issues de la nouvelle gestion publique inspirée de modèles du secteur privé, qui insistaient sur les mesures de rendement et l'approche client, ont commencé à être adoptées par des gouvernements de gauche comme de droite au cours de la période. Le renouveau du service public, un mouvement lancé sous le gouvernement de Michel Rocard (1988–1991), insistait pour que le développement de la fonction publique soit lié à une liberté de gestion accrue et à une plus grande responsabilisation des résultats en

matière de prestation des services, au moyen de contrats plutôt que de règlements (Chevauchez 2007). L'objectif consistait à professionnaliser la fonction publique, à accroître les compétences en gestion et à favoriser une culture d'efficience et d'innovation (Suleiman 2003). De plus, on a établi les premiers indicateurs et cibles de rendement pour divers services publics, qui faisaient l'objet d'un suivi régulier et d'une évaluation des progrès accomplis. L'objectif était d'amener la gestion publique à se concentrer sur les résultats obtenus (par exemple la qualité et l'incidence des services) plutôt que sur les intrants ou les ressources utilisés (par exemple l'allocation budgétaire) (Hood 1991). Les réformes comprenaient l'adoption de la budgétisation en fonction du rendement, la décentralisation de fonctions administratives et la promotion de l'autonomie de gestion. Elles incluaient également le recours à la sous-traitance, la mise en place d'un processus d'appel d'offres concurrentiel et la création de quasi-marchés où des services publics étaient fournis par des fournisseurs privés engagés à contrat par le gouvernement (Pollitt et Bouckaert 2011). Les idées de la nouvelle gestion publique se sont toutefois développées et répandues dans le contexte français selon certaines contraintes institutionnelles spécifiques (Rouban 2008) et leur influence y est depuis longtemps plus faible que dans d'autres pays européens (Bezes 2009).

Par ailleurs, la fonction publique a dû s'adapter au nouveau cadre réglementaire et institutionnel de l'Union européenne au cours des années 1980 et 1990. Il a fallu qu'elle se coordonne avec les institutions européennes, se conforme aux règlements de l'Union européenne et participe à la formulation des politiques européennes. La complexité accrue de la gouvernance et la nécessité de la collaboration internationale ont posé de nouveaux défis pour la fonction publique. De telles réformes ont été accompagnées d'une transformation de la formation des élites de l'État. À l'ENA, par exemple, la proportion de candidats ayant un profil économique et formés dans les grandes écoles de commerce a augmenté au détriment de ceux qui avaient fait des études classiques (Birnbaum 2018). À ce moment, la figure du technocrate froid, fondée sur les nouvelles méthodes de gestion publique, a gagné du terrain dans l'opinion publique, au détriment de celle du commis d'État désintéressé, ce qui a érodé le prestige des élites administratives (Schmidt 1990).

La NGP et le virage sous le mandat de Sarkozy

La présidence de Nicolas Sarkozy, de 2007 à 2012, a accéléré les réformes destinées à moderniser et à transformer la fonction publique française, motivées par le désir d'améliorer l'efficacité, de réduire les dépenses publiques et de s'adapter à l'évolution de l'environnement économique mondial. Le programme de réforme de Sarkozy mettait l'accent sur la discipline budgétaire et l'efficacité de l'administration publique. Il visait à rompre avec le modèle traditionnel de la fonction publique et de l'État providence français, en préconisant une administration plus flexible, axée sur le rendement et offrant un bon rapport coût-efficacité. L'une des plus importantes initiatives du programme de réforme de Sarkozy était la révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en 2007. La RGPP avait pour but de réaliser une évaluation approfondie de toutes les politiques publiques et les structures administratives afin de déterminer les pratiques inefficaces et les domaines où réduire les coûts (Bezes 2010). Le processus de révision comprenait de vastes consultations et des analyses poussées qui ont mené à une série de recommandations en vue de rationaliser les services publics et de réduire les frais administratifs généraux. La RGPP a entraîné la consolidation de nombreuses entités administratives, la réduction des fonctions faisant double emploi et l'adoption de pratiques de gestion axées sur le rendement. Elle a aussi conduit à la réorganisation des ministères et organismes gouvernementaux en vue d'améliorer la coordination et l'efficacité. La mise en œuvre de la RGPP s'est accompagnée de fortes réductions d'effectifs en raison d'une politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux qui partaient à la retraite (Bezes 2010). Les réformes de Sarkozy comportaient des changements importants au processus budgétaire, destinés à améliorer la discipline budgétaire et la transparence. L'introduction de cadres budgétaires pluriannuels visait à accroître la prévisibilité et le contrôle des dépenses publiques. Cette approche a permis d'améliorer la planification et l'allocation des ressources, de sorte que les décisions budgétaires concordaient avec les priorités politiques stratégiques. De plus, les réformes mettaient l'accent sur la budgétisation fondée sur le rendement, dans le cadre de laquelle l'allocation des fonds était liée à des résultats mesurables et à des indicateurs de rendement. Ce changement avait

pour but d'améliorer la reddition de comptes et d'assurer une utilisation efficace des fonds publics en fonction des résultats désirés. Les ministères et organismes étaient tenus d'établir des objectifs clairs et de rendre compte de leur rendement, ce qui favorisait une culture de gestion axée sur les résultats au sein de la fonction publique. Le renouvellement des pratiques de gestion des ressources humaines était un aspect crucial des réformes de la fonction publique de Sarkozy. Les réformes en ce sens cherchaient à augmenter la souplesse et l'adaptabilité de la gestion des fonctionnaires. Elles comprenaient des mesures destinées à accroître la mobilité dans la fonction publique, permettant aux employés de passer facilement d'un poste à un autre et d'un ministère à un autre (Rouban 2009).

Par ailleurs, les réformes se sont traduites par la mise en place de systèmes d'évaluation du rendement et de rémunération fondée sur le rendement. Les fonctionnaires étaient de plus en plus soumis à des évaluations de leur rendement et les échelles salariales étaient ajustées afin de récompenser les employés les plus performants et d'encourager la productivité. Ces changements visaient à rapprocher la fonction publique des pratiques du secteur privé, favorisant une culture de compétition. La RGPP et les mesures qui y étaient associées ont entraîné des réductions d'effectifs importantes et une diminution des frais administratifs généraux. Selon les rapports du gouvernement, les réformes ont permis de réaliser des économies budgétaires et contribué aux efforts visant à contrôler les dépenses publiques et à réduire les déficits (Bezes 2009).

La crise financière mondiale de 2008 a eu un double effet sur ce programme politique de réforme de l'État. À court terme, elle a incité Nicolas Sarkozy à tempérer ses critiques à l'égard de l'État, dont la légitimité en tant qu'acteur central était tout à fait rétablie aux yeux de l'opinion publique en cette période de turbulence des marchés. Mais en même temps, le ralentissement économique a accru la pression sur les finances publiques, ce qui a nécessité des mesures visant à contenir les déficits budgétaires et la dette publique. À l'instar de nombreux autres pays, la France faisait face au défi de maintenir les services publics tout en mettant en œuvre des mesures d'austérité budgétaire (Clift 2018). C'est ce qui a amené Nicolas Sarkozy à autoriser le renflouement des banques, tout en intensifiant la pression sur les budgets

du gouvernement afin de prévenir une détérioration des finances publiques (Woll 2008). La population éprouvait donc un sentiment ambivalent durant cette période en constatant que l'État était diminué et que les services publics perdaient du terrain dans tout le pays, un État qui n'avait pourtant aucune hésitation à financer le secteur privé à hauteur de milliards d'euros, tandis que les fonds dépensés sur les politiques faisaient l'objet d'une attention croissante.

Dans l'ensemble, les réformes de la NGP ont eu une incidence variable sur la qualité des services et la reddition de comptes. D'une part, la gestion fondée sur le rendement et la décentralisation ont amélioré la réactivité et la reddition de comptes en donnant plus de pouvoirs aux autorités locales et aux fournisseurs de services. Les citoyens et les citoyennes sont davantage en mesure d'échanger avec les décideurs locaux et de les tenir responsables de la prestation des services (Eymeri-Douzans et Pierre 2011). L'importation de mécanismes du marché, de la gestion fondée sur le rendement et de l'autonomie de gestion a engendré certaines améliorations dans l'allocation des ressources et la prestation des services. Par exemple, les appels d'offres concurrentiels et la sous-traitance ont permis de réduire les coûts dans certains domaines, alors que la gestion fondée sur le rendement a aidé à aligner les dépenses publiques sur les priorités stratégiques (Pollitt et Bouckaert 2011).

D'autre part, l'importance accordée aux cibles de rendement et à la réduction des coûts a parfois eu pour effet de restreindre l'attention sur des résultats mesurables aux dépens de retombées sociales plus générales. La qualité des services a suscité des préoccupations, en particulier dans des domaines où la privatisation et la sous-traitance ont entraîné une fragmentation et une variabilité des normes. En outre, la prolifération des agences et des organismes autonomes a soulevé des questions au sujet de la responsabilité et de la coordination avec le secteur public. La possibilité d'incitatifs pervers a également été une source d'inquiétude, car l'attention mise sur les cibles de rendement pourrait avoir des conséquences non désirées, comme les manœuvres pour contourner le système, la négligence d'aspects non mesurables des services publics et l'impression accrue d'un gouvernement affaibli (Bezès et Jeannot 2016). Par ailleurs, les gains d'efficacité étaient souvent inégaux et variaient selon les secteurs et les régions. Dans certains

cas, le souci de réaliser des économies a eu des conséquences indésirées telles qu'une diminution de la qualité des services et une complexité administrative accrue. Bien que ces réformes aient eu pour objectif d'accroître l'efficacité et la réactivité de la fonction publique, elles ont également contribué à une culture de gestion qui entraînait souvent en conflit avec les valeurs traditionnelles de la fonction publique. L'attention accordée à la réduction des coûts et aux cibles de rendement a souvent engendré une surcharge de travail, de l'insécurité d'emploi et l'impression d'un déclin de la qualité des services publics.

L'accent mis sur la réduction des coûts et des effectifs a cependant fait craindre des répercussions possibles sur la qualité des services publics. La réduction des effectifs et les pressions que subit le personnel en vue d'atteindre des cibles de rendement ont causé une charge de travail accrue, du stress et même de l'amertume chez les fonctionnaires restants, ce qui risquait de nuire à l'efficacité de l'administration publique (Rouban 2007). La politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux qui partaient à la retraite a soulevé des préoccupations au sujet de l'épuisement du personnel et de la perte de connaissances et d'expertise institutionnelles. C'était particulièrement problématique dans les secteurs où les compétences spécialisées et l'expérience étaient cruciales pour la prestation des services publics (Bezes 2009). La décentralisation et les réformes des collectivités locales visaient à accroître l'autonomie et la réactivité des autorités régionales et locales. En déléguant plus de pouvoirs et de responsabilités, les réformes cherchaient à améliorer l'efficacité et l'efficacité des services publics locaux. Cependant, le succès de ces réformes dépendait de la capacité des collectivités locales à gérer efficacement leurs nouvelles responsabilités. Le processus de décentralisation a été inégal et s'est heurté à des difficultés liées à la coordination et à l'allocation des ressources, les administrateurs locaux ayant été particulièrement touchés par les fusions et la réduction des effectifs dans les services publics (Bezes et Jeannot 2016). Les inégalités dans la capacité et les ressources des différentes autorités locales, qui risquaient de créer des écarts dans la qualité des services publics entre les régions, étaient également source de préoccupations.

Les années Macron

L'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la France en 2017 a prolongé cette tendance à la modernisation de la fonction publique française dans le programme de réforme. Les réformes de Macron ont cherché à modifier profondément le monde professionnel des fonctionnaires en l'amenant à s'éloigner de la philosophie traditionnelle fondée sur le droit public et l'idéologie républicaine, pour adopter plutôt une approche individuelle, fondée sur le droit privé et davantage axée sur le marché (Rouban 2013). Ce changement s'inscrivait dans la foulée des réformes entreprises dans la plupart des autres pays européens, alors que la France cherchait à se joindre au club des pays européens ayant adopté la NGP. Les réformes de la fonction publique ont été présentées comme un moyen d'accroître l'efficacité, la souplesse et la réactivité de l'administration publique tout en relevant les défis budgétaires et en s'adaptant à l'environnement mondial qui évolue rapidement. L'un des principaux objectifs des réformes de Macron a été de réduire les coûts de la fonction publique française, qui a toujours été l'une des plus grandes en Europe. Son administration, pourtant largement dominée par les hauts fonctionnaires — dont le président lui-même est une pure incarnation —, visait à réduire les dépenses publiques et à améliorer l'efficacité du secteur public pour créer une économie plus dynamique et plus concurrentielle.

L'une des initiatives centrales du programme de réforme de la fonction publique de Macron était le plan de transformation publique appelé Action publique 2022, lancé en octobre 2017. Le plan visait à moderniser l'administration publique, à améliorer la qualité des services et à réaliser des économies budgétaires de 60 milliards d'euros jusqu'en 2022, et poursuivait plusieurs objectifs : simplification et numérisation, pratiques de gestion axées sur le rendement, réduction et mobilité du personnel et dévolution de pouvoirs et de responsabilités supplémentaires aux autorités régionales et locales, augmentant leur autonomie et leur capacité de fournir des services publics. L'annonce par Macron de la fermeture et du remplacement de l'ENA faisait partie d'un effort plus large pour démocratiser l'accès à la haute fonction publique et diversifier sa composition sociale après la crise des gilets jaunes en 2018 (Eymeri-Douzans 2022). Le nouvel Institut national du

service public (INSP) vise à fournir une formation plus inclusive et davantage ancrée dans la pratique, en accordant une attention particulière au leadership, à l'innovation et aux valeurs de la fonction publique. La réforme de l'ENA était motivée par la crainte que l'institution ne soit devenue trop élitiste et coupée des réalités de l'administration publique contemporaine. En remplaçant l'ENA par l'INSP, Macron cherchait à rendre le parcours d'accès à la haute fonction publique plus ouvert et plus méritocratique en favorisant la diversité et la mobilité sociale. Le gouvernement a d'abord fait état de progrès dans l'atteinte des cibles budgétaires et l'amélioration de la qualité des services, bien que les retombées des réformes ne se soient pas encore pleinement concrétisées. Cependant, l'accent mis sur la réduction des coûts et l'efficience a également alimenté les préoccupations historiques au sujet des répercussions sur la qualité des services publics. Un défi crucial pour le programme de réforme est d'assurer que les économies ne sont pas réalisées aux dépens de la qualité des services. Les réductions d'effectifs et les charges de travail accrues, en particulier, ont entraîné un déclin des normes de service et une augmentation du stress chez les hauts fonctionnaires (Eymeri-Douzans 2019). En outre, la pandémie de COVID-19 a engendré une détérioration des finances publiques et une explosion des déficits et de la dette en France, qui ont été accentuées par une généreuse politique en vertu de laquelle l'État a couvert les salaires dans le secteur privé qui ne pouvaient pas être versés durant la période de confinement. Il en a résulté une pression économique pour inciter les décideurs à intensifier les réformes systémiques de la fonction publique afin de rétablir l'équilibre des comptes publics. De plus, la gestion de la crise sanitaire a fait renaître les critiques dénonçant la centralisation de la prise de décisions et le jacobinisme de l'État. À la gauche du spectre politique, ces accusations étaient accompagnées d'une critique générale des politiques néolibérales du gouvernement, auxquelles on reprochait d'avoir laissé les hôpitaux publics, symboles de l'État providence et de la fonction publique, dans un état de privation extrême. Après la fin de la crise, les réformes de la fonction publique de Macron ont donc fait face à une opposition considérable venant de divers milieux. Les syndicats, en particulier, ont fait entendre haut et fort leurs critiques, affirmant que les réformes menacent la sécurité d'emploi, les conditions de travail et la qualité des services pu-

blics (Dufresne et Pernot 2020). Cette condamnation a été particulièrement vigoureuse à l'occasion de la réforme des pensions décidée par le président après sa réélection en 2022.

Qui plus est, depuis sa première élection en 2017, Macron a été accusé de favoriser des alliés politiques et des loyalistes dans les nominations à des postes clés de la fonction publique. Ces allégations portent à croire à un possible virage vers un système des dépouilles, qui mine les principes méritocratiques traditionnels de la fonction publique française. Cette critique n'est pas nouvelle; il y a toujours eu des formes de politisation dans la haute fonction publique afin de générer la loyauté et d'exercer un contrôle politique sur l'administration au moyen de nominations discrétionnaires (Bezes et Le Lidec 2007). Dans les faits, plusieurs centaines de postes supérieurs (ambassadeurs, préfets, directeurs d'agences nationales ou d'établissements publics majeurs, secrétaires généraux de ministères, etc.) ont toujours été pourvus par l'exécutif de façon discrétionnaire. Néanmoins, la présidence de Macron a renforcé la centralisation des nominations entre les mains du président et du secrétaire général de la présidence, les ministres devant obtenir du cabinet présidentiel l'approbation de toute nomination, ce qui accroît les critiques selon lesquelles la haute administration a été rappelée à l'ordre par l'Élysée. Même si l'ambition de Macron de placer sous contrôle tous les directeurs de l'administration qui n'étaient pas alignés sur le « nouveau monde politique » qu'il représentait, comme il l'avait d'abord annoncé en 2017, ne s'est finalement jamais concrétisée, les nominations ont au moins eu tendance à renforcer les formes traditionnelles de la « politisation fonctionnelle » classique de la haute administration publique (Mayntz et Derlien 1989; Eymeri-Douzans 2022).

Cette pression sur les fonctionnaires pour qu'ils soient dociles politiquement est aussi due en partie à la réforme visant « l'ouverture » de la haute administration aux candidats talentueux issus d'autres milieux, mise en place par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 (Eymeri-Douzans 2021). Cette nouvelle disposition visait à permettre le recrutement d'agents contractuels à des postes auparavant réservés à des hauts fonctionnaires statutaires, mettant fin au monopole de l'ENA sur ces derniers, pour des mandats d'une durée limitée, ce qui semble indiquer une politisation accrue.

La possibilité de nommer des personnes loyales au pouvoir politique marque un changement, alors que jusqu'ici la protection statutaire vis-à-vis du pouvoir politique prédominait. La volonté d'abolir le Grand Corps de l'État exprimée en 2018, après la transformation de l'ENA en l'INSP, et l'obsession du président à vouloir affaiblir le statut protégé des hauts fonctionnaires reflètent également le désir du pouvoir politique de prendre le contrôle. Les critiques du Rassemblement national, qui a reproché à Macron d'avoir accéléré les nominations pendant la campagne électorale de juillet 2024, ont démontré que ces questions, qui avaient disparu depuis longtemps des préoccupations publiques, font à nouveau partie intégrante du débat politique. Plus généralement, la présidentialisation de la pratique politique sous Emmanuel Macron, inégalée depuis Nicolas Sarkozy, a eu pour conséquence de placer l'administration sous la coupe de l'exécutif. L'évolution du rôle de secrétaire général de l'Élysée et du personnel du cabinet présidentiel vers une importance accrue de la prise de décision présidentielle a nui à l'administration et porté atteinte à son autonomie (Martigny et Peters 2024).

L'érosion de la confiance du public

Un changement important en ce qui concerne les services publics est le fait que, depuis quelques décennies, ils sont au centre du débat politique en France et exercent une forte influence sur la dynamique politique et le comportement des électeurs. Dans les années 1990, des critiques à l'égard des élites administratives françaises ont commencé à émerger, alimentées par le contrôle insuffisant dont celles-ci font l'objet. L'ENA, symbole de la haute fonction publique, en est venue à illustrer le danger de la technocratie. Plus l'action politique devient technocratique, plus les élites sont composées d'experts, et plus il devient difficile pour les citoyens d'exercer un contrôle (Eymeri-Douzans 2013). À cette critique de la technocratie s'en est ajoutée une autre, encore plus symbolique et hautement politique : celle du déclin de l'État et des services publics, synonyme à la fois d'un déclin national et de nouvelles inégalités entre les grands centres urbains couverts par des services publics nombreux et efficaces, et les régions rurales ou périphériques, abandonnées par l'action publique (Guilluy 2016; Four-

quet 2019). La perception selon laquelle l'État et la fonction publique sont devenus fantomatiques remonte aux célèbres paroles de Lionel Jospin, alors premier ministre, qui a déclaré en 1999 qu'« il ne faut pas tout attendre de l'État ». La mise en œuvre accélérée des réformes de la NGP après l'élection de Sarkozy en 2007 a accentué le sentiment que la fonction publique française était en déclin, ce qui allait de pair avec l'érosion de la confiance du public.

Les perceptions du public à l'égard de la bureaucratie, de son inefficience et de son manque de réactivité ont engendré une perte de confiance à l'égard des institutions gouvernementales (Rosanvallon 2008). Des scandales très médiatisés, l'impression de corruption et l'incapacité de s'attaquer à des problèmes sociaux pressants ont miné davantage la confiance de la population dans la fonction publique. La décentralisation de fonctions administratives et l'accent mis sur l'autonomie de gestion ont parfois mené à la fragmentation et à des inégalités dans la prestation des services. Des régions et des départements différents peuvent bénéficier de niveaux de ressources et de capacité qui varient, ce qui entraîne des disparités dans la qualité et l'accessibilité des services. Cette fragmentation est susceptible de miner le principe de l'égalité d'accès aux services publics pour tous les citoyens, contribuant aux inégalités sociales et régionales. Les répercussions des réformes sur l'équité et la cohésion sociale ont fait l'objet d'un débat. La décentralisation et la marchandisation ont apporté une plus grande diversité et une plus grande variabilité dans la prestation des services, ce qui soulève des inquiétudes au sujet de l'inégalité d'accès aux services. Différentes régions et différentes municipalités peuvent avoir des niveaux de ressources et de capacité variables, ce qui entraîne des disparités dans la qualité et la disponibilité des services. De plus, l'importance accordée à l'efficacité et à la réduction des coûts est parfois entrée en conflit avec les principes d'égalité et de justice sociale. Il est arrivé que des populations vulnérables et marginalisées aient rencontré des obstacles pour recevoir des services essentiels, ce qui a exacerbé les inégalités sociales et territoriales. Par ailleurs, les fonctionnaires eux-mêmes ont fait face à des difficultés considérables et au désenchantement. Les suppressions d'emplois, la restructuration et les charges de travail accrues ont nui au moral des fonctionnaires et à leur satisfaction à l'égard de leur emploi. La pression exercée sur les fonction-

naires pour qu'ils atteignent des cibles de rendement et s'adaptent aux nouvelles pratiques de gestion a parfois créé un milieu de travail exigeant et stressant. En outre, il est devenu plus difficile de recruter et de conserver de nouveaux talents, car une carrière dans la fonction publique n'est plus considérée comme une option attrayante offrant la stabilité.

Le mouvement des gilets jaunes en 2018 a incarné la réaction négative du public aux réformes de Macron et son sentiment de désillusion envers la fonction publique. Déclenché à l'origine par une hausse proposée de la taxe sur les carburants, le mouvement s'est rapidement élargi pour englober des doléances liées plus généralement aux inégalités économiques, au déclin des services publics et au système des élites (Chamorel 2019; Hayat 2022). Les gilets jaunes réclamaient notamment une augmentation des investissements dans les services publics, des salaires plus élevés et davantage de démocratie directe, ce qui reflétait les frustrations profondes envers les politiques néolibérales du gouvernement. Bon nombre de leurs demandes étaient directement liées au déclin des services publics. Les gilets jaunes attiraient l'attention sur des problèmes tels que la fermeture d'hôpitaux, d'écoles et de bureaux de poste locaux, qu'ils voyaient comme un symbole du désengagement de l'État de ses responsabilités. Le mouvement mettait en évidence la frustration des citoyens, qui se sentaient abandonnés par un État apparemment de plus en plus soucieux de plaire aux élites urbaines et aux grandes multinationales. L'administration Macron a été accusée en particulier d'être trop sensible aux intérêts du secteur privé et pas assez à ceux de la fonction publique. Les plateformes politiques tant de la gauche que de l'extrême droite lors des élections présidentielles de 2022 et des élections législatives de 2022 et de 2024 ont largement mis l'accent sur ce thème et sur le détournement de l'intérêt général au profit des intérêts privés. Ce genre de propos a eu pour effet de favoriser un discours de lamentation sur le déclin de la France, mais également d'attiser la colère sociale contre les élites accusées de trahir l'intérêt national.

Le débat entourant les services publics a généré une augmentation des appuis aux partis opposés au système, en particulier au Rassemblement national (RN). Le RN a capitalisé efficacement sur le mécontentement suscité par la réduction des services publics, se posant en

défenseur de l'État providence et de la souveraineté nationale (Ivaldi 2018). La rhétorique de Marine Le Pen a porté surtout sur le besoin de protéger les services publics contre la mondialisation et l'immigration, trouvant écho auprès des électeurs qui se sentent laissés pour compte par les réformes de Macron. Des facteurs sociaux et culturels, notamment des questions liées à l'identité nationale et à l'immigration, se conjuguent avec l'impression d'un déclin de la fonction publique. Le RN a tracé un lien entre la détérioration des services publics et l'immigration, faisant valoir que les ressources sont détournées pour venir en aide aux immigrants au détriment des citoyens nés en France. Il a réussi à tirer profit de ces doléances régionales, se positionnant comme le grand défenseur de la périphérie négligée. Par exemple, des régions particulièrement touchées par le recul des services publics, comme le Nord-Pas-de-Calais, qui avaient toujours appuyé des partis de gauche, ont démontré une plus forte tendance à voter pour le RN (Gougou et Persico 2017). De plus, Marine Le Pen n'a pas cessé de s'en prendre à Emmanuel Macron pour avoir miné l'autorité de l'État. « Comme élue de la nation, a-t-elle écrit dans une lettre aux préfets, je partage l'inquiétude, souvent muette, mais douloureuse, de tous ceux qui sont habités par le “sens de l'État” et qui constatent l'affaïssement des moyens, de la considération et, partant, de l'autorité de l'État. »

Conclusion

Le déclin de la fonction publique en France résulte à la fois des crises économiques, des réformes néolibérales, de l'intégration européenne et de la mondialisation. Les réformes administratives et la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique dans la fonction publique française depuis les années 1990 ont entraîné d'importants changements dans l'administration publique. Ces réformes, dictées par les crises économiques, les pressions financières et les idéologies néolibérales, visaient à accroître l'efficacité, la reddition de comptes et la réactivité de l'administration en adoptant les pratiques de gestion du secteur privé.

Bien qu'elles aient permis d'améliorer, dans une certaine mesure, l'efficacité et l'allocation des ressources, les réformes ont également posé des difficultés liées à la qualité des services, aux pressions exercées

sur les effectifs, à l'équité d'accès et à la responsabilisation. Ces facteurs ont provoqué des changements considérables, y compris l'érosion de la confiance du public et la fragmentation de la prestation des services.

Ces politiques, dont on mesure encore les effets et qui n'empêchent pas l'adoption d'autres réformes, se trouvent maintenant au cœur du débat politique. L'exécutif est la cible d'attaques par des opposants de la gauche comme de l'extrême droite, qui l'accusent d'abandonner l'État aux intérêts privés soit en se pliant aux exigences des lobbyistes ou en provoquant un déclin des services publics. La perte du « sens de l'État », loin d'être anecdotique, se traduit par une augmentation de l'appui au Rassemblement national. Elle démontre également à quel point l'aspiration à un État efficient et juste, combinée à la nostalgie d'un âge d'or de la fonction publique, a contribué à la création d'un État fantôme dont l'importance politique est indirectement proportionnelle à son déclin réel.

RÉFÉRENCES

- Béland, D., et B. Gran (2008). *Public and Private Social Policy: Health and Pension Policies in a New Era* (Springer).
- Bezes, P. (2009). *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962–2008)* (Presses universitaires de France).
- Bezes, P. (2010). « Path-Dependent and Path-Breaking Changes in the French Administrative System: The Weight of Legacy Explanations », dans M. Painter et B.G. Peters (dir.), *Tradition and Public Administration* (Londres : Palgrave Macmillan).
- Bezes, P., et G. Jeannot (2011). « The development and current features of the French Civil service system », dans Frits Van der Meer (dir.), *Civil Service Systems in Western Europe*, 2e éd., 185–216.
- Bezes, P., et Gilles Jeannot (2016). « From Smooth NPMization to Structural Changes in France: Accelerated Reforms, Mixed Perceptions », dans Gerhard Hammerschmid, Steve van de Walle, Rhys Andrews et Philippe Bezes, *Public administration reforms in Europe, the view from the top* (Edward Elgar), 52–61.
- Bezes P., et P. Le Lidec (2007). « French Top civil servants within changing configurations: from monopolization to contested places and roles? », dans E. Page et V. Wright, *From the active to the enabling State* (Palgrave Macmillan), 121–163.
- Birnbaum, P. (1994). *Les sommets de l'État : essai sur l'élite du pouvoir en France* (Paris : Seuil).
- Birnbaum, Pierre (2018). *Où va l'État? Essai sur les nouvelles élites du pouvoir* (Paris : Seuil).
- Bourdieu, P. (1989). *La noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps* (Paris : Minuit).
- Chamorel, P. (2019). « Macron versus the Yellow Vests », *Journal of Democracy*, vol. 30, no 4, 48–62.
- Chevallier, Jacques (2019). *Science administrative* (Paris : Presses universitaires de France).
- Chevauchez, B. (2007). « Public Management Reform in France », dans M. Robinson (dir.), *Performance Budgeting: Procyclicality of Financial Systems in Asia* (Londres : Palgrave Macmillan).
- Clift, B. (2018). *The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis* (Oxford : Oxford University Press).
- Cole, A. (2008). *Governing and Governance in France* (Cambridge : Cambridge University Press).
- Dreyfus, F. (2006). « Servir l'État, un idéal encore moderne? », *Pouvoirs*, vol. 117, no 2, 5–15.
- Dufresne, A., et J.M. Pernot (2020). « Trade Unions and the Macron Reforms », *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 26, no 1, 99–112.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of Welfare Capitalism* (Princeton University Press).

- Eymeri-Douzans, J. (2019). « Le technocrate et le président : réflexions sur Emmanuel Macron et la haute administration », dans Bernard Dolez (dir.), *L'entreprise Macron* (Fontaine : Presses universitaires de Grenoble), 201–216.
- Eymeri-Douzans, J.-M. (2021). « Les hauts fonctionnaires et le Prince dans la France d'aujourd'hui : réflexions sur des "liaisons dangereuses" à l'improbable déontologie », dans E. Aubin, J.-M. Eymeri-Douzans, J.F. Kerléo et J. Saison, *Quelle déontologie pour la haute fonction publique?* (Paris : IFJD).
- Eymeri-Douzans, J.-M. (2022). « France: under the rule of a contested politico-administrative elite whose legitimacy erodes », dans Andreas Ladner et Fritz Sager (dir.), *Handbook on the Politics of Public Administration* (Edward Elgar Publishing).
- Eymeri-Douzans, J.-M., et G. Bouckaert (2013). *La France et ses administrations : un état des savoirs* (Bruxelles : De Boeck-Bruylant).
- Eymeri-Douzans, J.-M., et J. Pierre (dir.) (2011). *Administrative Reforms and Democratic Governance* (Londres : Routledge).
- Fabius, L. (1984). « Déclaration de politique générale sur les objectifs du gouvernement », Assemblée nationale, 24 juillet 1984.
- Fourastié, J. (1979). *Les Trente Glorieuses ou la Révolution invisible de 1946 à 1975* (Paris : Fayard).
- Fourquet J. (2019). *L'archipel français : naissance d'une nation multiple et divisée* (Paris : Seuil).
- Gougou, F, et S. Persico (2017). « A New Party System in the Making? The 2017 French Presidential Election », *French Politics*, vol. 15, no 3, 303–321.
- Guilluy, C. (2016). *La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires* (Flammarion).
- Hall, P. A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (Oxford University Press).
- Hayat, S. (2022). « Unrepresentative Claims: Speaking for Oneself in a Social Movement », *American Political Science Review*, vol. 116, no 3, 1038–1050.
- Hood, C. (1991). « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, vol. 69, no 1, 3–19.
- Ivaldi, G. (2018). « Contesting the EU in Times of Crisis: The Front National and Politics of Euroscepticism in France », *Politics*, vol. 38, no 3, 278–294.
- Kesler, J. (2003). « La "première" école nationale d'administration », *Revue française d'administration publique*, vol. 108, no 4, 543–550.
- Martigny, V., et B.G. Peters (2024). « All the Presidents' Men: Comparing the French Presidency Secretary General and the US Chief of Staff in an Era of Presidentialization », *Government & Opposition*, 1–19.

- Mayntz, R., et H.U. Derlien (1989). « Party patronage and politicization of the West German administrative elite 1970–1987: Toward hybridization? », *Governance*, vol. 2, no 4, 384–404.
- Peters B. Guy, et L. Pierre (2012). *Handbook of Public Administration* (Thousand Oaks : Sage Publications).
- Pollitt, C., et G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis — New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Oxford University Press).
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust* (Cambridge University Press).
- Rouban, L. (2008). « Reform without Doctrine: Public Management in France », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, no 2, 133–149.
- Rouban, L. (2009). *La fonction publique* (Paris : La découverte).
- Rouban, L. (2012). « Politicization of the Civil Service », dans J. Pierre et B.G. Peters, *The Sage Handbook of Public Administration* (Londres : Sage).
- Rouban, L. (2013). « Back to the nineteenth century: the managerial reform of the French civil service », *Labor History*, vol. 54, no 2, 161–175.
- Rouban, L. (2014). « La norme et l'institution : les mutations professionnelles des énarques de 1970 à 2010 », *Revue française d'administration publique*, vol. 151–152 et 719–740.
- Sadran, P. (1992). *Le système administratif français* (Paris : Montchrestien).
- Schmidt, V. (1990). *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization* (Cambridge University Press).
- Suleiman, E.N. (1978). *Elites in French Society: The Politics of Survival* (Princeton University Press).
- Suleiman, E.N. (2003). *Dismantling Democratic States* (Princeton University Press).
- Thoenig, J.C. (2003). « Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness », dans B.G. Peters et J. Pierre (dir.), *Handbook of Public Administration* (Sage Publications).
- Woll, C. (2008). *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade* (Cornell University Press).

11

La fonction publique néo-zélandaise

**Continuité et résilience dans un
contexte de réforme constitutionnelle,
économique et administrative**

JONATHAN BOSTON

Introduction

PLUSIEURS PRÉMISSSES ONT INSPIRÉ le présent livre¹. Parmi elles, il y a l'affirmation selon laquelle l'« âge d'or » de la fonction publique dans les grandes démocraties libérales, dont le Canada et les États-Unis, est révolu et les allégations récentes voulant que la fonction publique ne joue plus un rôle aussi central dans la gestion du pays, qu'elle soit plus politisée et moins respectée du public. De telles tendances ont, à leur tour, miné les efforts de recrutement et de maintien en poste de la main-d'œuvre. Bref, soutiennent certains, la fonction publique dans diverses démocraties libérales est maintenant moins influente dans la gouvernance, elle suscite moins la confiance du public et elle constitue un milieu de travail moins attrayant. De telles prémisses sont-elles exactes? Dans quelle mesure et dans quels pays démocratiques est-ce le cas? Voilà les questions au cœur du présent ouvrage.

Compte tenu de ce contexte, ce chapitre évalue l'évolution de la fonction publique en Nouvelle-Zélande² depuis les réformes économiques, administratives et constitutionnelles marquantes des années 1980 et 1990, et établit une comparaison entre l'expérience de la Nouvelle-Zélande et celle d'autres démocraties libérales. L'argument avancé, en un mot, est que les conventions, les valeurs et les principes fondamentaux du système de gouvernement fondé sur le modèle de Westminster sont demeurés largement intacts. Ils comprennent les doctrines de la responsabilité ministérielle individuelle et collective, et l'engagement à maintenir une fonction publique non partisane et fondée sur le mérite, qui a pour mission de prodiguer des conseils de manière ouverte et franche, et qui est guidée par des principes et des valeurs largement partagés (par ex. la neutralité politique, l'impartialité, la transparence, la reddition de comptes, la réceptivité, la bonne

intendance et un esprit de service à la collectivité). Par conséquent, à ce jour, on n'a pas assisté à une politisation ouverte des postes de la haute fonction publique. De même, il n'y a eu aucune réduction fondamentale des *principaux* rôles et fonctions du secteur public, ni perte évidente d'efficacité bureaucratique, ni perte durable de la confiance de la population dans les services publics, ni réduction importante des rôles consultatifs et de l'influence des fonctionnaires ou effondrement de la relation entre les hauts fonctionnaires et les ministres. La fonction publique néo-zélandaise n'est donc pas en crise, bien qu'elle soit aux prises avec de nombreux défis (en raison par ex. des contraintes financières, du rythme accéléré de l'innovation technologique, de fréquentes catastrophes naturelles, du vieillissement de la population, des inégalités ethniques, de la pandémie de COVID-19, etc.) (Ryan et Gill, 2012; Mazey et Richardson, 2021; Hugues and Scott, 2021). Elle ne s'est pas égarée. À bien des égards (mais pas tous), son parcours reflète la continuité plutôt que la discontinuité, et des changements progressifs plutôt que des bouleversements radicaux (Chapple, 2019).

Un mot au sujet de la terminologie : en Nouvelle-Zélande, on fait souvent la distinction entre la « fonction publique » (ou la « fonction publique centrale ») et le « secteur public », la première étant un sous-ensemble du secteur public. Au milieu de 2024, la fonction publique était composée de 32 ministères, de sept agences ministérielles et de cinq conseils de direction interministériels (Nouvelle-Zélande, 2024a). Le secteur public en général englobe plusieurs milliers d'entités de la Couronne (*Crown entities*, par ex. les écoles, les établissements d'enseignement tertiaire et les organismes de recherche), une douzaine d'entreprises d'État et plusieurs sociétés à propriété mixte. De plus, il compte diverses agences hors des départements ministériels, plusieurs organismes législatifs et trois officiers du Parlement. À la fin de 2023, environ 16 % des employés du secteur public travaillaient dans la fonction publique (Nouvelle-Zélande, 2024b).

Les risques pour les valeurs de la fonction publique

Parmi les démocraties inspirées du modèle de Westminster, on aurait pu croire que la Nouvelle-Zélande connaîtrait une diminution du rôle, de l'influence et du prestige de sa fonction publique au cours des der-

nières décennies. Quatre motifs concourent à expliquer de telles attentes : l'adhésion enthousiaste au libéralisme économique (appelé diversement le libéralisme de marché, le rationalisme économique et le néolibéralisme) entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990; l'appui sans réserve à des doctrines clés de la nouvelle gestion publique (NGP) qui en a découlé; l'introduction de la représentation proportionnelle en 1996; et les arrangements constitutionnels particuliers du pays et leur très grande souplesse (Palmer et Knight, 2022).

En résumé, les deux grands partis politiques, le Parti travailliste et le Parti national, ont vigoureusement souscrit au libéralisme économique vers la fin du 20^e siècle et rejeté les politiques étatistes, protectionnistes, corporatistes et solidaristes précédentes issues de l'immédiat après-guerre (Bollard, 1992; Kelsey, 1995). Par conséquent, la discipline financière, l'efficacité économique, l'optimisation des ressources et l'esprit d'entreprise sont devenues les valeurs dominantes, accompagnées d'une préférence en matière de politiques pour les mécanismes du marché, la propriété privée, une réglementation légère, la libéralisation du commerce, la contestabilité et la sous-traitance, et le principe que l'utilisateur paie pour de nombreux services fournis par l'État (ibid.). Toutes choses étant égales par ailleurs, on se serait attendu à ce que cet important changement de philosophie se traduise par une réduction de la taille globale du secteur public et de son rôle dans l'économie. Et effectivement, entre le milieu des années 1980 et la fin des années 1990, il y eut un ambitieux programme de privatisation qui comprenait le transfert au secteur privé d'activités auparavant gérées par l'État (Duncan et Bollard, 1992).

De même, la Nouvelle-Zélande a adopté la nouvelle gestion publique de façon plus exhaustive et avec une plus grande ferveur que la plupart des autres démocraties libérales (Boston et al., 1996; Gill, 2011; Lodge and Gill, 2011; Prebble, 2010; Schick, 1996; Scott, 2001; Scott et al., 2023; Scott and Hughes, à venir). Ainsi, elle a appuyé les principales doctrines du gestionnariat (par ex. le principe de « laisser aux gestionnaires le soin de gérer » et la « gestion axée sur les résultats »), les concepts de la théorie des choix publics (par ex. l'hypothèse de la rationalité et celle de l'intérêt personnel et les craintes d'une « capture » bureaucratique) et les fondements théoriques du néo-institutionnalisme tels que la théorie de la délégation et l'analyse des coûts de trans-

action. Concrètement, la NGP s'est traduite par de grandes réformes institutionnelles, y compris la séparation de la fonction consultative, de la fonction de réglementation et de la fonction de prestation des services, et la séparation des activités de financement, d'approvisionnement et de fourniture des services. Des modes de gouvernance contractuels ont été appliqués à une foule de relations interpersonnelles et inter-agences (par ex. au moyen de déclarations d'intérêt, d'ententes de rendement, etc.). On a également assisté à des réformes considérables des finances publiques et à un transfert radical de la gestion des ressources humaines aux différents ministères et agences en vertu de la *State Sector Act* (loi sur le secteur public) de 1988, qui mit ainsi fin à trois générations d'une fonction publique unifiée, dont les employés bénéficiaient de la même classification professionnelle, des mêmes échelles salariales dans l'ensemble de la fonction publique et d'une carrière à vie.

La NGP a entraîné plusieurs réformes qui auraient pu menacer le caractère non partisan de la fonction publique. Plus précisément, le processus de nomination des chefs de la direction (*chief executives*, appelés auparavant *permanent heads* ou « chefs permanents ») a été modifié en profondeur par la *State Sector Act* (Boston et al., 1996; Norman, 2003). En vertu des nouvelles ententes, les ministres pouvaient rejeter les avis du commissaire des services de l'État et faire leurs propres nominations — présumément de personnes adéquatement alignées sur le gouvernement. Toutefois, de telles nominations devaient être rendues publiques et faire l'objet d'une reddition de comptes. Ce qui est tout aussi important, les chefs de la direction étaient engagés par contrat renouvelable à durée déterminée, et soumis à des obligations redditionnelles plus exigeantes, assorties d'exigences de rendement précises (fixées dans les ententes de rendement conclues chaque année avec les ministres), d'une surveillance régulière exercée par une agence centrale et d'incitatifs financiers plus généreux. En outre, de nombreuses fonctions auparavant exercées par les ministères ont été transférées à des organismes autres que les ministères (c.-à-d. des « entités de la Couronne ») dirigés par des conseils dont les membres sont désignés par nomination politique.

De tels changements étaient susceptibles — et avaient d'ailleurs en partie pour but — de renforcer le contrôle politique exercé sur la

fonction publique et d'accroître la réceptivité des fonctionnaires aux priorités ministérielles. Il y avait toutefois un risque aussi que les fonctionnaires soient moins disposés à prodiguer des conseils de manière ouverte et franche, plus réticents à promouvoir l'intérêt public à long terme et plus conciliants envers les impératifs politiques.

On aurait pu s'attendre également à ce que l'adoption de la représentation proportionnelle en 1996 et la probabilité accrue de parlements multipartites et de gouvernements de coalition qui en a résulté aient une incidence sur la position constitutionnelle de la fonction publique, sur son influence stratégique et sur son image auprès de la population (Boston, 1998). Ainsi, d'après l'expérience d'autres pays, on prévoyait qu'à l'issue de chaque élection générale des négociations entre les partis détermineraient les priorités et l'orientation stratégique d'un nouveau gouvernement, et ce, en grande partie sans l'avis officiel de fonctionnaires. De plus, on s'attendait à ce que la représentation proportionnelle entraîne une augmentation du nombre et de l'influence des conseillers politiques, et encourage certains cadres supérieurs de la fonction publique à s'aligner plus ouvertement sur les intérêts de l'un ou l'autre des partis dans un gouvernement de coalition. Ces changements à leur tour risquaient d'entamer la confiance de la population dans la fonction publique.

Enfin, le pays est doté d'un cadre constitutionnel d'une remarquable flexibilité. C'est l'une des très rares démocraties parlementaires dépourvues d'une Constitution formelle bien établie, ouvrant droit au recours judiciaire et ayant le statut de loi suprême. De même, c'est un État unitaire où il n'y a pas de Chambre haute. Par conséquent, mis à part les considérations électorales, les gouvernements qui détiennent une solide majorité parlementaire peuvent essentiellement agir sans contrainte. Il est alors facile, du moins techniquement, d'apporter des changements importants au rôle constitutionnel du secteur public et à son influence sur les politiques.

Alors, qu'est-il arrivé au secteur public depuis les années 1980?

La transformation du secteur public

Nul doute que les vastes réformes économiques et administratives survenues dans les dernières décennies du 20^e siècle — au premier chef

la corporatisation complète et la privatisation subséquente de nombreuses activités à caractère commercial exercées par l'État — se sont répercutées sur la taille et le rôle de l'appareil de l'État. Par exemple, les dépenses du gouvernement central par rapport au PIB ont chuté considérablement, de près de 40 % au début des années 1980 à 30 % environ une décennie plus tard (Gemmell et Gill, 2016). Par la suite, elles ont oscillé en raison de la conjoncture économique mondiale et locale, des priorités différentes des gouvernements de centre gauche et de centre droit, des répercussions de catastrophes naturelles (dont les tremblements de terres dévastateurs de Canterbury en 2010 et en 2011) et de la pandémie de COVID-19. Au début des années 2020, les dépenses du gouvernement central en proportion du PIB ont été de l'ordre de 35 % à 40 %, alimentées en partie par les effets de la pandémie. Si l'on inclut les dépenses des administrations locales (environ 4 % du PIB), les dépenses publiques totales ont été supérieures à 40 % ces dernières années. Mais, ce qui est notable, le reste du temps, les dépenses du gouvernement central et des administrations locales n'ont que peu changé dans l'après-guerre, et les dépenses totales par rapport au PIB sont demeurées près de la moyenne des pays de l'OCDE depuis le début des années 2000 (OCDE, 2023a). En somme, la Nouvelle-Zélande n'est pas devenue une aberration parmi les démocraties libérales en ce qui a trait aux dépenses publiques.

Durant les années 1980, le secteur public (y compris les administrations locales) comptait près de 350 000 employés ou environ 23 % du nombre total d'emplois. Encore une fois, comme on pourrait s'y attendre, les réformes (en particulier la privatisation) ont eu des effets notables sur l'emploi dans le secteur public, qui a chuté à environ 15 % de tous les emplois à la fin des années 1990 et au début des années 2000, avant d'augmenter à nouveau pendant le mandat du gouvernement travailliste (2017–2023) à près de 19 % (soit un effectif de quelque 462 000 personnes sur une main-d'œuvre totale de 2,46 millions de travailleurs et de travailleuses) au début des années 2020. De ce nombre, 88 % travaillaient dans l'administration centrale et 12 % dans les administrations locales (2024b). Bref, trois décennies après les réformes économiques et administratives majeures des années 1980 et 1990, le nombre d'emplois dans le secteur public en proportion de l'emploi total n'était que légèrement inférieur à ce qu'il était précédemment.

Les données agrégées masquent évidemment des changements importants dans les tendances de l'emploi dans le secteur public et la composition de la main-d'œuvre (touchant notamment l'appartenance ethnique, le sexe, la proportion de postes permanents et temporaires, d'employés à temps plein ou à temps partiel, etc.). Fait important, le nombre d'emplois dans la fonction publique (c.-à-d. surtout dans les ministères) a chuté de façon radicale dans la dernière moitié des années 1980 et au début des années 1990, passant de près de 90 000 emplois au milieu des années 1980 à environ 35 000 au début des années 2000, avant d'augmenter progressivement à nouveau pendant les décennies subséquentes, pour atteindre un sommet de près de 66 000 en décembre 2023 (Nouvelle-Zélande, 2015; *ibid.*). Par comparaison, l'emploi total dans les secteurs de l'éducation et de la santé, par exemple, a continué de croître depuis les années 1980. Cette augmentation reflète, bien sûr, les tendances démographiques et les changements de priorités du gouvernement. La coalition de centre droit portée au pouvoir à la fin de 2023 s'est engagée à diminuer la taille de la fonction publique, et on prévoit que les ministères verront leur effectif diminuer sous 60 000 employés au milieu des années 2020.

En ce qui concerne les fonctions gouvernementales, le secteur public a perdu la plupart de ses fonctions à caractère commercial au cours des années 1980 et 1990, y compris celles exercées dans les secteurs des banques, des assurances, des télécommunications, du tourisme et des transports. Mais on n'a pas vidé l'État de ses fonctions. Le secteur public a continué de mener des multiples activités, surtout celles souvent classées comme des fonctions proprement gouvernementales (Boston, 1995). Ces fonctions comprennent la prestation de conseils stratégiques aux ministres, la conduite des affaires diplomatiques, la fourniture de la plupart des services de police et des services correctionnels, le contrôle aux frontières, la perception des impôts, la prestation des services de défense et de gestion des urgences et un large éventail d'activités de réglementation. Il continue également de fournir une gamme complète de services sociaux, y compris l'éducation, les soins de santé, le logement social, le travail social, l'indemnisation des victimes d'accidents et le soutien aux personnes handicapées.

Dans l'ensemble, l'emploi dans le secteur public n'a pas perdu de son attrait dans les dernières décennies. Le caractère décentralisé de

la gestion des ressources humaines depuis la fin des années 1980, de même que la fixation décentralisée des salaires et la possibilité de faire appel à la sous-traitance et à des consultants, a permis aux ministères, aux entités de la Couronne et aux entreprises de propriété publique d'ajuster leurs modalités de rémunération et leurs niveaux d'emploi, sous réserve des contraintes budgétaires et des conditions économiques. En général, il n'a pas été difficile de recruter du personnel pour occuper les postes supérieurs dans les ministères et les entités de la Couronne, pas plus qu'on n'a rencontré de difficultés majeures à pourvoir des rôles clés axés sur les politiques.

Cela dit, la performance relativement faible de l'économie néo-zélandaise comparativement à celle de l'Australie voisine (avec laquelle elle forme un marché du travail libre et ouvert) s'est fait ressentir sur le recrutement de personnel et son maintien en poste dans certains domaines particuliers du secteur public. Bref, les régimes de rémunération ne sont pas demeurés concurrentiels par rapport à ceux de l'Australie. Cela est particulièrement évident dans le cas de nombreux professionnels de la santé et d'autres travailleurs ayant un niveau considérable de connaissances techniques ou de compétences spécialisées (par ex. du personnel ayant de l'expérience dans les forces de défense, la police et les prisons). Des facteurs régionaux ont exacerbé la situation : dans de nombreuses petites localités rurales, le recrutement et le maintien en poste d'enseignants et de médecins représentent un défi de longue date. On peut en dire autant des travailleurs agricoles saisonniers. Toutefois, la Nouvelle-Zélande n'est pas la seule à cet égard.

De temps à autre, certains organismes du secteur public ont été affligés par un roulement élevé de personnel (Chapple, 2019, 54). De plus, la pandémie de COVID-19 a eu des répercussions considérables sur l'emploi dans certains domaines du secteur public, et la fermeture partielle ou complète des frontières nationales n'a certainement pas arrangé les choses. Mais là non plus, ces problèmes n'étaient pas propres à la Nouvelle-Zélande.

Efficacité de la fonction publique

Il est compliqué d'évaluer l'efficacité de la fonction publique ou du secteur public en général. De multiples difficultés se posent, notam-

ment les limites des données et une foule de questions conceptuelles, analytiques, méthodologiques et de mesure. Et ces difficultés s'appliquent peu importe que l'unité d'analyse soit l'ensemble de l'appareil gouvernemental, des secteurs en particulier, certains organismes ou des sous-secteurs. Il faut donc considérer avec prudence toutes les affirmations fondées sur des données empiriques.

Néanmoins, à la lumière des données comparatives disponibles, la fonction publique néo-zélandaise et ses diverses composantes semblent obtenir de bons résultats comparativement aux autres pays du monde. Prenons par exemple les conclusions de l'International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index, qui a été élaboré par la Blavatnik School of Government de l'Université d'Oxford et le Institute for Government (University of Oxford, 2019) et qui regroupe les données comparatives d'une quarantaine de pays³. Selon l'indice InCiSE, la fonction publique néo-zélandaise s'est classée au deuxième rang pour sa performance globale en 2017 (derrière le Canada) et au deuxième rang en 2019 (derrière le Royaume-Uni). Plus précisément, la Nouvelle-Zélande a obtenu un rendement comparable ou supérieur à la moyenne selon tous les 12 indicateurs, et des résultats particulièrement positifs au chapitre de l'intégrité de la fonction publique, de l'approvisionnement, de ses capacités en matière d'élaboration de politiques et de la gestion financière. Les domaines dans lesquels les résultats de la Nouvelle-Zélande ont été considérés comme comparables ou légèrement supérieurs à la moyenne étaient l'administration fiscale, les services numériques, l'inclusion et la gestion des risques et des crises.

D'autres comparaisons internationales de l'efficacité de l'administration publique, telles celles réalisées par l'OCDE, le Chandler Institute of Governance et l'Institut européen de l'administration publique, montrent également la fonction publique néo-zélandaise sous un jour favorable (OCDE, 2023a). En outre, dans plusieurs domaines du bien-être, la Nouvelle-Zélande se situe au-dessus de la moyenne de l'OCDE (OCDE, s.d.).

Pourtant, comme ailleurs, les échecs du gouvernement — petits et grands — y sont monnaie courante (Mazey et Richardson, 2021). Certains d'entre eux reflètent des décisions politiques peu judicieuses, notamment une réticence des ministres à allouer des fonds suffisants pour produire les rendements et les résultats souhaités. Par ailleurs,

les gouvernements ont procédé simultanément à de multiples réformes ambitieuses, excédant ainsi la capacité de la fonction publique à assurer la prestation des programmes et services. Le gouvernement travailliste au pouvoir de 2017 à 2023 en est un bon exemple, lui qui a réalisé des réformes d'envergure dans les domaines de l'administration de la santé, de l'éducation tertiaire, du logement et du développement urbain, et de la gestion des ressources. Ces réformes ont exercé une pression énorme sur des segments de la fonction publique, qui devait alors faire face à une pandémie, ce qui a contribué à engendrer de longs délais, des résultats inégaux et l'abandon de certaines propositions, comme un nouveau régime d'assurance sociale. Sans surprise, le gouvernement a essuyé de vives critiques de la part des partis de l'opposition avant l'élection générale de 2023 pour la piètre qualité des services offerts, ce qui a fort probablement contribué au fait que les travaillistes ont obtenu à peine la moitié des votes qu'ils avaient récoltés trois ans auparavant.

Bien qu'on puisse à juste titre attribuer à certains ministres la responsabilité de nombreux mauvais résultats qu'ont donnés diverses politiques ces dernières décennies, d'autres résultats sont raisonnablement imputables à une gestion mauvaise ou déficiente de la part des ministères et agences du gouvernement. Par exemple, citons notamment les énormes dépassements de coûts et/ou les longs délais qu'ont accusés des projets d'envergure (par ex. la construction de nouvelles lignes de chemin de fer et autoroutes, la modernisation à grande échelle du parc informatique, etc.), une mauvaise gestion des risques et de graves lacunes dans la réglementation (par ex. la tragédie de Cave Creek, la crise des immeubles aux prises avec des fuites d'eau et la catastrophe de la mine de Pike River) et la restructuration excessive de ministères, en particulier à la suite d'un changement de chef de la direction (Chapple, 2019; Gregory, 1998; Norman and Gill, 2011). Le vérificateur général et le commissaire parlementaire pour l'environnement ont tous deux critiqué à maintes reprises les ministères et agences du gouvernement pour la qualité médiocre de leur surveillance du rendement et de leur production de rapports et le manque d'investissements dans une évaluation solide des politiques (Nouvelle-Zélande, 2021; Nouvelle-Zélande, 2022a). Dans la même veine, les recherches universitaires et le journalisme d'enquête ont mis en lu-

mière de nombreux exemples actuels de leadership organisationnel médiocre, de cultures toxiques en milieu de travail, de gestion inadéquate de conflits d'intérêts, de copinage, de manœuvres frauduleuses et d'absence d'une protection adéquate offerte aux dénonciateurs (Macaulay, 2020; Macaulay, 2023).

Quoi qu'il en soit, lorsque confrontée à des chocs exogènes majeurs, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles, d'attaques terroristes ou de la pandémie de COVID-19, la fonction publique de la Nouvelle-Zélande a généralement su relever le défi. Qui plus est, de tels chocs n'ont pas manqué dans le pays et comprennent : plusieurs tremblements de terre causant de lourds dommages (par ex. en 2010 et en 2011 près de Christchurch et en 2016 près de Kaikōura); de graves inondations répétées et des phénomènes météorologiques violents qui ont nécessité la déclaration de 17 états d'urgence distincts en 2023; une attaque mortelle perpétrée contre deux mosquées à Christchurch en mars 2019, dans laquelle 51 fidèles ont été tués et de nombreux autres, blessés; et une éruption volcanique sur une île au large de la côte en décembre 2019, qui s'est soldée par 22 décès et de multiples blessures.

La pandémie de COVID-19 a incontestablement posé de sérieux défis de gouvernance et d'ordre politique et administratif. À cet égard, la réponse de la Nouvelle-Zélande à la pandémie, qui s'appuyait sur de multiples critères, a été parmi les plus efficaces dans le monde, surtout durant les premières années. Par exemple, la Nouvelle-Zélande a été l'un des sept pays seulement qui ont enregistré moins de décès en 2020 et en 2021 que ce qui était prévu compte tenu des tendances antérieures (c.-à-d. que le taux de surmortalité pour tous les âges combinés au cours de ces années était négatif) (GBD 2021 Demographics Collaborators, 2024). De même, un ensemble remarquable d'initiatives de politique économique et sociale ont été conçues et mises en œuvre au cours de 2020–2021, souvent à une vitesse extraordinaire (Nouvelle-Zélande, 2022b; Chandler Institute of Governance, 2022). Ensemble, ces mesures ont été très efficaces pour protéger la santé publique, réglementer les voyages internationaux, atténuer le chômage et éviter des difficultés matérielles encore plus grandes. Ces résultats reflétaient en partie le leadership politique fort et les superbes compétences en communication de la première ministre de l'époque, dame Jacinda Ardern (Van Wart et al., 2022), ainsi que la grande conformité

de la population aux règlements relatifs à la COVID-19. Mais ils étaient aussi un témoignage du leadership, de la coordination, de l'innovation et de la souplesse dont la fonction publique et le secteur public en général ont habilement fait preuve. Un centre national de gestion de crise a supervisé la réponse à l'échelle du gouvernement durant les premiers mois de la pandémie, un grand nombre d'organismes du secteur public et leur personnel se sont retournés rapidement pour se pencher sur des questions liées à la COVID, et les transactions concernant toutes les initiatives mises en œuvre dans le cadre du Fonds pour l'action face à la COVID-19 et pour le relèvement ont été effectuées à même le processus budgétaire régulier, ce qui a permis d'éviter le recours à des pouvoirs d'urgence en vertu de la *Public Finance Act* (loi sur les finances publiques) (Gill, 2021).

La souplesse d'organisation et de gestion des effectifs observée dans le secteur public au début des années 2020 a été facilitée par les réformes de la NGP réalisées des décennies plus tôt et les efforts subséquents pour accroître la coopération et la collaboration entre les agences (Scott et al., 2023). Cela dit, comme dans beaucoup d'autres démocraties libérales, la fonction publique de la Nouvelle-Zélande était mal préparée à affronter la COVID-19 et, comme l'a souligné le vérificateur général, John Ryan, la pandémie a révélé des lacunes importantes dans les systèmes de gestion des urgences du pays (Nouvelle-Zélande, 2022b; Chandler Institute of Governance, 2022). De plus, le gouvernement espérait à la fin de 2021, à tort comme il s'est avéré, qu'il serait en mesure de venir à bout du variant Omicron en décrétant un confinement prolongé. En fin de compte, ses efforts ont suscité de plus en plus de critiques et de résistance ouverte parmi la population, qui ont culminé par une interminable occupation du terrain du Parlement et des rues environnantes par des milliers de manifestants. Rarement avait-on vu une désobéissance civile d'une telle magnitude et d'une telle intensité. Le caractère de l'occupation ainsi que sa fin violente ont miné l'appui solide dont jouissait précédemment le gouvernement travailliste auprès de la population.

Confiance du public

Comparativement à ce qu'on observe ailleurs dans le monde, la Nou-

velle-Zélande enregistre depuis longtemps des niveaux de confiance et de satisfaction supérieurs à la moyenne envers les institutions de l'État, en particulier la fonction publique. Lors d'une enquête réalisée par l'OCDE en 2022, 68 % de ses citoyens se sont dits satisfaits des services publics (au-dessus de la moyenne de l'OCDE de 63 %) (OCDE, 2023b). Tandis que la satisfaction envers le système d'éducation et la confiance dans le pouvoir judiciaire étaient légèrement supérieures à la moyenne de l'OCDE, la satisfaction envers le système de santé était quelque peu inférieure. De même, 55 % des Néo-Zélandais ont déclaré en 2022 qu'ils avaient fortement ou modérément confiance dans la fonction publique, comparativement à la moyenne de l'OCDE de 50 %, la confiance dans le Parlement (47 %) étant de 8 % supérieure à la moyenne de l'OCDE (ibid.). Des sondages menés à l'échelle locale, dont ceux de Kiwis Count, ont aussi fait état, pendant de nombreuses années, de niveaux de confiance considérables de la population néo-zélandaise dans les services publics d'après leur expérience personnelle (c.-à-d. s'établissant généralement entre 75 % et 85 %) (Nouvelle-Zélande, 2024a). Il est intéressant de noter qu'en général les citoyens disent avoir une plus grande confiance dans la fonction publique que dans le secteur privé (ibid.), les citoyens les plus âgés ayant un niveau de confiance supérieur à celui des moins de 25 ans (ibid.). De plus, les données semblent indiquer que la confiance dans la fonction publique est indépendante, de façon générale, de l'appui au gouvernement, alors que l'accès aux services publics, la fiabilité de ces services et des considérations d'équité et d'intégrité influent sur l'opinion des citoyens.

On a pu constater également, depuis de nombreuses années, des résultats favorables dans d'autres sondages, tant locaux qu'internationaux, portant sur des sujets semblables ou connexes (par ex. la perception de la corruption, la qualité de la démocratie, les droits politiques, les libertés civiles, etc.). Invariablement, la Nouvelle-Zélande figure dans le peloton de tête des démocraties libérales (Nouvelle-Zélande, 2024b). En 2022, par exemple, le pays s'est classé au deuxième rang (derrière la Norvège) selon l'indice de démocratie produit par la Economist Intelligence Unit (Our World in Data, 2024), deuxième à égalité avec la Finlande (derrière le Danemark) selon l'Indice de perception de la corruption de Transparency International (Transparency International, 2022) et quatrième selon l'indice d'in-

tégrité publique (derrière le Danemark, la Norvège et la Finlande) produit par le European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (CorruptionRisk.org, s.d.). De même, la Nouvelle-Zélande est arrivée au quatrième rang en 2022 pour ses institutions fortes et au cinquième rang selon l'indice de bonne gouvernance de Chandler (Chandler Institute of Governance, 2022).

La confiance élevée dans les institutions publiques incite probablement les citoyens à respecter la réglementation gouvernementale, d'où une efficacité accrue des politiques. Des données d'enquête indiquent que les personnes ayant la plus grande confiance étaient les plus susceptibles d'appuyer la campagne de vaccination contre la COVID-19 et de se faire vacciner (Chapple and Prickett, 2021). De même, le statisticien du gouvernement, Mark Sowden, a déclaré au Parlement en avril 2024 que l'une des principales raisons pour lesquelles des personnes refusaient de répondre aux sondages, y compris lors du recensement de 2023, était un sentiment antigouvernemental (Walters, 2024). C'est pourquoi, malgré une campagne nationale menée avant le recensement pour promouvoir la confiance afin de contrer la désinformation et d'obtenir l'appui de la population, le nombre de citoyens qui ont refusé de collaborer a plus que triplé entre le recensement de 2018 et celui tenu cinq ans plus tard (ibid.). Dans la même veine, StatsNZ signale qu'un plus grand nombre de citoyens sont réticents à communiquer des renseignements personnels aux ministères et agences du gouvernement à cause de préoccupations liées à l'usage qui pourrait en être fait. Toute escalade notable de tels soupçons, due peut-être à l'hypertrucage généré par l'IA et à la mésinformation sur les réseaux sociaux, risque de miner la qualité des statistiques gouvernementales et des services publics.

Politisation

Comme il a été souligné, les réformes de la NGP et l'adoption subséquente de la représentation proportionnelle ont fait naître la possibilité que la fonction publique devienne de plus en plus politisée. Cette possibilité comprenait le risque que les ministres rejettent les avis du commissaire des services de l'État (maintenant le commissaire des services publics) concernant la nomination des chefs de la direction des

ministères et choisissent les candidats qu'ils préfèrent, que ce soit en se fondant sur des considérations d'ordre idéologique, leur orientation politique ou leur compatibilité personnelle. Ou encore, les commissaires seraient peut-être choisis parce qu'ils sont plus enclins à recommander la nomination de candidats aux idées politiques similaires. D'une façon ou d'une autre, étant donné le rôle des chefs de la direction en tant qu'employeurs de leur personnel, les nominations politiques pourraient alors se produire à des niveaux inférieurs au sein des ministères. Non seulement de telles situations mettraient en péril la prestation de conseils d'une manière ouverte et franche, mais elles créeraient également de l'instabilité administrative à chaque changement de gouvernement.

Cette crainte était accompagnée d'une autre préoccupation : même sans nominations ouvertement politiques, les fonctionnaires allaient peut-être adapter de plus en plus leurs conseils pour satisfaire les intérêts partisans du gouvernement (ou de partis au sein d'une coalition), compromettant ainsi leur capacité de servir les gouvernements de différentes allégeances politiques avec la même loyauté et le même dévouement (Mulgan, 2007; Peters et Pierre, 2014). On croyait en particulier que le passage aux nominations renouvelables pour une durée déterminée pour tous les hauts fonctionnaires des ministères à la fin des années 1980, et la perte de sécurité d'emploi qui en a résulté, rendrait les fonctionnaires moins enclins à contester les décisions ministérielles sur des questions de principes professionnels tels que l'exactitude, la fiabilité, l'objectivité ou l'équité. Les chefs de la direction des ministères qui cherchent à obtenir un nouveau mandat, par exemple, seraient incités à jouer la carte de la prudence et à éviter autant que possible de contredire leur ministre, et encore plus de l'embarrasser. En somme, la nature du « marché bureaucratique » serait fondamentalement modifiée (Hood et Lodge, 2006), la fonction publique devenant plus docile, moins indépendante et plus orientée politiquement. Avec le temps, il en résulterait une perte de confiance de la population dans la fonction publique, une diminution de l'efficacité des pouvoirs publics et une menace pour l'intérêt public à long terme.

De telles préoccupations n'étaient pas dénuées de fondements. Les fonctionnaires et les politiciens néo-zélandais étaient bien conscients des événements survenus à la fin du 20^e siècle et au début du 21^e siècle

dans d'autres systèmes de type Westminster, notamment l'Australie et le Canada, y compris la tendance grandissante au remplacement de plusieurs dirigeants ministériels après un changement de gouvernement par des personnes qui partagent les vues de la nouvelle administration (Aucoin, 2012; Bourgault et Gow, 2020; Mulgan, 1998; Savoie, 2003; Weller, 1989). De plus, l'augmentation du nombre de conseillers politiques et de leur influence dans les bureaux ministériels de divers pays était bien connue (Eichbaum et Shaw, 2007; Shaw et Eichbaum, 2017), tout comme la tendance chez les premiers ministres dominants à contourner les procédures bien établies du cabinet et à ignorer les avis de la fonction publique (Mulgan, 2007).

À ce jour, cependant, la fonction publique de la Nouvelle-Zélande n'a pas été *ouvertement* politisée. Sauf quelques rares exceptions, les gouvernements tant du centre gauche que du centre droit ont accepté les conseils des commissaires concernant la nomination des chefs de la direction (Boston, 2001; Boston et Halligan, 2012). Bien sûr, des ordonnances de désistement se sont appliquées : des candidats considérés comme clairement inacceptables par le gouvernement n'ont généralement pas été recommandés pour nomination; de plus, d'autres peu disposés à servir un gouvernement en particulier n'ont pas soumis leur candidature, n'ont pas cherché à obtenir un nouveau mandat ou, dans quelques cas, ont remis leur démission avant l'expiration de leur contrat. En outre, les ministres peuvent certainement faire en sorte qu'il soit difficile pour un chef de la direction dans lequel ils ont peu confiance d'être reconduit dans ses fonctions.

Cela dit, les ministres n'obtiennent pas simplement les chefs de la direction qu'ils et elles désirent, et toute tentative pour influencer sur les nominations à des niveaux inférieurs — ce qui serait illégal — se heurte généralement à une fin de non-recevoir. Jusqu'ici, aucun changement des partis au pouvoir n'a donné lieu à un roulement de personnel appréciable aux postes de chef de la direction. Autre fait intéressant, peu de chefs de la direction ont été actifs sur la scène politique après avoir quitté leur rôle ministériel (par ex. en tentant de se faire élire au Parlement). Pour ces raisons, du moins en ce qui a trait à la nomination des cadres supérieurs, la fonction publique néo-zélandaise est généralement perçue comme étant politiquement neutre (dans le sens de non partisane) et toute « gouvernance politique », selon les termes de feu Peter

Aucoin, y semble moins prononcée que dans d'autres démocraties de type Westminster (Aucoin, 2012). De la même façon, lors d'un sondage récent mené auprès des fonctionnaires, au moins 60 % des répondants ont dit croire que les nominations sont fondées sur des critères de mérite dans leur organisation (Shaw et Eichbaum, 2023).

Comment peut-on expliquer de tels résultats? D'abord, les deux grands partis politiques sont demeurés fermement engagés à maintenir une fonction publique professionnelle et méritocratique. Cet engagement était particulièrement fort chez les personnes qui ont exercé les fonctions de premier ministre ou occupé d'autres postes importants au sein du cabinet (par ex. les Finances et les Services de l'État). Clai- rement, ils considéraient que de tels arrangements institutionnels étaient dans l'intérêt public et servaient aussi leurs propres objectifs politiques. Fait important à souligner à ce sujet, le rejet par le gou- vernement travailliste de la recommandation du commissaire Don Hunn de nommer Gerald Hensley au poste de secrétaire à la Défense en 1990, seul cas publiquement connu d'un tel rejet, a été mal accueilli du point de vue politique (Boston, 2001). De toute évidence, les gou- vernements subséquents ont pris bonne note de cette réaction.

Deuxièmement, la Nouvelle-Zélande est un petit État unitaire. Par conséquent, elle a accès à un bassin limité de cadres supérieurs. De plus, contrairement aux systèmes fédéraux, il n'existe aucune fonction publique équivalente au niveau infranational. Concrètement, cela signifie qu'il y a peu de candidatures convenables pour la plupart des principaux postes ministériels et qu'il y a donc peu de chances d'as- sister à un roulement de hauts fonctionnaires lorsque les gouverne- ments (partenaires de coalition ou ministres) se succèdent. Bref, pour des raisons d'ordre pratique, le risque d'une politisation y est moins élevé que dans les grandes démocraties décentralisées.

Troisièmement, les réformes de la NGP ont conservé une agence centrale indépendante, la Commission des services de l'État (depuis 2020, la Commission des services publics), qui assume les responsa- bilités en matière de nomination, de rémunération et de gestion du rendement des chefs de la direction des ministères. La Commission a indéniablement joué un rôle déterminant depuis les années 1980 en protégeant les conventions constitutionnelles du pays établies depuis longtemps et en promouvant la valeur d'une fonction publique non

partisane. Par exemple, Peter Hughes, qui a récemment pris sa retraite en tant que commissaire des services publics, a grandement contribué à persuader le gouvernement travailliste de promulguer la *Public Service Act* en 2020, dont l'article 11 renferme une disposition clé :

La fonction publique appuie le gouvernement constitutionnel et démocratique, permet au gouvernement actuel et aux gouvernements successifs d'élaborer et de mettre en œuvre leurs politiques, fournit des services publics efficaces et de grande qualité, appuie le gouvernement dans la défense de l'intérêt public à long terme, facilite la participation citoyenne et agit dans le respect des lois. (traduction libre)

L'article 12 de la loi énonce également cinq principes qui doivent guider la fonction publique, soit la neutralité politique, la prestation de conseils d'une manière ouverte et franche, les nominations fondées sur le mérite, la transparence gouvernementale et l'intendance, et l'article 16 précise cinq valeurs, soit l'impartialité, la responsabilité, la confiance, le respect et la réceptivité. Ce qui est tout aussi important, la loi consacre en outre la neutralité politique de la Commission en exigeant que le premier ministre ou la première ministre, en vertu de l'article 42, consulte le chef de chaque parti politique représenté au Parlement avant de formuler des recommandations au gouverneur général sur la nomination du commissaire des services publics et des deux sous-commissaires.

Cela dit, depuis les années 1990, la question de savoir si les ministres respectent fidèlement la convention sur la prestation de conseils de manière ouverte et franche a soulevé des inquiétudes persistantes (Shaw et Eichbaum, 2023; Kibblewhite et Boshier, 2018; Martin, 2012; Mulgan, 2012). Il est difficile de répondre à de telles questions. Après tout, une bonne partie des conseils aux ministres sont fournis verbalement. Par conséquent, en dépit de la *Official Information Act* (loi sur l'information officielle) et de la publication rétrospective de la plupart des avis des ministères et des dossiers du cabinet, les gens de l'extérieur ne sont pas en mesure de connaître tous les avis que les ministres reçoivent ou les renseignements qui ont été commodément cachés ou modifiés sans justification. L'absence d'une évaluation ré-

gulière et systématique de la qualité des avis des ministères, menée par les agences centrales, complique le problème de l'évaluation.

Cela dit, il semble que certains ministères (par ex. le Trésor) aient démontré plus de constance et de courage que d'autres lorsqu'il s'agit de « dire la vérité à ceux qui sont au pouvoir ». De plus, la force avec laquelle une convention est appliquée varie selon les dossiers, le contexte d'autorisation et les personnalités en cause. En outre, la *Official Information Act* continue d'assurer une protection importante : les ministères qui persistent à ne pas donner des avis objectifs, impartiaux et équilibrés risquent d'être identifiés et humiliés publiquement. Des données d'enquête récentes indiquent qu'environ les trois quarts des fonctionnaires estiment que les cadres supérieurs de leur organisation respectent le principe selon lequel les avis sont fournis de manière ouverte et franche (Shaw et Eichbaum, 2023).

Influence sur les politiques

Les gouvernements reçoivent constamment quantité d'avis sur des milliers de sujets. Il est tout sauf simple de déterminer qui a influencé les décisions, sur quelles décisions son influence s'est exercée, dans quelle mesure et pour quelle raison (Craft et Halligan, 2020). Néanmoins, en ce qui concerne la fonction publique, plusieurs constats s'imposent.

Premièrement, sauf une exception (2020–2023), il n'y a eu aucun gouvernement majoritaire unipartite depuis le milieu des années 1990. Tous les gouvernements ont donc dû négocier la formation d'une coalition ou l'appui d'autres partis à l'issue des élections, contrairement à la situation observée avant la représentation proportionnelle. Bien que les fonctionnaires des ministères puissent, sur demande, fournir des renseignements et des analyses aux négociateurs de la coalition, il leur est interdit de formuler des recommandations sur les politiques. Qui plus est, on ne sollicite pas toujours la contribution des ministères, ou celle-ci se limite à quelques dossiers. Pour de telles raisons, depuis le milieu des années 1990, la fonction publique a été moins en mesure d'influer sur l'orientation stratégique initiale, les priorités et les engagements d'un nouveau gouvernement.

Deuxièmement, comme dans d'autres systèmes de type Westminster, les sources non gouvernementales de conseils stratégiques se sont

multipliées au cours des dernières décennies avec la création de nouveaux groupes de réflexion, l'essor des sociétés d'experts-conseils et le renforcement du réseau d'organisations de la société civile et de groupes de pression du milieu des affaires. Par ailleurs, la Nouvelle-Zélande a été témoin d'une revitalisation et de l'influence grandissante de sa population indigène. Inévitablement, les avis de la fonction publique sont ainsi devenus de plus en plus contestés.

Troisièmement, contrairement à plusieurs autres systèmes inspirés du modèle de Westminster, il n'y a eu aucune hausse significative du nombre de conseillers politiques dans les bureaux ministériels ni accroissement marqué du rôle du bureau du premier ministre (Eichbaum et Shaw, 2010). Il n'y a pas eu non plus d'efforts persistants des premiers ministres ou d'autres ministres de premier plan pour contourner le rôle de la fonction publique en s'appuyant fortement sur les avis d'experts et de consultants externes. Par exemple, les fonctionnaires des ministères ont continué, à quelques exceptions près, de servir dans les bureaux ministériels situés dans l'aile exécutive du Parlement. De plus, dans plusieurs domaines de politique (par ex. les affaires étrangères, la défense, la sécurité nationale, la gestion fiscale, etc.), une bonne partie des compétences techniques et analytiques pertinentes se trouvent dans le secteur public. Les fonctionnaires continuent donc d'exercer une influence disproportionnée sur l'élaboration des politiques dans ces domaines.

Cela dit, la capacité de divers ministères en matière de politiques et la qualité des conseils qu'ils fournissent ont suscité des préoccupations constantes et provoqué plusieurs réponses concertées (Washington et Mintrom, 2018; Washington, 2023; Washington, 2016). Et de nombreuses critiques ont été formulées ces dernières années concernant la mesure dans laquelle certains ministères s'en remettent à des consultants — et sont peut-être indûment influencés par leurs opinions. En d'autres mots, le portrait de la fonction consultative est complexe, varié et changeant.

Conclusion

Depuis les années 1980, la fonction publique de la Nouvelle-Zélande, comme ses pendants dans d'autres démocraties, a été touchée par de

puissants courants idéologiques, des réformes administratives importantes, des changements majeurs de politique et des avancées technologiques marquées. Néanmoins, les conventions, les principes et les valeurs constitutionnels qui sous-tendent la fonction publique du pays ont généralement tenu bon, car il n'y a pas eu de politisation ouverte des rôles de la haute fonction publique des ministères, ni de changements fondamentaux quant au rôle consultatif de la fonction publique et à son influence sur les politiques. De même, rien n'indique une perte de confiance importante ou persistante du public dans les institutions de l'État ou une baisse systématique de l'efficacité de l'appareil gouvernemental. Heureusement aussi, le pays n'a pas connu jusqu'à présent de multiples scandales administratifs, graves et honteux. Pour ces raisons, l'expérience de la Nouvelle-Zélande semble plutôt inusitée, du moins quand on la compare à celle de l'Australie, de la Grande-Bretagne et du Canada. Pourquoi a-t-il pu en être ainsi?

La réponse réside vraisemblablement dans l'effet combiné de la dépendance trajectorielle, d'une solide culture politique, du leadership prudent du gouvernement, de mesures législatives bien conçues et de la chance. D'une part, contrairement à un nombre croissant de démocraties libérales, la Nouvelle-Zélande a été épargnée par la grave polarisation politique, les dirigeants autocratiques et malhonnêtes ou les mouvements séparatistes qui peuvent engendrer de graves tensions ethniques et des allégeances incompatibles chez les fonctionnaires, en particulier aux échelons supérieurs. D'autre part, le pays a évité une débâcle constitutionnelle, financière ou économique majeure comme le Brexit, ou les changements rapides et déstabilisants de premier ministre comme en Australie et en Grande-Bretagne.

Évidemment, la représentation proportionnelle a transformé la composition du Parlement et modifié la dynamique de la formation du gouvernement et de la gestion de coalition. Mais elle a également eu tendance à réduire l'extrémisme politique et à contenir les expériences constitutionnelles, les deux grands partis cherchant à rallier l'appui des électeurs médians. De plus, la Nouvelle-Zélande a échappé jusqu'ici aux mouvements sociaux populistes qui s'opposent à l'État et à la bureaucratie. Par conséquent, les arrangements constitutionnels existants, les institutions démocratiques et les valeurs de longue date de l'administration ont peu été remis en question. Malgré de multiples

chocs exogènes tels que la COVID-19, le pays est plutôt demeuré une démocratie très fonctionnelle et bien ordonnée.

À ce sujet, les dirigeants des principaux partis politiques et la fonction publique sont restés fermement engagés à respecter les conventions constitutionnelles et les arrangements administratifs consacrés par l'usage, comme l'atteste le vaste appui que tous les partis ont accordé aux principales dispositions de la *Public Service Act*. Mis à part cet engagement, divers autres facteurs ont eu une incidence sur le rôle constitutionnel, l'intégrité et la stabilité relative du secteur public, dont les suivants (sans ordre d'importance) : l'absence de médias très partisans; les contraintes comportementales imposées par la *Official Information Act*; un système de prise de décisions relativement robuste au sein du cabinet, doté d'un réseau de comités permanents aux séances desquels des fonctionnaires assistent régulièrement; la petite taille et le caractère relativement intime de la communauté nationale des politiques; le caractère centralisé et unitaire de l'État et, donc, l'absence d'élites administratives de substitution (peut-être alignées politiquement) au niveau infranational; le niveau relativement peu élevé de corruption politique et bureaucratique, de concert avec des règles relativement transparentes concernant le financement des campagnes électorales; et le petit nombre de ministres qui ont outrepassé de façon flagrante les limites des normes constitutionnelles, des lois internationales et nationales ou des codes ministériels.

Il ne s'agit aucunement de minimiser les menaces constantes, voire de plus en plus sérieuses, qui pèsent sur la gouvernance démocratique et auxquelles la Nouvelle-Zélande n'échappera pas. Toutes les administrations publiques, et ces fonctionnaires qui les conseillent et qui fournissent les services publics en leur nom, devront surmonter des obstacles énormes et même sans précédent au cours des prochaines décennies, tant géopolitiques que démographiques, climatiques, écologiques et technologiques. Il n'est pas garanti que les processus et institutions démocratiques, de même qu'une fonction publique méritocratique, efficace et non corrompue, puissent survivre à ces difficultés. La Nouvelle-Zélande a été plutôt chanceuse jusqu'à présent. Cette chance pourrait ne pas durer.

RÉFÉRENCES

- Aucoin, Peter (2012). « New Political Governance in Westminster Systems: Impartial public Administration and Management Performance at Risk ». *Governance* 25, 2, 177–199.
- Bollard, Alan (1992). *New Zealand: Economic Reforms, 1984–91*. San Francisco, ICS Press.
- Boston, Jonathan et al. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland, Oxford University Press, 98–120.
- Boston, Jonathan (1998). *Governing Under Proportional Representation: Lessons from Europe*. Wellington, Institute of Policy Studies.
- Boston, Jonathan (1995). « Inherently governmental functions and the limits to contracting out », dans Jonathan Boston, dir., *The State Under Contract*. Wellington, Bridget Williams Books.
- Boston, Jonathan (2001). « New Zealand: ‘cautionary tale or shining example?’ » dans R.A.W. Rhodes and Patrick Weller, dir. *The Changing World of Top Officials*. Buckingham, Open University Press.
- Boston, Jonathan et John Halligan. « Political management and new political governance: Reconciling political responsiveness and neutral competence », dans Herman Bakvis et Mark D. Jarvis, dir. *From New Public Management to New Political Governance*. Montréal, McGill-Queen’s University Press, 204–241.
- Bourgault, Jacques et James Iain Gow (2020). « Canada’s top public servants meet agency theory in the Harper years (2006–2015) ». *International Review of Administrative Sciences*, 88, 2.
- Chandler Institute of Governance (2022). « The Chandler Good Government Index 2022 », <https://chandlergovernmentindex.com/wp-content/uploads/CGGI-2022-Report.pdf>
- Chapple, Simon (2019). « From Mandarin to Valet Public Service? State sector reform and problems of managerialism in the New Zealand public sector ». *Policy Quarterly* 5, 4, 49–56.
- Chapple, Simon et Kate Prickett (2021). « Research Note: Trust in government and COVID-19 vaccine hesitancy ». *Policy Quarterly* 17, 3, 69–71.
- CorruptionRisk.org (undated). « Index of Public Integrity », <https://corruptionrisk.org/ipi-ranking/>
- Craft, Johnathan et John Halligan (2020). *Advising governments in the Westminster tradition: Policy advisory systems in Australia, Britain, Canada and New Zealand*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Duncan, Ian et Alan Bollard (1992). *Corporatisation and Privatisation: Lessons from New Zealand*. Auckland, Oxford University Press.
- Eichbaum, Chris et Richard Shaw (2007). « Ministerial advisers and the politics of policymaking: Bureaucratic permanence and popular control ». *Australian Journal of Public Administration* 66, 4, 453–467.

- Eichbaum, Chris et Richard Shaw (2010). *Partisan appointees and public servants: An international analysis of the role of the political adviser*. Cheltenham, Edward Elgar.
- European Institute of Public Administration (2023). « Public Sector Performance Programme 2022–2025: An International Benchmarking Study Sub-Study 2022 ». Maastricht, European Institute of Public Administration in cooperation with the Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Netherlands.
- GBD 2020 Demographics Collaborators (2024). « Global age-sex-specific mortality, life expectancy, and population estimates in 204 countries and territories and 811 subnational locations, 1950–2021, and the impact of the COVID-19 pandemic: a comprehensive demographic analysis for the Global Burden of Disease Study 2021 ». *Lancet*, <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736percent2824percent2900476-8>
- Gemmell, Norman et Derek Gill (2016). « The myth of the shrinking state? What does the data show about the size of the state in New Zealand 1900–2015 ». *Policy Quarterly* 13, 3, 2–10.
- Gill, Derek dir. (2011). *The Iron Cage Recreated: The Performance Management of State Organisations in New Zealand*. Wellington, Institute of Policy Studies.
- Gill, Derek (2021). *Budgeting in a Time of COVID: A Crisis Is Not an Excuse for Lack of Transparency*. Wellington : Transparency International New Zealand, <https://www.transparency.org.nz/blog/budgeting-in-a-time-of-covid-a-crisis-is-not-an-excuse-for-lack-of-transparency>
- Gregory, Robert (1998). « Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence: Tragedy at Cave Creek ». *Public Administration* 76, 3, 519–538.
- Hood, Christopher et Martin Lodge (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty — and Blame*. Oxford, Oxford University Press.
- Hughes, Peter et Rodney Scott (2021). « High Autonomy, High Alignment: Coordinating a more unified public service », dans Sonia Mazey et Jeremy Richardson, dir., *Policy-making under Pressure: rethinking the policy process in Aotearoa New Zealand*. Christchurch, Canterbury University Press, 170–179.
- Kelsey, Jane (1995). *The New Zealand Experiment*. Auckland, Auckland University Press.
- Kibblewhite, Andrew et Peter Boshier (2018). « Free and frank advice and the Official Information Act: Balancing competing principles of good government ». *Policy Quarterly* 14, 2, 3–9.
- Lodge, Martin et Derek Gill, « Towards a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand ». *Governance* 24, 1, 144–166.
- Macaulay, Michael (2020). « Towards a New Public Ethics ». *Policy Quarterly* 16, 1, 77–82.
- Macaulay, Michael (2023). « Whistling in the Dark? Is the Protected Disclosure Act 2022 a form of placebo policy? » *Policy Quarterly* 19, 4, 46–52.
- Martin, John (2012). « Round Table on ‘Free and Frank Advice’: Summary of Discussion ». *Policy Quarterly* 8, 4, 11–15.

- Mazey, Sonia et Jeremy Richardson, dir. (2021). *Policy-making under Pressure: rethinking the policy process in Aotearoa New Zealand*. Christchurch, Canterbury University Press.
- Mazey, Sonia et Jeremy Richardson (2021) « Governments stuff up all the time: why expect Aotearoa New Zealand to be different? » dans Sonia Mazey et Jeremy Richardson, dir., *Policy-making under Pressure: Rethinking the policy process in Aotearoa New Zealand*. Christchurch, Canterbury University Press, 21–39.
- Mulgan, Richard (2007). « Truth in government and the politicization of public service advice ». *Public Administration* 85, 3, 569–586.
- Mulgan, Richard (1998). « Politicisation of Senior Appointments in the Australian Public Service » *Australian Journal of Public Administration* 57, 3, 3–15.
- Mulgan, Richard (2012). « What Future for Free and Frank Advice? » *Policy Quarterly* 8, 4, 3–10.
- Nouvelle-Zélande (2024a). « The New Zealand Public Commission ». Te Kawa Mataaho Public Service Commission, <https://www.publicservice.govt.nz/system/central-government-organisations>
- Nouvelle-Zélande (2024b). « Workforce Data — Workforce size ». Te Kawa Mataaho Public Service Commission, <https://www.publicservice.govt.nz/research-and-data/workforce-data-public-sector-composition/workforce-data-workforce-size>
- Nouvelle-Zélande (2015). « 100 Years of Public Service ». Te Kawa Mataaho Public Service Commission, <https://www.publicservice.govt.nz/publications/100-years-of-public-service>
- Nouvelle-Zélande (2021). *The problems, progress, and potential of performance reporting*. Wellington, Controller and Auditor-General.
- Nouvelle-Zélande (2022a). « Environmental reporting, research and investment: Do we know if we're making a difference? ». Wellington, Parliamentary Commissioner for the Environment.
- Nouvelle-Zélande (2022b). « Co-ordination of the all-of-government response to the Covid-19 pandemic in 2020 ». Controller and Auditor General, <https://oag.parliament.nz/2022/covid-19/docs/all-of-govt-response-to-covid.pdf>
- Nouvelle-Zélande (2024a). « Kiwis Count ». Te Kawa Mataaho Public Service Commission, <https://www.publicservice.govt.nz/research-and-data/kiwis-count>
- Nouvelle-Zélande (2024b). « Trust in the Public Service ». Te Kawa Mataaho Public Service Commission, <https://www.publicservice.govt.nz/research-and-data/trust-in-the-public-service>
- Norman, Richard (2003). *Obedient Servants? Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector*. Wellington, Victoria University Press.
- Norman, Richard et Derek Gill, « Restructuring: An Over-used Lever for Change in New Zealand's State Sector? » dans Bill Ryan et Derek Gill, dir. *Future State: Directions for Public Management in New Zealand*. Wellington, Victoria University Press, 262–278.

- OCDE (2023a). « Government at a Glance 2023 », <https://www.oecd.org/en/data/dashboards/government-at-a-glance-2023.html>
- OCDE (undated). « OECD Better Life Index-New Zealand », <https://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/new-zealand/>
- OCDE (2023b). « Government at a Glance 2023: New Zealand », https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_c4200b14-en/new-zealand_c9e6e96e-en.html#chapter-d1e22
- Our World in Data (2024). « Democracy index », <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu?tab=table>
- Palmer, Matthew et Dean Knight (2022). *The Constitution of New Zealand: A Contextual Analysis*. London, Bloomsbury.
- Peters, B. Guy et Jon Pierre (2014). « Politicisation of the public service: Concepts, causes, and consequences », dans B. Guy Peters et Jon Pierre dir. *Politicisation of the public service in comparative perspective: The quest for control*, 1–13.
- Prebble, Mark (2010). *With Respect: Parliamentarians, officials, and judges too*. Wellington, Institute of Policy Studies.
- Ryan, Bill et Derek Gill, dir. (2012). *Future State: Directions for Public Management in New Zealand*. Wellington, Victoria University Press.
- Savoie, Donald J. (2003). *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*. Toronto : University of Toronto Press.
- Schick, Alan (1996). *The Spirit of Reform*. Wellington : State Services Commission.
- Scott, Graham (2001). *Public Management in New Zealand, Lessons and Challenges*. Wellington, New Zealand Business Roundtable.
- Scott, Rodney et al. (2023). « Administrative philosophies in the discourse and decisions of the New Zealand public service: is post-New Public Management still a Myth? » *International Review of Administrative Sciences* 89, 4, 941–957.
- Scott, Rodney et Peter Hughes (à venir). *Public Service: The New Zealand story*. Bristol, Policy Press / Bristol University Press.
- Shaw, Richard et Chris Eichbaum (2017). « Politicians, political advisers and the vocabulary of public service bargains: Speaking in tongues? » *Public Administration* 95, 2, 312–326.
- Shaw, Richard et Chris Eichbaum (2023). « Politicisation in the New Zealand public service ». *Public Sector* 46, 2, 3–7.
- Transparency International (2022). « Corruption Perceptions Index », <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>
- University of Oxford (2019) « InCiSE ». Oxford : Blavatnik School of Government and the Institute for Government, <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2019>

- Van Wart, Montgomery, Michael Macaulay et Katie Haberstroh (2022). « Jacinda Ardern's compassionate leadership: a case of social change leadership in action ». *International Journal of Public Sector Management* 35, 6, 641–58.
- Walters, Laura (2024). « Lack of trust in Govt drives 'hard refusals' to census ». *Newsroom*, [https://newsroom.co.nz/2024/04/11/lack-of-trust-in-govt-drives-hard-refusals-to-census/#:~:text=While percent20Stats percent20NZ percent20had percent20a,of percent20the percent20Covid percent20D19 percent20pandemic](https://newsroom.co.nz/2024/04/11/lack-of-trust-in-govt-drives-hard-refusals-to-census/#:~:text=While%20Stats%20NZ%20had%20a,of%20the%20Covid%20D19%20pandemic)
- Washington, Sally et Michael Mintrom (2018). « Strengthening policy capability: New Zealand's Policy Project ». *Policy Design and Practice* 1, 1, 30–46.
- Washington, Sally (2023). « An infrastructure for building policy capability — lessons from practice ». *Policy Design and Practice* 6, 3, 283–298.
- Washington, Sally (2016). « New Zealand's reforms to improve policymaking ». London : Institute for Government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/comment/new-zealands-reforms-improve-policymaking>
- Weller, Patrick (1989). « Politicisation in the Australian Public Service ». *Australian Journal of Public Administration* 48, 4, 389–811.
- Yasbek, Philippa (2024). *Shining a Light: Improving transparency in New Zealand's political and governance systems*. Auckland, Helen Clark Foundation.

NOTES

1. Remerciements : Je suis très reconnaissant aux directeurs de la publication et à Chris Eichbaum, Derek Gill, Kathy Hall, Peter Hughes, David King, Michael Macaulay, Rodney Scott et Sally Washington pour leur assistance dans la préparation de ce chapitre.
2. De plus en plus, on emploie localement le nom d'Aotearoa Nouvelle-Zélande pour désigner la Nouvelle-Zélande. Aotearoa in te reo Māori signifie « long nuage blanc » ou long monde brillant » et est le nom que les peuples indigènes ont donné aux îles de la Nouvelle-Zélande. Aux fins de ce chapitre, j'emploierai le nom anglais.
3. Le cadre d'évaluation de l'InCiSE (qui faisait l'objet d'une actualisation au moment d'écrire ces lignes) comprend 12 fonctions et attributs (appelés collectivement des indicateurs) qui influent sur l'efficacité de la fonction publique. Chaque indicateur est basé sur une série de paramètres (dans certains cas, une douzaine ou plus) et s'appuie sur de multiples enquêtes internationales et nationales et d'autres données probantes. À souligner que ces paramètres se concentrent sur les activités et la conduite de gouvernements centraux; ils excluent le rendement des gouvernements infranationaux.

12

De la mission à la gestion :

**L'essor et le déclin de l'esprit de la
fonction publique européenne ou
comment les réformes de la NGP font
obstacle à la légitimation des
fonctionnaires**

DIDIER GEORGAKAKIS

La Commission doit-elle être une administration de mission, qui définit de nouvelles orientations et de nouveaux projets pour l'intégration européenne? Ou simplement une administration de gestion, qui se contente de gérer le programme politique choisi collectivement pour l'UE par ses États membres?

— John Peterson, article pour la
European Union Studies Association, Los Angeles, avril 2009

Ita misse est.

— “Allez, la messe est dite.”

LA SITUATION DE L'ADMINISTRATION EUROPÉENNE peut justifier qu'on s'interroge sur le déclin de la fonction publique. L'existence d'une fonction publique au service des institutions et des États membres de la Commission européenne et de la population de ces États a longtemps été considérée comme une « utopie » (Coombes, 1970) plutôt que comme une réalité tangible. Néanmoins, au terme d'un extraordinaire processus qui a duré 70 ans, une fonction publique européenne indépendante des États membres de l'Union européenne a vu le jour. Elle compte environ 40 000 employés qui ont le statut de fonctionnaires à vie, ce qui garantit leur indépendance vis-à-vis des États membres et des intérêts économiques omniprésents au sein des institutions européennes.

Par rapport aux autres fonctions publiques, la fonction publique européenne présente un certain nombre de caractéristiques distinctives. Elle est de taille relativement modeste, avec un total de quelque 40 000 fonctionnaires, soit 100 fois moins que la fonction publique française alors que l'Union européenne compte huit fois la population de la France. Elle est transnationale et regroupe des personnes de tous les États membres, y compris ceux qui ont quitté l'Union (Royaume-Uni)

ou qui n'y sont qu'affiliés (Norvège). Elle est commune aux différentes organisations européennes, et les fonctionnaires statutaires de la Commission, du Parlement, du Conseil, des tribunaux et d'autres organes sont tous couverts par le même statut des fonctionnaires. Au-delà de chaque organisation, l'appareil sert les institutions européennes dans leur ensemble et met particulièrement l'accent sur la recherche de consensus qui rendent possibles les politiques communes de l'UE. Il faut noter que tout le personnel ne participe pas directement à l'élaboration des politiques, car il existe de nombreuses fonctions (traduction, finances et budget, ressources humaines, communications, etc.). Toutefois, le premier rôle de la fonction publique est d'œuvrer à la convergence des intérêts au profit de l'intérêt commun de toute l'Europe. La mise en œuvre des politiques communes relève principalement des États membres ou de leurs organismes.

Au-delà de ces particularités, il est évident que la fonction publique européenne, comme toutes les fonctions publiques, a elle aussi été touchée par le phénomène mondial de la nouvelle gestion publique (NGP), qui s'est produit à différents rythmes et sous différentes formes et qui a eu des effets variables entre les années 1980 et 2010 (Hood et Peters 2004). Entre 2000 et 2005, une importante série de réformes administratives a touché simultanément le statut des fonctionnaires de la fonction publique européenne et le fonctionnement de l'ensemble de cette grande organisation et des nouveaux organes interinstitutionnels (par exemple le bureau de recrutement).

Les résultats de ces réformes ont été étudiés dans de nombreux écrits universitaires, qui suggèrent qu'une évaluation nuancée s'impose (Kassim 2008; Bauer 2008; Ellinas et Suleiman 2008; Ban 2013). Pour résumer, le nombre de fonctionnaires a été contenu, mais pas réduit. Alors que le nombre d'agents contractuels augmente par rapport à ceux employés en vertu du statut des fonctionnaires, cette augmentation n'a pas entraîné une réduction globale des effectifs. Par ailleurs, les règles financières relatives à la décentralisation et aux ressources humaines ont eu des effets variés et quelque peu contradictoires et, en conséquence, elles font l'objet d'une révision complète. Alors qu'elles ont permis d'améliorer la formation et de lutter contre l'inégalité entre les sexes dans les carrières, les réformes (qui reposaient sur des codes culturels anglo-saxons de la NGP et qui étaient donc très dif-

férents du modèle précédent) ont aussi eu un effet culturel important qui a démoralisé de nombreux membres du personnel pendant un certain temps (en particulier ceux du Sud), tout en insistant sur la gestion et sur la prestation des services au quotidien plutôt que sur la mission de construction de l'Europe.

L'objectif du présent chapitre n'est pas de glorifier un âge d'or ou de suggérer que la fonction publique des institutions européennes subit un déclin irréparable. Nous souhaitons plutôt aborder la question de son essor et de son déclin en lien avec l'un des effets de ces réformes qui n'a pas encore été traité de manière adéquate. Notre article défend l'hypothèse selon laquelle les réformes, en s'attardant à ce qui est généralement considéré comme des dimensions culturelles secondaires, ont en fait remis en question une dimension symbolique essentielle, à savoir une légitimation que l'on peut qualifier de quasi sacrée (ou « d'apparence laïque », comme Merton l'a dit dans ses travaux précurseurs) sur laquelle la fonction publique et son « esprit » avaient été construits. L'hypothèse est que l'autorité symbolique qu'on avait construite au cours de 50 ans d'histoire de la fonction publique européenne, et qui consistait en l'incarnation du service à l'Europe comme une mission de construction d'un nouveau continent prospère et pacifique, a été gravement ébranlée au profit de valeurs plus conformistes et surtout plus banales (orientées vers le client plutôt que vers la mission) de la gestion internationale. Autrement dit, les réformateurs ont « mal diagnostiqué le patient » (Savoie et Peters 1994) à deux reprises. Ils ont importé des réformes managériales qui ont déjà été critiquées à juste titre, dans un contexte administratif transnational très précis qui s'intéresse davantage aux programmes politiques et aux décisions qu'à la gestion. En rationalisant à l'extrême, ils ont gravement compromis l'enchantement de la mission de la fonction publique européenne, qui était au cœur de sa cohésion et de son efficacité.

Dans cette optique, ce chapitre se penchera sur une question qui dépasse le cadre de l'Union européenne. Outre des considérations telles que les effectifs, le statut et les règles, on peut dire que les réformes administratives peuvent avoir des effets symboliques imprévus qui sont cruciaux pour l'autorité fonctionnelle et le sentiment d'appartenance du personnel et, plus généralement, pour la capacité d'une fonction publique d'accomplir sa mission de bien commun. Trans-

former une fonction publique en services à la clientèle est bien plus qu'un changement terminologique ou idéologique. Au-delà des débats idéologiques, ce chapitre propose que la délégitimation du sens de la mission porte atteinte au fondement même de l'autorité et de l'engagement des fonctionnaires en tant que serviteurs d'une entité supérieure. Le cas de l'UE est donc pertinent pour d'autres cas afin de saisir toute l'étendue du déclin de la fonction publique. Même si tous les aspects de la fonction publique n'ont pas décliné, la dimension de l'incarnation de l'esprit du bien commun (c'est-à-dire l'intérêt général) en tant que sujet à proprement parler a été gravement menacée.

Pour l'illustrer, le présent chapitre commence par décrire la construction socio-historique de la fonction publique européenne. Il examine ensuite comment son esprit commun et son autorité ont été construits et reproduits. Enfin, il analyse comment les réformes inspirées de la nouvelle gestion publique des années 2000 ont mis en péril ce processus.

Improbable mais réelle : la genèse d'une fonction publique des institutions européennes

Il faut tout d'abord rappeler quelques éléments de l'histoire et du contexte sociologique général de la fonction publique européenne et de la politique, au sens large du terme, qui ont été à l'origine de sa formation et de son évolution¹.

L'Union européenne n'est pas le résultat d'une évolution linéaire qui aurait commencé avec le discours de Robert Schuman le 9 mai 1950. Elle est plutôt le résultat d'un processus complexe de monopolisation des affaires communes par un centre bureaucratique qui a attiré, dissous ou écarté les autres organisations créées après la guerre autour de différentes définitions de l'Europe et de ses missions. Entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et les années 1960, les questions européennes étaient traitées par un vaste réseau d'organisations, notamment le Conseil de l'Europe (créé en 1949), l'Union occidentale (créée en 1948 et devenue l'Union de l'Europe occidentale en 1954) et l'Organisation européenne de coopération économique (créée en 1948 et devenue l'Organisation de coopération et de développement économiques en 1961). La création de ces organisations fut suivie de la

mise sur pied de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1952, de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) en 1957 et de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957. En outre, de nombreuses institutions internationales créées antérieurement étaient en lien avec ces organisations européennes. Alors que les trois communautés ont été conçues comme des administrations, beaucoup d'autres organisations ont été créées comme des lieux de prospective et de coordination intergouvernementales plutôt que comme des entités responsables de politiques publiques (sur le modèle de la CECA). Cette approche a eu pour effet de ne pas mettre le personnel au centre des préoccupations et a donné lieu à une grande diversité de statuts.

En 1952, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe a appelé à la création d'une « véritable fonction publique européenne, base administrative des futures institutions de l'Europe unie ». En réponse, le Conseil de l'Europe a créé un groupe de travail réunissant toutes les institutions précitées (ainsi que l'OTAN, le CERN et la Conférence du Rhin supérieur) pour étudier la possibilité d'établir un « corps de fonctionnaires européens commun à toutes les institutions ». Les discussions, qui se sont poursuivies pendant 15 ans au sein de groupes à caractère varié (groupe de travail, comité consultatif, etc.), n'ont jamais abouti.

La CECA, dont les origines plutôt technocratiques sont bien documentées, a suivi une autre voie et a joué un rôle décisif dans la création d'une fonction publique européenne. Si tout porte à croire que des discussions ont eu lieu à ce sujet lors de la négociation du traité, rien n'était acquis d'avance. Lors de la création de la CECA, il y a eu un vif débat sur la question de savoir si sa structure devait s'apparenter à celle du conseil d'administration d'un cartel ou à celle d'un gouvernement. Cette dernière option ne nécessitait pas l'existence d'une fonction publique statutaire. Il faut aussi remettre en cause l'idée communément admise au sein des institutions européennes selon laquelle Jean Monnet incarnait la technocratie française et aurait « logiquement » conduit l'Europe à adopter un modèle analogue à celui de l'École nationale d'administration (ENA) en France, créée à la Libération. En réalité, Monnet était un autodidacte, d'abord négociant en cognac, et il était initialement sceptique quant à la valeur d'une fonction pu-

blique européenne permanente et autonome et de tout modèle bureaucratique. Ce sont plutôt les opposants au pouvoir de Monnet qui ont joué un rôle déterminant dans la formation de la fonction publique. Il s'agit notamment de membres de la Haute Autorité qui cherchaient à limiter le pouvoir discrétionnaire de Monnet sur les nominations, d'experts du milieu universitaire et d'« entrepreneurs d'État » qui considéraient l'Europe comme une fédération en devenir, et de gestionnaires confrontés à des problèmes pratiques liés notamment à la rédaction des contrats, à la rémunération et au cumul de fonctions. Néanmoins, les fondements d'une fonction publique autonome ont été établis sur deux éléments fondamentaux : d'une part, une comparaison explicite avec la fonction publique d'État (et non internationale); d'autre part, une forme suffisamment souple pour servir de cadre au « futur État fédéral européen ».

La création de la CEE et de l'Euratom en 1957 et en particulier la fusion des organes exécutifs des trois communautés, officialisée par le traité signé en avril 1965 et réalisée en juillet 1967, ont marqué une autre transformation du sens politique de la fonction publique européenne. Cette fusion a été à l'origine de la masse critique qui allait créer une disproportion entre l'unité issue de la fusion et les autres administrations traitant des dossiers européens (comme le Conseil de l'Europe ou l'Union de l'Europe occidentale). Là encore, aucune décision n'a été prise au sujet d'une fonction publique lors de la création de la CEE et de l'Euratom. Par ailleurs, la France ne voulait pas que les nouvelles organisations reproduisent ce qui existait à la CECA. Cependant, les règles du jeu sont maintenant différentes. La CECA dispose d'une fonction publique statutaire et la Cour de justice, désormais chargée de l'administration, est commune aux institutions fusionnées. L'assemblée parlementaire commune était aussi en faveur de la fusion, tout comme le Bundestag, qui a souligné la nécessité d'un cadre commun pour la fonction publique européenne. Enfin, contrairement à Monnet, le premier président de la Commission de la communauté économique européenne, Walter Hallstein, a misé sur une bureaucratie à la Friedrich II pour légitimer l'Europe. En d'autres termes, la bureaucratie prussienne par excellence, qui était dirigée par des avocats compétents et qui a influencé le modèle d'autorité bureaucratique de Max Weber.

La fusion a donné lieu à un nouveau statut des fonctionnaires pour 5 000 fonctionnaires, qui est tout à fait différent des statuts largement contractuels du personnel des autres organisations internationales ou européennes. Contrairement au personnel de la plupart des autres organisations internationales, celui de la fonction publique européenne possède depuis un fondement juridique particulièrement solide en droit administratif interne, régulièrement mis à jour et renforcé par la Cour de justice de l'Union européenne. De plus, ce fondement juridique est soutenu par un fondement sociologique solide (les deux se renforcent mutuellement). Ce fondement sociologique a toujours été consolidé par l'exemple des gestionnaires (dont certains sont devenus de véritables modèles; Seidel 2010) depuis de nombreuses années ainsi que par l'action des syndicats du personnel, qui ont grandement contribué à définir les ressources matérielles (salaires, avantages, jurisprudence) et symboliques (devises, légitimation, etc.) du groupe. Les syndicats ont ainsi accompagné l'institution dans la légitimation du groupe sous la forme d'une avant-garde « permanente, compétente et indépendante », formule qui est devenue leur mot d'ordre dans la défense de la fonction publique européenne. Il est important de noter que cette mission avant-gardiste de la construction de l'Europe dépasse la reconstruction de l'après-guerre pour inclure une dimension plus transcendante du salut de l'Europe, qui est régulièrement réactivée lors des crises qui frappent l'Union européenne.

Un groupe statutaire voué à la construction de l'Europe ou à la création et à la perpétuation d'un esprit

Il est nécessaire de définir plus précisément la dimension collective de la fonction publique européenne. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la création d'une culture commune et d'un esprit de service européen qu'on pourrait considérer comme les bases de la réputation de cette fonction publique et une forme spécifique de légitimation.

Nombre de chercheurs ont concentré leur attention sur les divisions qui existent entre les fonctionnaires de l'UE. On n'a qu'à penser aux différences de nationalité, aux fossés culturels et aux différences et aux oppositions sectorielles, idéologiques et organisationnelles. Il est évident que ces différences existent, et il serait illogique de présenter les

fonctionnaires européens comme un groupe homogène. Néanmoins, ceux-ci existent aussi historiquement et socialement comme un groupe unifié, et plus spécifiquement comme un « groupe de statut » (un groupe classé en fonction de son prestige selon le concept défini par Weber, c'est-à-dire un groupe dont la position sociale et de pouvoir de premier plan est garantie par la loi). En effet, la nomination d'un des 40 000 fonctionnaires permanents des institutions européennes a une importante incidence sur la position sociale objective et l'autorité symbolique de ces agents, à la fois individuellement et collectivement. Malgré leurs différences internes, cette position sociale et leur garantie d'emploi permanent sont (ou étaient) au cœur de leur spécificité par rapport aux autres groupes dans le domaine institutionnel.

Dans sa forme historique, la politique en matière de personnel se caractérisait par sa faiblesse (Stevens et Stevens 2001). Cependant, il existait un système d'*habitus* — les institutions de l'UE exerçaient implicitement une influence sur le corps et l'esprit de leurs employés —, qui contribuait à la formation d'un « esprit de corps » (Seidel 2010). Comme l'a fait remarquer un fonctionnaire, « pendant une longue période, il n'était pas nécessaire de consacrer des ressources à des mesures de consolidation de l'équipe puisqu'il y avait déjà une équipe fonctionnelle en place » (traduction libre). Cette déclaration n'est pas une réflexion nostalgique ou critique sur les derniers changements, mais plutôt une indication qu'il existait un groupe soutenu par des assises profondes. Il est essentiel de résister à la tentation de présenter ces fonctionnaires comme étant uniquement les employés d'une organisation. Ils font partie d'un collectif qui se consacre au service de l'Europe, ce qui transcende les limites d'une simple occupation. L'entrée au service d'une institution de l'UE est bien plus que l'obtention d'un emploi, car cet emploi peut transformer les individus en leur donnant un certain nombre de ressources matérielles cruciales, notamment un bon salaire à vie, et en leur permettant d'acquérir des compétences multiculturelles et d'établir de précieux réseaux. En outre, il confère aux fonctionnaires une autorité symbolique, une réputation et un prestige (du moins dans les cercles restreints des institutions européennes) qui sont liés à leur capacité d'incarner les institutions et les intérêts de l'Europe. Cette capacité est le fruit d'un processus qui commence par une formation universitaire et qui est

complété et consacré par un processus de sélection indépendant (le « concours » selon la terminologie de la dotation en personnel) et le processus de recrutement qui s'ensuit. Par ailleurs, tout au long des différentes étapes de leur carrière, les fonctionnaires de l'UE sont gardés à distance des autres acteurs du domaine institutionnel de l'UE (par exemple les diplomates ou fonctionnaires des États membres, les représentants d'intérêts, etc.).

Parmi ces filtres, le concours est un moyen particulièrement efficace de comprendre les enjeux sous-jacents. Le concours public pour accéder à un poste permanent de fonctionnaire européen a été un facteur important dans la création et la perpétuation du groupe et de son esprit, en particulier dans un contexte où il est difficile de régir les institutions sociales traditionnelles (la famille et l'école) qui jouent généralement un rôle dans la formation des élites. Les concours les plus prestigieux qui donnent accès aux carrières dans l'administration publique, en droit et en économie ont joué un rôle déterminant dans la trajectoire des institutions européennes. Cependant, ils ne sont pas les plus nombreux étant donné la croissance impressionnante des examens sélectifs spécialisés ponctuels. Ces examens servent notamment au recrutement de conseillers juridiques, de linguistes, d'ingénieurs en TI, d'administrateurs, de chercheurs, de spécialistes en santé publique, etc. Le format de l'examen sélectif a évolué au fil du temps, et il convient de souligner que les grilles d'interprétation peuvent varier en fonction du jury. Toutefois, il est à noter que les fonctionnaires européens sont les seuls agents à être nommés en fonction d'un examen sélectif européen précis ou d'un concours public, à savoir le concours de l'UE.

Le concours peut être considéré comme un « rite d'institution » (Bourdieu 1994), ce qui a une incidence importante sur la définition du groupe et de ses membres. Jusqu'à présent, l'examen a principalement servi à trouver des personnes possédant un ensemble précis de compétences, à la fois théoriques et sociales, particulièrement adaptées au contexte européen. La section de culture générale européenne a été supprimée dans les années 1990 et remplacée par des tests standardisés de raisonnement verbal et numérique (questions à choix multiples) et, pour les administrateurs, par des dissertations sur des sujets concernant l'Europe (traités, statuts, politiques européennes et leurs instru-

ments, etc.). L'examen oral final a été conçu non seulement pour servir à corroborer les sections précédentes de l'examen, mais aussi pour évaluer la capacité de travailler dans un environnement multiculturel, tel que décrit dans les appels de candidatures. On peut raisonnablement supposer qu'une personne qui essaie trop de reproduire son stéréotype national n'aura qu'un succès limité à l'examen oral devant un jury composé de fonctionnaires d'autres nationalités. L'épreuve orale permet également de s'assurer que les futurs « élus » possèdent un certain nombre de dispositions fondamentales (capacité d'écoute, capacité d'exprimer ses connaissances dans l'analyse de problèmes, capacité de travailler et de vivre dans un contexte d'expatriation, capacité de prendre de la distance par rapport aux stéréotypes nationaux, etc.). Ces dispositions leur permettront d'évoluer durablement au sein des institutions européennes ou de représenter ces institutions à l'extérieur. Par conséquent, ils incarnent aisément l'institution qu'ils représentent, du moins jusqu'à ce qu'ils atteignent le « plafond de verre », c'est-à-dire le moment où la poursuite de l'avancement nécessite un soutien politique, et en particulier un soutien politique national.

Ce processus distingue les fonctionnaires européens de leurs homologues nationaux (en célébrant l'aventure européenne, la diversité multiculturelle et multilingue et, plus prosaïquement, la capacité de travailler rapidement et de manière autonome) et des autres expatriés avec lesquels ils partagent une identité sociale, mais dont ils se distinguent par leur engagement pour la fonction publique et le bien commun. Ce processus se reproduit à travers d'autres formes de consécration tout au long de leur carrière, ce qui influe sur leur choix de parcours professionnel. Le cas des directeurs généraux de la Commission européenne, au sommet de la hiérarchie administrative de la CE, illustre bien ce phénomène. L'analyse des trajectoires de carrière de 200 directeurs généraux montre que la proportion des carrières internes — postes dans des cabinets de commissaires plutôt que dans des cabinets de ministres au niveau national, membres du cabinet d'un commissaire d'une nationalité différente, titulaires de diplômes internationaux, reconnaissance de leur dimension européenne — a augmenté au fil du temps (Georgakakis 2010; 2017). Autrement dit, cette distinction a un effet qui va bien au-delà des discours sur le concept de l'Europe. Elle

génère chez les fonctionnaires européens une cartographie mentale de leurs carrières, de leurs trajectoires et de leurs groupes.

Dans une certaine mesure, on peut avancer que la formation de ce corps transnational de personnes vouées à la construction de l'Europe présentait certains traits culturels comparables à une motivation quasi religieuse. Cela ne signifie pas que les fonctionnaires étaient des partisans inconditionnels de l'intégration européenne, comme l'ont prétendu leurs opposants. Il est évident qu'ils étaient beaucoup plus pragmatiques dans leur approche et que seule une minorité d'entre eux épousaient ouvertement un programme fédéraliste. Néanmoins, ils étaient chargés d'accomplir la prophétie des pères fondateurs (Schuman, Gasperi, Adenauer), que l'éminent historien Millward appelle les « saints et prophètes », et de concrétiser les « biens du salut », comme l'a dit Max Weber, y compris la prospérité et la paix en Europe. L'influence du réseau chrétien dans le paysage politique européen a sans aucun doute contribué à la formation de ces fondements culturels (Kaiser 2007). En tout état de cause, le programme était à long terme et quasi intemporel par rapport aux programmes politiques des États membres. Beaucoup de gestionnaires tiraient leur autorité de leur « charisme de fonction »², qui servait l'institution et le mode de vie européen en devenir.

Cette définition a atteint son apogée pendant le mandat de Jacques Delors à la présidence de la Commission européenne entre 1985 et 1989. Catholique pratiquant, Delors a été l'un de ceux qui ont poussé le plus loin le concept de « charisme de fonction », dans le sens d'une incarnation des institutions et de la mission de construction de l'avenir commun de l'Europe.

La réforme : l'importation et les effets de délégitimation de la gestion

La vision d'un âge d'or doit être nuancée. Comme nous l'avons dit précédemment, tous ne partageaient pas cet esprit. L'institutionnalisation de la fonction publique ne s'est pas faite sans heurts. La fusion, qui a fait l'objet d'un intense débat entre 1962 et 1967, et les élargissements ultérieurs, qui ont commencé par l'inclusion de la Grande-Bretagne, du Danemark et de l'Irlande au milieu des années 1960 et

qui se sont achevés en 1972, ont également contribué à exacerber les tensions. Il a fallu créer de l'espace pour les nouveaux membres et prévoir de nouveaux dégagements, en particulier pour les nouveaux arrivants. Il existait un fossé culturel entre les régions du Nord et du Sud, qui s'est accentué avec l'élargissement de 1995 à la Suède, à la Finlande et à l'Autriche. L'élargissement qui devait avoir lieu en 2004 a suscité une multitude d'interrogations. Cependant, le facteur le plus important a été les contraintes budgétaires de la période post-Delors et la démission de J. Santer en 1999, qui a été attribuée à une situation de mauvaise gestion générale.

La première démission d'un commissaire dans l'histoire du collège des commissaires en 1999 a eu une grande incidence sur le processus à long terme pour ce qui est de l'essor de la culture managériale à l'intérieur de la Commission. L'introduction de pratiques de gestion au sein de la Commission européenne remonte aux années 1970, bien que les principales vagues apportées par la nouvelle gestion publique aient été contenues à l'extérieur des institutions. Après la démission de la Commission Santer, l'essor de la culture managériale s'est accéléré. Cette étape a été considérée comme un moment charnière dans l'histoire de la Commission, voire comme une réforme au sens propre et historique du terme, marquant un changement important dans le régime culturel et quasi religieux de légitimation qui prévalait.

Avant de poursuivre, il faut répondre à de possibles objections légitimes. Tout d'abord, il est évident que les effets des pratiques de gestion sur la Commission européenne dépendent de la durée de leur mise en œuvre. Il ne s'agit pas d'un processus simple par lequel des pratiques sont introduites et modifient ensuite automatiquement les règles et les pratiques de la Commission. Il est évident que les effets de la réforme sont de nature variée. Dans notre analyse, nous nous concentrerons sur un seul type d'effets. Qui plus est, comme l'ont observé de nombreux commentateurs, la réforme Kinnock, du nom du commissaire britannique qui l'a menée, a donné lieu à une série de réformes distinctes (statut des fonctionnaires, gestion par objectifs, budget, ressources humaines, etc.) mises en œuvre de manière progressive. Il serait donc plus juste de parler des réformes Kinnock, au pluriel. Quoi qu'il en soit, certaines conséquences de ces réformes ont conduit à un processus de rationalisation, qui a nécessité des change-

ments dans les formes et les rituels de consécration ainsi que dans les pratiques de légitimation. Nous visons à démontrer que ces changements représentent un facteur qui a grandement contribué à la désillusion observée par Bauer (2008) et par Ellinas et Suleiman (2008). Cette désillusion n'est pas seulement une question de discours; elle est plutôt une conséquence de ces réformes, qui ont eu une incidence réelle sur la conduite des fonctionnaires. On peut l'illustrer par plusieurs aspects des réformes administratives mais, pour les besoins de notre discussion, nous nous concentrerons sur deux en particulier.

Le premier aspect est en fait le dernier dans la chronologie des réformes. Néanmoins, il est sans doute le premier en termes d'incidence sur l'avenir des carrières administratives, à savoir le concours public pour entrer dans les institutions européennes en tant qu'employé officiel du gouvernement. L'un des objectifs du Livre blanc de Kinnock était d'établir un nouveau cadre organisationnel pour la sélection du personnel. Cet objectif était motivé par un certain nombre de facteurs historiques et sociologiques. En effet, avant la démission de la Commission Santer lors d'une précédente tentative de réforme, plusieurs problèmes importants étaient apparus lors de l'organisation du concours public de 1998 pour la sélection du personnel. La création de l'Office européen de sélection du personnel (EPSO) a conduit à la réforme du concours en plusieurs étapes (Ban 2010). Bien que la dernière réforme soit encore trop récente pour qu'on puisse en étudier les résultats, ses objectifs et ses mesures sont emblématiques de l'évolution du processus de consécration. Le titre choisi par Carolyn Ban pour son article, l'une des rares études sur cette réforme, est significatif : « *Moving the sacred cow out of the road* ». La force de ce titre réside dans sa capacité d'illustrer l'enracinement profond du concours dans la culture de l'organisation et de démontrer que la simple suppression de la dimension de consécration du concours n'est qu'un détail technique.

La rhétorique de la réforme est intéressante en soi, car elle illustre les pratiques qui ont fondé la légitimité des méthodes de sélection. La culture générale, les connaissances et, en l'occurrence, la culture européenne étaient des éléments centraux qui donnaient aux lauréats un motif clair d'être fiers de leur réussite et de leur prestige, comme nous l'avons vu. Dans de nombreux entretiens, les personnes interrogées ont parlé de leur examen oral comme d'un débat sur l'intégration ou

les politiques européennes. Elles ont décrit comment elles se sont engagées dans un débat rigoureux, mais intellectuellement stimulant, avec les membres du jury. Leurs témoignages illustrent que la légitimité de l'élite repose sur la culture, qui est constamment placée au sommet de la hiérarchie des valeurs symboliques. L'introduction du concours réformé représente un changement radical. Dans un message annonçant une conférence sur un concours de l'UE à Londres en mars 2010, l'EPSO a écrit : « Nous fournirons également des renseignements sur notre nouveau processus de sélection pour les diplômés débutants » (traduction libre). En 2010, l'approche consistant à tester les connaissances sur l'UE a été remplacée par un modèle fondé sur les compétences, jugé nécessaire pour repérer les candidats ayant les capacités et le potentiel requis pour contribuer au développement de l'Europe moderne (liste de diffusion de l'UACES, mars 2010).

Quelles que soient les intentions, il est probable qu'une part importante de ces nouvelles formes visent à résoudre des problèmes pratiques tels que le nombre de candidats et les litiges. Il est aussi probable qu'une autre partie soit de nature plus idéologique (Ban 2010). Ces nouvelles formes rompent donc avec l'ordre établi à plusieurs égards. Tout d'abord, il convient d'examiner la manière dont le processus de sélection se déroule actuellement, ainsi que sa portée symbolique. La première étape, qui comprend des tests informatisés, est divisée en trois épreuves : le raisonnement verbal et numérique (qui ressemble au test GMAT), le raisonnement abstrait (comparable au test de QT) et les tests situationnels. Il s'agit de tests individuels réalisés de manière indépendante : les candidats sont placés devant un ordinateur dans un cubicule dans un centre d'évaluation aux côtés de personnes n'ayant aucun lien avec la communauté de la fonction publique européenne (recruteurs du secteur privé, bureaucrates nationaux, etc.). Il s'agit d'un changement radical par rapport au processus précédent, qui se déroulait dans une grande salle (ressemblant au stade du Heysel en Belgique) dans une « atmosphère de cathédrale » (comme l'a décrit une personne interrogée), où des milliers de personnes étaient présentes pour la même raison et animées par les mêmes préoccupations (l'écrasante majorité d'entre elles ont évoqué l'environnement impressionnant et intimidant de cette ancienne première étape du recrutement). En outre, l'exercice était caractérisé par

un haut degré de ritualisation. Il fallait trouver sa place, garder le silence, attendre l'arrivée de tous les candidats, attendre la distribution du sujet, garder à nouveau le silence, observer l'ouverture de l'enveloppe par les organisateurs puis la distribution de l'examen à des milliers de tables et d'individus, garder à nouveau le silence, être autorisé à prendre son crayon, et ainsi de suite. Il est évident que tous ne souscrivaient pas à ce rituel établi, même s'il était incorporé dans la conscience collective et, dans une certaine mesure, s'il se reflétait dans d'autres processus de sélection du personnel. Le concours était également organisé de manière symbolique : les épreuves débutaient dans des espaces collectifs, puis les candidats étaient invités à des rencontres individuelles avec l'institution. Pour certains, il s'agissait d'une première rencontre avec l'institution. Contrairement à ses modalités précédentes, le processus de sélection se déroule désormais dans un centre d'évaluation. Les candidats sont en concurrence directe les uns avec les autres et n'ont plus l'occasion d'interagir avec le jury, qui représente l'institution.

Un autre facteur crucial est l'aspect temporel. Comme le souligne l'EPSO, le nouveau processus comprend des concours beaucoup plus rapides comprenant moins d'étapes, ainsi qu'un cycle annuel de concours pour les professions les plus courantes. Ce nouveau style, inspiré de l'approche britannique dite accélérée (*fast stream*), est perçu comme plus agréable pour les candidats et, en même temps, intéressant dans la mesure où il rompt le calendrier quelque peu arbitraire et irrégulier de la sélection des administrateurs en une procédure annuelle plus routinière. En outre, le concours était auparavant un processus long, qui pouvait durer jusqu'à deux ans. Un fonctionnaire interrogé a déclaré que c'était comme embrasser une vocation « sacerdotale ». Il ne serait pas pratique d'inclure dans la présente étude les nombreux entretiens au cours desquels d'anciens candidats ont évoqué leur préparation au concours et le temps qu'ils y ont consacré, seuls ou en groupe, avec ou sans le soutien de « prépas » nationales (classes préparatoires intensives). De plus, la majorité des candidats ont passé l'examen à plusieurs reprises, ce qui a également facilité la socialisation. Une fois de plus, l'approche accélérée rompt cette longue temporalité, tout en permettant au candidat d'intérioriser les valeurs de l'administration européenne (qui étaient au cœur des questions à

choix multiples sur les politiques publiques européennes ou le statut des fonctionnaires) et en confirmant en même temps son aptitude à occuper la fonction.

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ce processus « anti-élitiste » est susceptible de transformer la socio-morphologie des personnes recrutées. Néanmoins, la dévalorisation de la consécration par l'acquisition de connaissances rend le processus de recrutement peu susceptible de devenir moins élitiste. En réalité, le type d'élite consacrée ne fait que changer. En effet, les tests informatisés tels que le GMAT et le test de QI sont tout sauf neutres. Ce sont les mêmes exercices auxquels se livrent quotidiennement les étudiants des écoles de commerce. De plus, les exercices axés sur la gestion dans les centres d'évaluation consacrent également des compétences et des modèles de gestion importés du secteur privé international, ce qui n'est pas plus neutre. La nouvelle méthode risque de dévaloriser le modèle et les compétences de l'ancienne élite administrative continentale au profit d'un nouveau modèle international (anglo-américain?) d'élite administrative indifférenciée. Il ne s'agit pas seulement de démocratiser le processus de recrutement. La nouvelle formule du concours public a réussi à cibler des agents proches de ce dernier modèle, issus d'écoles de commerce plutôt que d'écoles de droit public ou de la fonction publique. Cela a contribué à la formation d'une élite alternative, semblable à la classe mondiale des gestionnaires et des élites économiques et plus conforme à l'esprit néolibéral mondial.

Ce processus de délégitimation s'accompagne de diverses autres pratiques qui ont joué un rôle central dans la quête de noblesse des fonctionnaires européens. La première concerne la transparence et la responsabilité. Les pratiques susmentionnées ont provoqué un éloignement notable du concept des « mystères de l'État » tel que défini par Ernst Kantorowicz (1956), et de celui de *mysterium* du *ministerium* tel que décrit par les scolastiques du Moyen-Âge. On peut traduire ce concept par le mystère de la fonction qui structure la fabrication de l'État et de sa haute fonction publique (Bourdieu/Wacquant). Même si le charisme de fonction de certains fonctionnaires européens, et surtout des directeurs généraux de la Commission, était considéré au sein de la Commission européenne comme une notion relevant de la légende, il a réellement exercé une influence, sans réflexivité et souvent

implicitement, et a aussi été pratiqué personnellement dans un contexte impersonnel. Cet élément est important pour comprendre la dimension charismatique. Le double changement introduit par la responsabilité personnelle et l'obligation de rendre compte à travers la préparation du rapport annuel suppose une procédure objective et un compte rendu public annuel et bureaucratique pour les directeurs généraux. Cela contraste avec l'effet magique obtenu auparavant par l'accomplissement de petits miracles, comme faire aboutir des négociations difficiles, résister à la pression des États membres, mettre fin à un long conflit, réussir à maintenir sa position face au Parlement européen ou au Conseil, etc. La notion d'incarnation de l'intérêt général (comme une opération magique) ne nécessitait aucune autre forme de démonstration objective ou de traçabilité.

Dans le même ordre d'idées, la promotion d'une nouvelle « culture de service », incarnée par les codes de conduite publiés depuis 2000 en réponse aux craintes de corruption à la suite de la démission de la Commission Santer (Cini 2007), a produit des résultats inattendus, voire pervers. L'idée que les fonctionnaires doivent être tenus responsables de la qualité de leur travail est un principe de gouvernance de longue date. Les fonctionnaires aussi bien que le grand public qui interagit avec eux adhèrent à ce principe. Toutefois, étant donné que les décideurs politiques ont toujours accordé une importance primordiale au fondement juridique de leurs politiques et pratiques, le contrôle accru de la légalité et de la « moralité » qui est apparu parallèlement à l'introduction de nouvelles politiques de moralité dans les années 2000 a conduit à une situation singulière où la suspicion a remplacé la croyance et l'enchantement européen. Cette question générale pourrait également déboucher sur de nouvelles perspectives concernant les effets pratiques de l'introduction de vastes politiques de responsabilisation.

Conclusion : l'importance du sens du service et de la mission

En conclusion, le cas de cette réforme illustre l'un des paradoxes dont il est question dans l'article « The middle aging of the new public management » de Hood et Peters (2004). La nouvelle gestion publique a été adoptée à un moment où les institutions européennes cher-

chaient à se remettre des scandales qui avaient provoqué la destitution de la Commission européenne pour cause de mauvaise gestion. Cependant, la réforme a engendré un changement de culture qui a sapé la base culturelle de la légitimité, fondée sur le sens du service et de la mission qui avait été patiemment inculqué au cours des décennies précédentes, pour établir la réputation et la légitimité de la fonction publique européenne.

Ces effets ont été particulièrement prononcés à un moment où la Commission était politiquement désorientée dans sa phase néolibérale sous Barroso et où les référendums sur le traité constitutionnel de l'UE ont été rejetés en France et aux Pays-Bas. Pendant longtemps, la Commission a connu une baisse du nombre d'étudiants qui se sentaient appelés à servir les institutions européennes, en particulier lorsqu'elle a assumé un rôle de police budgétaire de l'Europe et d'aile armée pour mettre la Grèce à genoux.

La situation a toutefois évolué depuis. À l'interne, on a estimé que le balancier était allé trop loin et qu'il fallait réformer la réforme administrative. La politique est également intervenue, avec une commission qui s'est voulue plus politique et moins néolibérale. Cela a été particulièrement évident après la période d'ouverture du pacte vert pour l'Europe, qui a permis de retrouver un sens de la mission proche d'un équivalent fonctionnel du « *New Deal* » de Roosevelt, qui est discuté plus en détail dans d'autres chapitres du présent ouvrage. Outre le contexte de la fonction publique européenne, notre étude de cas sert à illustrer le fait que la mission de la fonction publique n'est laïque qu'en apparence, comme l'a dit Merton. La légitimité de la fonction publique ne repose pas uniquement sur la froide rationalité de la bureaucratie, même si elle est efficace. C'est plutôt sa capacité de représenter et d'incarner quelque chose de plus grand, de plus généreux et de plus durable qui assure sa légitimité. C'est pourquoi la mission de la fonction publique, autant pour ceux qui doivent la mener à bien que pour ceux qu'elle concerne, ne peut se réduire à de simples objectifs de plans de gestion.

RÉFÉRENCES

- Ban, C. (2010). « Reforming the staffing process in the European Union Institutions: Moving the sacred cow out of the road », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, no 1, 5–24.
- (2013). *Management and culture in an enlarged European Commission: From diversity to unity?* Springer.
- Bauer, M. (2008). « Diffuse anxieties, deprived entrepreneurs: Commission reform and middle management », *Journal of European Public Policy*, vol. 15, no 5, *Reforming the European Commission*, sous la dir. de M. Bauer.
- Bourdieu, P. (1994). *The State Nobility: Elite Schools in the Field of Power*, vol. 12, no 1, Cambridge : Polity Press, p. 1–18.
- Cini, M. (2007). *From Integration to Integrity: Administrative Ethics and Reform in the European Commission*, Manchester : Manchester University Press.
- Ellinas, A., et E. Suleiman (2008). « Reforming the commission: Between modernization and bureaucratization », *Journal of European Public Policy*, vol. 15, no 5, *Reforming the European Commission*, sous la dir. de M. Bauer.
- Georgakakis, D., et M. de Lassalle (2010). « Who are the DG? Trajectories and careers of the directors-general of the Commission », dans J. Rowell et M. Mangenot (dir.), *A Political Sociology of the European Union: Reassessing Constructivism*, Manchester : Manchester University Press.
- Georgakakis, D. (2017). *European civil service in (times of) crisis: A political sociology of the changing power of Eurocrats*, Springer International Publishing.
- « Compter la fonction publique européenne : pistes et matériaux pour une histoire sociale et politique de la statistique du personnel des institutions européennes », *Histoire & mesure*, vol. 35, no 2, 105–132.
- Hood, C., et G. Peters (2004). « The middle aging of new public management: into the age of paradox? », *Journal of public administration research and theory*, vol. 14, no 3, 267–282.
- Hooghe, L. (2012). « Images of Europe: How Commission officials conceive their institution's role in the EU », *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, no 1, 87–111.
- Kaiser, W. (2007). *Christian democracy and the origins of European Union*, Cambridge University Press.
- Kassim, H. (2008). « “Mission impossible”, but mission accomplished: the Kinnock reforms and the European Commission », *Journal of European Public Policy*, vol. 15, no 5, *Reforming the European Commission*, sous la dir. de M. Bauer, 648–668.
- Milward, Alan. S (2000). *The European Rescue of the Nation State*, 2e éd., Londres : Routledge.
- Page, E., et V. Wright (dir.) (2006). *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Londres, Palgrave, 2006.

- Peters, B. G., et D.J. Savoie (1994). « Civil service reform: Misdiagnosing the patient », *Public Administration Review*, vol. 45, no 5, 418–425.
- Seidel, K. (2010). *The process of politics in Europe: The rise of European elites and supranational institutions*, Londres : Tauris.
- Shore, C. (2000). *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*, Londres : Routledge.
- Stevens, A., et H. Stevens (2001). *Brussels Bureaucrats, The Administration of European Union*, Londres : Palgrave.
- Weber, M., et S.N. Eisenstadt (1968). *On charisma and institution building: selected papers*, édition et introduction de S.N. Eisenstadt, Chicago : University of Chicago Press.

NOTES

1. Cette section se fonde sur des références et des archives dont on peut trouver les détails dans *European Civil Service* et *Compter la fonction publique européenne* de Georgakakis.
- 2 Précisions que Max Weber distingue deux types de charisme : le charisme du chef et le charisme de fonction, qu'il illustre par l'exemple de l'Église, mais aussi celui de l'administration. Sur ces questions, voir Weber et Eisenstadt (1968).

Un bref post-scriptum

B. GUY PETERS

LA FONCTION PUBLIQUE est l'une des institutions centrales de l'État. Elle assure la continuité, fournit l'expertise et prend l'engagement de servir le public, et elle le fait en recevant peu d'accolades des politiciens qu'elle sert et des récompenses généralement modestes. Malgré ces vertus, la fonction publique est souvent la cible d'attaques de la part des médias, de certains universitaires et même du public qu'elle sert. La « bureaucratie » est toujours une cible facile pour les élus, qui peuvent marquer des points politiques en promettant de réformer l'institution.

La fonction publique a survécu durant des décennies et son institutionnalisation est bien ancrée dans les systèmes politiques démocratiques. Bien que la fonction publique puisse différer quelque peu selon les pays, la plupart des fonctions publiques ont comme caractéristiques communes leur neutralité politique, leur professionnalisme et leurs compétences en matière de gouvernance, tant sur le fond que sur les procédures. Encore une fois, malgré ses vertus, la fonction publique est de plus en plus l'objet de critiques dans un certain nombre de systèmes démocratiques, et les chapitres du présent ouvrage démontrent que plusieurs fonctions publiques sont nettement en déclin. Le déclin de la fonction publique se manifeste de diverses façons. Dans certains cas, il prend la forme d'une perte de confiance des politiciens, qui cherchent à politiser la bureaucratie publique et à installer leurs propres alliés politiques dans des postes qui auraient pu être occupés par des fonctionnaires. Dans d'autres cas, le déclin s'est traduit par une perte de confiance et de respect parmi la population. Parfois encore, ce qui était un choix de carrière respecté et populaire chez les jeunes a perdu son lustre, et il s'avère difficile pour le gouvernement d'attirer les candidats les meilleurs et les plus brillants au sein de la fonction publique. Ces formes de déclin sont toutes reliées jusqu'à un certain point et peuvent se renforcer mutuellement.

Les chapitres de ce livre tentent de répondre à la question « Que s'est-il passé? », et la question qu'il convient maintenant de se poser est : « Que pouvons-nous faire? » Autrement dit, que peut-on faire pour que la fonction publique retrouve sinon son âge d'or, du moins un niveau approprié de respect et d'influence? Il importe de rétablir la fonction publique non seulement pour le bien-être des fonctionnaires actuels et futurs, mais aussi pour celui de la société qu'ils et elles servent. Même si beaucoup dénigrent peut-être la fonction publique, les politiciens ont besoin de son expertise et de sa mémoire collective pour être en mesure de gouverner efficacement et pour prévenir les erreurs du passé (Nagel et Paters 2020). Les citoyens ont également besoin des fonctionnaires de carrière, qui veillent à l'équité dans la mise en œuvre des politiques, qui assurent la prévisibilité des politiques, ce qui procure une certaine assurance au public, et qui fournissent des programmes et des services de manière accessible à tous et à toutes.

Une chose qu'il semble crucial que les fonctionnaires fassent pour aider à rétablir leur statut dans le secteur public et dans la société, c'est d'accepter que leur position apolitique ne soit plus aussi importante qu'elle l'était autrefois. Cette idée semble faire fi de la nature même de la fonction publique de carrière, mais elle reflète plus justement le caractère politisé des institutions gouvernementales dans lesquelles les fonctionnaires exercent maintenant leurs fonctions. Dans de nombreux systèmes politiques, de fortes pressions se sont exercées en faveur d'une politisation fonctionnelle, voire d'une politisation officielle de la fonction publique (Hustedt et Salomonsen 2014, 80). C'est-à-dire qu'au lieu d'agir comme des professionnels neutres, les fonctionnaires experts sont de plus en plus tenus de s'engager envers les programmes politiques du gouvernement du jour. On s'attend à ce que leurs conseils cadrent davantage avec les positions politiques du gouvernement, et ils agissent maintenant plus souvent comme porte-paroles du gouvernement que comme les éminences grises qui travaillent dans les coulisses. S'étant vu imposer ce rôle politique largement contre leur gré, les fonctionnaires devraient l'assumer et commencer à prendre position plus ouvertement sur les politiques. Ce rôle plus actif revêt une importance particulière lorsque des partis politiques populistes et antilibéraux se sont emparés du pouvoir. Comme le font valoir

Barry Bozeman et ses collaborateurs, les fonctionnaires qui refuseraient d'intervenir dans un tel contexte se feraient les complices de gouvernements antilibéraux (Bozeman et al. 2024). De façon plus générale, Kutsal Yesilkagit et ses collaborateurs ont soutenu que les fonctionnaires ont un rôle à jouer en tant que gardiens de l'État (Yesilkagit et al. 2024). Les fonctionnaires représentent effectivement la continuité de l'État et de ses institutions et devraient faire valoir leur compréhension de l'intérêt de l'État et de la société, plutôt que les intérêts du gouvernement en exercice quel qu'il soit.

L'idée que les fonctionnaires adoptent de telles positions politiques n'est pas farfelue. Par exemple, pendant l'administration Trump, des fonctionnaires du Département d'État et de la Environmental Protection Agency ont exprimé publiquement leur opposition à certaines politiques et plusieurs ont démissionné de leur poste (Drezner 2019). Plus récemment, des fonctionnaires français se préparaient à une résistance ouverte si jamais le parti du Rassemblement national remportait les élections de 2024 (Trippenbach 2024), et les fonctionnaires des Pays-Bas manifestaient contre le nouveau gouvernement d'extrême droite dans ce pays. Cet environnement politique est nouveau, et les fonctions publiques doivent s'y tailler un rôle qui favorise l'intérêt de la bonne gouvernance.

En plus d'emprunter la voie ouvertement politique pour tenter de rétablir leur position, les fonctionnaires peuvent nouer des alliances avec des groupes de la société civile qui les appuient et qui appuient la bonne gouvernance. Par exemple, aux États-Unis, l'Alliance Volcker et plusieurs autres organismes ont entrepris des campagnes visant à améliorer l'image de la fonction publique et à encourager les jeunes à faire carrière dans l'administration publique. De plus, dans les pays démocratiques, les fonctionnaires ont des syndicats et des associations professionnelles qui peuvent non seulement servir à améliorer les salaires et les conditions de travail, mais aussi contribuer à diffuser l'information au sujet des qualités des fonctionnaires et des récompenses qu'offre une carrière dans le secteur public.

Enfin, les fonctionnaires peuvent collaborer avec leurs clients afin de promouvoir leurs intérêts et l'intérêt de la bonne gouvernance. Les données d'enquêtes menées dans un certain nombre de pays démontrent qu'une majorité des citoyens, et dans certains cas une grande ma-

jorité, ont une bien meilleure opinion des fonctionnaires que des politiciens. De même, la plupart des répondants indiquent que leurs interactions avec les fonctionnaires pendant la prestation de services sont positives. Ces clients constituent donc un vaste réservoir de bonne volonté envers la fonction publique, qui peut aider à améliorer la perception générale de la qualité et de l'importance de la fonction publique.

Certaines de ces perspectives sur le rôle de la fonction publique peuvent sembler antidémocratiques et le sont peut-être si l'on conçoit la démocratie selon la règle de la majorité simple (Peters et Pierre 2022). Selon cette conception de la démocratie, un parti qui obtient la majorité électorale devrait pouvoir élaborer des politiques et devrait pouvoir compter sur la collaboration de la fonction publique. En revanche, la démocratie libérale insiste également sur la primauté du droit et la protection des droits des minorités. Selon cette conception de la démocratie, la fonction publique a un rôle important à jouer dans la protection des droits des citoyens et des clients. Il est nécessaire cependant de réfléchir attentivement à la façon dont les fonctionnaires peuvent jouer un rôle plus visible dans la gouvernance et la démocratie représentative. Les politiciens et les fonctionnaires dans les systèmes parlementaires inspirés du modèle de Westminster devront s'attaquer aux problèmes de reddition de comptes.

On a beaucoup parlé dernièrement de la taille de la fonction publique et des pratiques de gestion inefficaces du secteur public. C'est ce qui a conduit à l'adoption de la nouvelle gestion publique dans de nombreux pays occidentaux. Ce recueil d'essais fait valoir que la nouvelle gestion publique n'a pas répondu aux attentes. Les fonctionnaires mieux que quiconque savent que la plupart des pratiques de gestion du secteur privé ne donnent pas de bons résultats dans l'administration publique. Les fonctions publiques devraient accueillir favorablement la tenue d'un débat ouvert sur la meilleure façon de gérer les activités gouvernementales et d'établir la taille de la bureaucratie gouvernementale.

Ce livre cherche à comprendre ce qui s'est passé dans la fonction publique de démocraties riches et à amorcer une réflexion sur l'avenir de cette institution. Il est important de répondre aux deux questions formulées dans l'intérêt de la qualité de la gouvernance assurée aux citoyens et de la santé des institutions démocratiques. Ce bref post-

scriptum n'a fait que commencer à explorer la deuxième question, mais nous espérons que d'autres travaux se pencheront sur cette question et apporteront des réponses viables qui aideront à poursuivre la quête d'une bonne gouvernance.

RÉFÉRENCES

- Bozeman, Barry, et al. (2024). « The deformation of democracy in the United States: When does bureaucratic “neutral competence” rise to complicity? », *Public Administration Review*, vol. 84, no 5, 796–816.
- Drezner, David W. (2019). « Present at the Destruction: The Trump Administration and the Foreign Policy Bureaucracy », *Journal of Politics*, vol. 81, no 2, 723–730.
- Hustedt, Thurid, et H.H. Salomonsen (2014). « Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 80, no 4, 746–765.
- Nagel, M.L., et B.G. Peters (2020). *Zombie Ideas: Why Failed Policy Ideas Persist* (Cambridge : Cambridge University Press).
- Peters, B.G., et Jon Pierre (2022). « Politicisation of the public service during democratic backsliding: Alternative perspectives », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 81, no 4, 629–639.
- Trippenbach, Ivonne (2024). « Face à un possible gouvernement d’extrême droite, des cadres de l’État tétanisés », *Le Monde*, 15 juin.
- Yesilkagit, Kutsal, et al. (2024). « The Guardian State: Strengthening the public service against democratic backsliding », *Public Administration Review*, vol. 83, no 3, 414–425.

À propos des auteurs

Jonathan Boston, ONZM, est professeur émérite de politiques publiques à la School of Government de l'Université Victoria de Wellington. Ses travaux de recherche traitent notamment de la politique sur les changements climatiques, de la pauvreté infantile, de la gouvernance anticipative, de la gestion publique, du financement de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de la conception de l'État providence. Il a agi à plusieurs reprises comme directeur de l'Institute of Policy Studies et directeur de l'Institute for Governance and Policy Studies à l'Université Victoria de Wellington. Au cours de sa carrière en Nouvelle-Zélande, il a participé à un large éventail de groupes consultatifs et été employé par plusieurs organismes gouvernementaux, dont le ministère des Finances, le ministère de l'Environnement et la Commission sur l'enseignement supérieur. Il a de plus été membre du conseil d'administration de diverses organisations non gouvernementales, dont Oxfam Aotearoa (2013 à 2022).

Ses ouvrages récents incluent : *Governing for the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow* (2016); *Safeguarding the Future: Governing in an Uncertain World* (2017); *Transforming the Welfare State: Towards a New Social Contract* (2019); et *A Radically Different World: Preparing for Climate Change* (2024). Il est également rédacteur de *Policy Quarterly* depuis 2005.

Ruth Dixon s'est jointe au Département de politique et des relations internationales de l'Université d'Oxford en 2006, issue du domaine de la recherche médicale. Elle y a travaillé jusqu'en 2015 et a publié, en collaboration avec Christopher Hood, *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform*

and Change in UK Central Government (Oxford University Press 2015), qui a reçu le prix W.J.M. Mackenzie décerné par la UK Political Studies Association et le prix Louis Brownlow de la US National Academy of Public Administration. Jusqu'à sa retraite en 2023, Ruth a occupé des postes de recherche à la Blavatnik School of Government et de *parliamentary academic fellow* à la bibliothèque de la Chambre des lords.

Didier Georgakakis est professeur de science politique et titulaire de la chaire Jean Monnet de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne. Il est membre du Centre européen de sociologie et de science politique (CNRS/PI/EHESS) et membre honoraire de l'Institut universitaire de France. De plus, il est maître de conférences au Collège d'Europe de Bruges, où il est directeur du programme d'études européennes générales.

Georgakakis est l'auteur de nombreuses publications portant sur les politiques et l'administration de l'Union européenne. Ses publications en anglais comprennent *The Euro Civil Service in (Times of) Crisis: A political sociology of the changing power of Eurocrats* (Palgrave, 2017), the edited volumes of *The Changing Topography of the EU Administration* (Palgrave, 2024), and *The Field of Eurocracy: Mapping EU Actors and Professionals* (Palgrave, 2013, avec J. Rowell).

Dans les années 2010, il a été vice-président de l'Association française de science politique et de la European Confederation of Political Science Associations (ECPSA). Il est aussi un membre fondateur de la European Alliance for Social Science and Humanities, qui a contribué à tripler le budget de l'Union européenne consacré aux SHS pour la période de 2020 à 2027.

Christopher Hood était professeur émérite au All Souls College d'Oxford jusqu'à son décès, au début de 2025. Il a enseigné l'administration publique sur trois continents et été lauréat de cinq prix de recherche en administration publique, dont le prix John Gaus de l'American Political Science Association en 2021. Il était chercheur à la United States National Academy of Public Administration et à la British Academy et a reçu un doctorat

honorifique de l'Université Erasmus de Rotterdam et de l'Université Hang Seng de Hongkong. Son plus récent ouvrage (codirigé avec Maia King, Iain McLean et Barbara Piotrowska) est *The Way the Money Goes: The Fiscal Constitution and Public Spending in the UK* (Oxford University Press 2023).

Masao Kikuchi est professeur de politiques publiques et de gestion au Département de gestion publique de l'École d'administration publique de l'Université de Meiji à Tokyo, au Japon. Il a publié de nombreux articles dans des revues internationales et japonaises telles que *Public Administration Review*, *Asian Review of Public Administration*, *International Public Management Review*, *Environmental Policy and Governance* et *Lex localis – Journal of Local Self-Government*. Il a également écrit des chapitres et des monographies dans *Political Patronage in Asian Bureaucracies*, *Handbook on the Politics of Public Administration*, *International Handbook on Civil Service Systems* et *Handbook of Public Administration in East Asia*, notamment. Il a été membre du comité de rédaction des revues *International Review of Administrative Sciences*, *International Journal of Public Administration* et *Public Organization Review*, entre autres.

Vincent Martigny est professeur en science politique à l'Université de Nice Côte d'Azur et directeur du département. Il est membre du laboratoire ERMES (Équipe de Recherche sur les Mutations de l'Europe et de ses Sociétés) et chercheur associé au CEVIPOF (Centre de recherches politiques de Sciences Po). Il est également maître de conférences à l'École polytechnique, où il dirige le programme d'administration publique. Ses recherches portent sur la vie politique française et plus précisément sur la présidentialisation des systèmes politiques et le rôle des organes centraux de l'exécutif dans six démocraties, en collaboration avec Guy Peters. Ses publications comprennent un livre sur le sujet, *Le retour du Prince* (2019), et plusieurs articles savants en français et en anglais consacrés à l'étude de la vie politique française, qui prêtent une attention particulière au principal conseiller présidentiel, le secrétaire général de la présidence française.

Keun Namkoong est professeur émérite distingué à l'Université nationale des sciences et de la technologie de Séoul. Il a reçu son doctorat de l'Université de Pittsburgh. Ses recherches se concentrent sur les théories des politiques publiques, la bureaucratie et les réformes administratives. Il est auteur, coauteur ou éditeur de nombreux articles et livres, dont *Public Administration and Policy in Korea*, *Research Methods for Public Administration*, *Policy Sciences: Theories and Empirical Studies*, and *Governing from the Center in Korea*.

Il a été rédacteur en chef des revues *Korean Public Administration Review* et *Korean Journal of Public Administration*, et a joué un rôle de premier plan à titre de président de l'Association coréenne d'administration publique et de recteur de l'Université nationale des sciences et de la technologie de Séoul.

B. Guy Peters est professeur d'administration américaine Maurice Falk à l'Université de Pittsburgh. Il est le président fondateur de l'International Public Policy Association et le rédacteur en chef de l'*International Review of Public Policy*. Il a été récipiendaire de doctorats honorifiques de quatre universités européennes et de prix d'excellence de plusieurs organismes savants pour l'ensemble de ses réalisations. Ses plus récentes publications incluent *Administrative Traditions* (Oxford University Press 2021) et *Political Patronage in Asian Bureaucracies* (Cambridge University Press 2023).

Jos C.N. Raadschelders est professeur d'administration publique au John Glenn College of Public Affairs, de l'Ohio State University. Il est corédacteur en chef de la revue *Public Administration Review*. Ses sujets de recherche comprennent l'histoire administrative, la gouvernance comparée, la nature de l'étude de l'administration publique, la place et le rôle des gouvernements dans les sociétés au fil du temps, les systèmes de fonction publique, la bureaucratie et la démocratie. Il est chercheur à la National Academy of Public Administration.

Donald J. Savoie est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en administration publique et en gouvernance (niveau 1) à l'Université de Moncton. Ses réalisations en recherche sont prodigieuses et ont une influence évidente sur la vie politique et l'administration publique au Canada depuis des années. Son œuvre lui a valu de nombreux prix et récompenses au pays et sur la scène internationale, et il a reçu huit doctorats honorifiques de la part d'universités canadiennes. Il a été élu membre de la Société royale du Canada en 1992 et fait Compagnon de l'Ordre du Canada en 2022.

Göran Sundström est professeur de science politique et directeur du Département de science politique à l'Université de Stockholm. Ses recherches portent sur l'administration publique et la réforme administrative, le centre de l'exécutif (*core executive*), le rôle des fonctionnaires dans un État transformé, l'europanisation des États-nations, la gouvernance et la théorie institutionnelle. Il est coauteur de l'ouvrage *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance* (Oxford University Press 2015) et directeur de la section sur l'administration publique dans l'ouvrage *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (Oxford University Press 2016). Il a récemment dirigé un programme de recherche sur la planification et la construction de l'hôpital Nya Karolinska Solna selon la notion de mégaprojet. Il participe actuellement à deux projets de recherche comparative : un sur la coordination des organes centraux de l'exécutif et un sur les conseillers politiques dans les organes centraux de l'exécutif.

Sandra van Thiel est professeure de gestion publique au Département d'administration publique et de sociologie de l'Université Erasmus de Rotterdam et au Département d'administration publique de l'Université Radboud de Nijmegen. Ses recherches portent principalement sur les agences exécutives et les organismes publics et leur relation avec leur ministère d'attache. Elle a publié sur des sujets liés aux domaines de la gestion publique, des agences exécutives et des méthodes de recherche dans des revues internationales évaluées par des pairs et chez des éditeurs universitaires, par exemple *Palgrave Handbook of Public*

Administration and Public Management in Europe (avec Edoardo Ongaro) et *Research Methods in Public Administration and Public Management* (Routledge). Elle est également rédactrice en chef de l'*International Journal of Public Sector Management (IJPSM)*.

Parallèlement à son travail universitaire, elle agit régulièrement comme consultante auprès de gouvernements et d'agences exécutives aux Pays-Bas et à l'étranger. En 2012, elle a coordonné une enquête parlementaire pour le Sénat néerlandais et, en date de 2024, elle est présidente du conseil consultatif scientifique de la police nationale néerlandaise.

Sylvia Veit est professeure d'administration publique et de gouvernance numérique à l'Université Helmut Schmidt de Hambourg, en Allemagne. Auparavant, elle était professeure de gestion publique à l'Université de Kassel, en Allemagne. Ses recherches portent principalement sur les relations politico-administratives, la réforme administrative et les systèmes de conseil politique. Elle a mené des recherches approfondies sur la politisation de l'administration publique et le cheminement professionnel des hauts fonctionnaires et des élus de l'exécutif. Elle s'intéresse tout particulièrement à l'évolution de la bureaucratie ministérielle en Allemagne depuis le début du 20^e siècle.

QUE S'EST-IL PASSÉ?

Le **DÉCLIN** de la **FONCTION PUBLIQUE**
dans les **GOUVERNEMENTS DÉMOCRATIQUES**

Les institutions politiques et administratives nationales ont perdu des plumes ces dernières décennies. Que s'est-il passé? Une équipe d'éminents chercheurs et chercheuses universitaires de onze pays se sont unis pour répondre à cette question dans une perspective comparative. Ce recueil d'essais examine les défis auxquels sont confrontés les gouvernements nationaux et leur fonction publique en Amérique du Nord, en Europe et en Asie, et qui sont semblables peu importe le système politique dans lequel ils évoluent.



DONALD J. SAVOIE
INSTITUT • INSTITUTE

ISBN 978-0-88659-307-0



9 780886 593070