



SIGMA

Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion
Initiative conjointe de l'OCDE et l'UE, principalement financée par l'UE

CONSEILLERS POLITIQUES ET FONCTIONNAIRES DES PAYS EUROPÉENS

DOCUMENT SIGMA N° 38, 2007

Préparé pour Sigma par Simon James

Avec des chapitres par pays conçus par Thomas Broeng Jørgensen et Rikke Ginnerup (Danemark), Jacek Czaputowicz (Pologne), José Alexandre Guimarães de Sousa Pinheiro (Portugal), Antonio Natera-Peral et Francisco Javier Ruiz-Martínez (Espagne), ainsi que Katharine Raymond (Royaume-Uni)

Ce rapport est produit avec le soutien financier de l'Union européenne. Les idées exprimées ici ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Union européenne, des pays Membres de l'OCDE ou des pays bénéficiaires participant au Programme SIGMA.

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion — est une initiative conjointe de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne, principalement financée par l'UE.

En œuvrant en partenariat avec les pays bénéficiaires, Sigma contribue à l'amélioration des institutions publiques de la manière suivante :

- En évaluant la progression des réformes et en fixant les priorités d'après un niveau de référence qui reflète les bonnes pratiques européennes et la législation en vigueur dans l'UE (*l'acquis communautaire*)
- En aidant les décideurs et les administrations à mettre en place des organisations et des procédures conformes aux normes européennes et aux bonnes pratiques
- En facilitant l'apport des bailleurs de fonds au sein et en dehors de l'Europe en aidant à concevoir des projets, en veillant au respect des conditions préalables et en soutenant la mise en œuvre.

En 2007, Sigma fonctionne avec les pays partenaires suivants :

- **Nouveaux états Membres de l'UE** : Bulgarie et Roumanie
- **Pays candidats à l'UE**— Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine et Turquie
- **Pays des Balkans occidentaux** — Albanie, Bosnie-Herzégovine (fédération de Bosnie-Herzégovine et République Serbe de Bosnie), Monténégro, Serbie et Kosovo (gouverné depuis juin 1999 par la mission intérimaire d'administration de l'ONU (UNMIK) au Kosovo)
- **L'Ukraine** (activités financées par la Suède et le Royaume-Uni).

Le programme Sigma soutient les initiatives de réforme des pays partenaires dans les domaines suivants :

- Structures juridiques et administratives, fonction publique et justice ; systèmes d'intégrité publique
- Contrôle financier interne de l'État, audit externe, dispositif antifraude et gestion des fonds de l'UE
- Gestion de la dépense publique, du budget et du trésor public
- Marchés publics
- Politique et coordination
- Amélioration de la réglementation.

Pour plus d'informations sur le programme Sigma, consultez notre site Internet :

<http://www.sigmaweb.org>

© OCDE 2007

Ceci est une traduction à partir du titre original : *Political Advisors and Civil Servants in European Countries* [GOV/SIGMA(2007)2/REV1].

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction de cette publication à usage commercial ou non-commercial devra être envoyée à rights@oecd.org.

AVANT-PROPOS

La définition du rôle des conseillers politiques est actuellement un sujet hautement pertinent dans la plupart des démocraties, et particulièrement dans les nouveaux États membres de l'UE ainsi que dans les pays candidats et ceux du programme CARDS ; pourtant, il existe peu d'informations comparatives. Pour combler cette lacune, à l'automne 2005, le programme Sigma a lancé une étude sur questionnaire visant à recueillir l'expérience des divers pays.

En janvier et février-mars 2006, le programme Sigma, de concert avec la mission de l'OSCE au Kosovo, Public Administration International (PAI) et le bureau du Premier ministre du Kosovo, a organisé deux séries de séminaires sur le rôle des conseillers politiques et des hauts fonctionnaires. Le but de ces séminaires consistait à promouvoir une compréhension plus éclairée des rôles respectifs des fonctionnaires et des conseillers politiques dans les ministères du Kosovo et à trouver les moyens de clarifier et renforcer les relations de travail. Durant les séminaires, différentes perspectives européennes (Lituanie, Grande-Bretagne, Pologne et Suède) sur les rôles des conseillers politiques et des fonctionnaires ont été présentées et discutées lors de débats et ateliers.

La première partie de cette étude fournit une synthèse du rôle des conseillers politiques et de leurs relations avec les fonctionnaires dans les pays de l'OCDE, en tirant également parti des renseignements recueillis lors des séminaires organisés au Kosovo. La deuxième partie se compose de chapitres détaillés pays par pays sur les conseillers politiques au Danemark, en Pologne, au Portugal, en Espagne ainsi qu'en Grande-Bretagne.

Cette publication s'adresse principalement aux bureaux ou secrétariats gouvernementaux et aux ministères des pays situés dans la région concernée par le programme CARDS, mais peut également s'avérer utile à d'autres pays en pleine transition qui cherchent actuellement à améliorer le fonctionnement de leurs ministères. L'étude s'inscrit dans un processus continu de formation des fonctionnaires et conseillers politiques des pays cibles en apportant une perspective internationale.

Toutes les publications de Sigma sont disponibles sur le site Web de Sigma.

TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA.....	2
AVANT-PROPOS.....	3
NOTE DE SYNTHÈSE.....	5
I - ÉTUDE COMPARATIVE	7
II - CHAPITRES PAR PAYS	23
DANEMARK.....	23
POLOGNE	33
PORTUGAL.....	41
ESPAGNE	49
ROYAUME-UNI	62

NOTE DE SYNTHÈSE

La tension entre conseillers politiques et fonctionnaires est inhérente aux structures administratives démocratiques. Comment les pays définissent-ils des rôles adéquats pour des conseillers politiques et des fonctionnaires aussi ancrés dans leur histoire ? Quelles réglementations régissent leurs fonctions respectives ? Comment les conseillers politiques et les fonctionnaires coopèrent-ils ? Quels sont les points de litige et comment les désaccords sont-ils résolus ? Y a-t-il des innovations nationales, y compris en matière de formation ? La finalité de cette étude consiste à présenter un éventail de traditions nationales en matière de rôles et responsabilités des conseillers politiques et fonctionnaires, ainsi que les dispositions institutionnelles instaurées pour remédier aux sources de conflit intrinsèques.

Synthèse des principaux résultats :

- Les rapports entre les conseillers politiques et les fonctionnaires tendent à être problématiques dans la plupart des États membres de l'UE et de l'OCDE. Les frictions surviennent en particulier dans un contexte transitoire et dans les pays dotés de fonctions publiques de longue date où de nouveaux conseillers politiques entrent en scène.
- Les fonctionnaires et les conseillers politiques jouent des rôles certes différents, mais cependant complémentaires : Ils partagent la responsabilité en matière de conseils en politique, ainsi que la fidélité au ministre. Les conseillers politiques prodiguent leurs conseils d'un point de vue politique. La fonction publique est chargée de l'administration, de l'exécution et de l'application des politiques, mais également d'élaborer des options politiques pour le ministre.
- Les conseillers politiques doivent compter sur la collaboration du corps des fonctionnaires. En contrepartie, les fonctionnaires s'aperçoivent souvent que les conseillers politiques peuvent les aider à comprendre l'environnement politique dans lequel ils évoluent.
- Les frontières entre conseillers politiques et fonctionnaires doivent être clairement comprises et respectées, mais elles constituent une ligne et pas un mur. Les ministères ne peuvent fonctionner efficacement à moins que les deux groupes ne travaillent ensemble.

Principaux résultats par pays :

- Au **Danemark**, la fonction publique (une bureaucratie au mérite et un système de carrière où de hauts fonctionnaires politiquement neutres sont principalement recrutés au sein du ministère) prodigue à la fois des conseils politiques et politico-stratégiques, mais s'abstient toutefois de s'engager dans la politique partisane. Un seul conseiller politique auprès du ministre est autorisé par ministère ; il est davantage chargé de traiter des questions relatives à la presse que de prodiguer des conseils tactiques au ministre. Un Livre blanc de 2004 clarifie plus avant les rôles et responsabilités respectives, et un stage de formation, obligatoire pour les conseillers politiques entrants, est censé les préparer à travailler dans un environnement ministériel.
- **En Pologne**, il a été difficile de procéder à la séparation entre la sphère de la fonction publique et la sphère politique et de la préserver. La Pologne a adopté un système de cabinets politiques régis par des directives ministérielles individuelles où les conseillers politiques et les fonctionnaires œuvrent de concert pour prodiguer des conseils politiques aux décideurs. Une réglementation exhaustive des cabinets politiques serait la bienvenue, notamment au vu d'une opinion publique très négative envers des conseillers politiques qui, par le passé, se sont souvent retrouvés compromis dans des scandales politiques teintés d'abus de biens sociaux.
- Le **Portugal** définit légalement les conseillers politiques à la fois au parlement et au gouvernement comme étant distincts des fonctionnaires, en interdisant toute interférence directe dans l'activité des instances administratives. Néanmoins, un large pourcentage du personnel politique travaillant avec les membres du gouvernement est recruté au sein même de l'administration publique, où un retour

est possible, car un fonctionnaire n'est pas tenu de démissionner pour exercer en tant que conseiller politique. Ceci rend *de facto* difficile une séparation claire entre conseillers politiques et fonctionnaires.

- En **Espagne**, quatre tendances, à savoir décentralisation politique et administrative, renforcement de l'état providence, intégration à l'UE, privatisation et externalisation des services publics, ont profondément affecté le rôle des fonctionnaires au niveau central, de même que la responsabilité leur incombant de prodiguer des conseils politico-tactiques et une assistance technique aux politiciens à différents niveaux de l'administration centrale. Actuellement, environ 75 % des postes de conseiller sont pourvus par des fonctionnaires. Parallèlement aux fonctionnaires permanents, ceux ayant fait l'objet d'une nomination politique exercent dans les cabinets politiques en tant que conseillers spéciaux. Ces dernières années ont vu naître des tentatives d'édicter un code déontologique ainsi que de réguler le recrutement et la sélection des conseillers spéciaux, dont le nombre s'accroît rapidement à l'échelon local et, dans une certaine mesure, dans les régions autonomes.
- Au **Royaume-Uni**, les fonctionnaires et les conseillers politiques collaborent étroitement en vertu de l'idée que les ministres dépendent d'un large éventail de conseils, tant pratiques que politiques, pour prendre la meilleure décision fondée sur tous les faits disponibles. La coopération entre les deux groupes dépend en grande partie du professionnalisme individuel et de la compréhension que les deux parties servent des objectifs communs. Les conseillers politiques sont considérés comme des fonctionnaires temporaires, tenus de respecter le code de conduite des conseillers spéciaux et le code de la fonction publique, qui mettent en exergue l'intégrité et le service envers le gouvernement élu.

Recommandations :

- Les rôles respectifs des conseillers politiques et des fonctionnaires doivent être clairement établis ; dans l'idéal, ils doivent être stipulés dans la législation et s'appuyer sur des codes de conduite.
- Des mécanismes simples sont nécessaires pour assurer des relations de travail sereines et avisées entre les deux groupes :

La parfaite compréhension que les conseillers politiques conseillent le ministre et ne donnent pas d'ordres aux fonctionnaires

Un accord quant aux résultats qu'un ministre cherche à atteindre et à ce que chaque partie doit effectuer pour atteindre les objectifs fixés

Des dispositions pratiques simples, par exemple des réunions hebdomadaires entre hauts fonctionnaires et conseillers politiques pour partager les informations et allouer le travail

- Des règles déontologiques sont nécessaires pour compléter le cadre juridique. Celles-ci doivent être renforcées par une politique de ressources humaines et des mesures de formation pour tout le personnel.
- Des mécanismes de sanction des infractions à la législation doivent être mis en place. Curieusement, il n'existe aucune règle d'investigation et de sanction pour les conseillers politiques dans les pays d'Europe occidentale.

I - ÉTUDE COMPARATIVE

LES CONSEILLERS POLITIQUES DANS LES PAYS EUROPÉENS : ÉTUDE COMPARATIVE

Simon James
Consultant de Sigma

Les conseillers politiques ne sont pas un phénomène entièrement nouveau en Europe occidentale, mais ils ont été adoptés par un nombre croissant de pays ces dernières décennies, et dans les pays où ils sont bien établis, leur nombre tend à augmenter. Ceci a conduit à un débat sur leur rôle, leurs relations avec les ministres et la fonction publique, leur efficacité et le cadre juridique et moral dans lequel ils doivent agir. Ce document se penche sur ces aspects et envisage quelles leçons on peut en tirer.

Il est étonnant que la question des conseillers politiques ait fait couler si peu d'encre. Ce document s'appuie sur un certain nombre d'études commanditées par Sigma pour cette publication, sur le peu de documentation disponible, sur les informations communiquées par les fonctionnaires d'un certain nombre de pays européens, ainsi que sur le savoir personnel direct. Le résultat est un tout ; il est possible d'identifier au moins une exception à la plupart des déclarations qui suivent. Malgré les écarts considérables entre les dispositions sur les conseillers politiques existant dans différents pays, on constate suffisamment de pratiques communes pour permettre quelques observations générales et conclusions.

Ce document est rédigé dans le cadre du concept désormais largement admis de « norme européenne » de la fonction publique, décrite dans d'autres documents Sigma, notamment *Principes européens d'administration publique* et *Statut de la fonction publique, Liste de critères de référence*, le principe fondamental étant, dans ce contexte, l'impartialité politique de la fonction publique. Ceci n'est pas un concept simple en soi, car tous les fonctionnaires travaillent pour des politiciens et sont impliqués dans la tâche essentiellement politique consistant à distribuer les ressources publiques. De nombreux pays attribuent à leurs fonctionnaires la mission de prodiguer conseils politico-tactiques et assistance à leurs ministres. Néanmoins, il est clair, au vu des pratiques quotidiennes de nombreux pays européens, que les fonctionnaires sont en mesure d'agir de manière non partisane mais politiquement avisée.

La plupart des systèmes politiques européens mettent également des conseillers politiques à disposition des membres de la législature, ou du moins de ses membres éminents ou de ses principaux partis politiques. Certains pays nomment également les conseillers politiques auprès des gouvernements régionaux ou municipaux. Nombre des sujets traités ici valent également pour les conseillers d'autres branches du gouvernement, mais ce document ne porte que sur les conseillers politiques des ministres du gouvernement.

1. Définir le concept de « conseillers politiques »

C'est par rapport aux deux groupes avec lesquels ils collaborent le plus étroitement, à savoir les ministres et les fonctionnaires, que les conseillers politiques se définissent le mieux. Ce sont les assistants des ministres, à qui ils prodiguent conseils et assistance, généralement de nature politique. Leur nomination est en fin de compte une « nomination de confiance », qui est personnelle au ministre et ne dure que tant qu'il exerce son mandat. Les conseillers politiques peuvent être distingués de l'équipe d'assistance personnelle du ministre (qui dans certains pays relève également de nominations hors fonction publique), qui est responsable de la tenue de l'agenda, du soutien logistique et autres questions du même ordre. La fonction distinctive des conseillers politiques consiste à prodiguer des conseils.

Les conseillers politiques diffèrent des fonctionnaires ordinaires à trois égards cruciaux. Tout d'abord, puisqu'ils sont nommés personnellement par le ministre, ils sont exempts des conditions habituelles d'accès à la fonction publique (bien qu'ils aient parfois pu être fonctionnaires auparavant). En outre, il est rare qu'une quelconque qualification soit exigée pour être nommé en tant que conseiller politique. Si les ministres sollicitent évidemment des personnes compétentes, on ne peut ignorer le fait que les considérations d'affiliation politique prennent parfois le dessus. En second lieu, ils se tiennent en dehors de la hiérarchie normale du ministère. D'une manière générale, ils ne rendent compte qu'au ministre et reçoivent leurs instructions de ce dernier. Troisièmement, ils sont exempts de la condition imposée aux fonctionnaires d'agir avec impartialité politique ; l'intérêt même d'un conseiller politique est justement de pouvoir prodiguer des conseils politiquement orientés que le ministre ne peut solliciter de la fonction publique.

La position juridique varie : dans certains pays, les conseillers politiques sont traités comme une catégorie particulière de fonctionnaires, tandis que dans d'autres, ils sont spécifiquement exclus du champ d'application de la législation de la fonction publique ; dans d'autres encore, leur position est incertaine. Les rapports par pays ci-après procurent divers exemples de législations régissant cette question. La Pologne dispose d'une réglementation étendue, bien qu'il y existe des variations entre ministères sur le plan des fonctions des conseillers politiques. En Suède et au Royaume-Uni, les conseillers politiques sont une catégorie de fonctionnaires bien définie et distincte, mais à part cela, la législation est minimale. Les « normes » solidement admises ont suffi à faire fonctionner l'innovation, même si au Royaume-Uni, au cours de la dernière décennie, ces normes se sont avérées insuffisantes et ont été constamment complétées par des dispositions quasi-législatives, notamment un code de conduite et des contrats de travail standard. Au Portugal et en Espagne, comme le montrent les rapports de cette publication, l'absence de législation ou de normes entraîne manifestement de graves difficultés, en conséquence de quoi l'Espagne se dirige vers la réglementation. En France, les restrictions législatives sont fréquemment éclipsées par des normes de comportement politiquement admises.

Il n'est pas possible de traiter isolément le rôle du conseiller politique. Ce que le conseiller politique fait est dans une large mesure conditionné par les fonctions des fonctionnaires aux côtés desquels il travaille. Il existe trois modèles possibles :

- Conseillers politiques travaillant parallèlement à une fonction publique politiquement neutre (Danemark, Suède, Royaume-Uni) : dans ce système, la fonction publique est généralement l'élément dominant de l'information et de l'assistance au ministre, le rôle du conseiller politique se confinant à offrir un courant de conseil politique divergent.
- Conseillers politiques travaillant parallèlement à une fonction publique dont l'échelon supérieur est également politisé : ceci crée un système plus confus, comme le montre le rapport sur l'Espagne.
- *Cabinets ministériels* (France, Italie, Belgique jusqu'à récemment), composés en général d'un groupe mixte de conseillers politiques et de fonctionnaires mis à disposition temporaire, qui conseillent tous deux le ministre et exercent en son nom un fort contrôle sur le ministère : dans ces systèmes, il existe généralement une certaine distance entre le ministre/cabinet et les fonctionnaires qui composent le reste du ministère.

Dans tout les pays dont l'expérience se reflète dans ce document, trois questions fondamentales se posent en matière de rapport entre les conseillers politiques et les fonctionnaires.

Tout d'abord, si le conseiller politique a le droit ou non d'adresser des instructions aux fonctionnaires : dans la plupart des pays, il n'en a pas le droit, car (a) cela interférerait dans la chaîne de commandement et de responsabilité de la fonction publique et exposerait les fonctionnaires à des pressions les poussant à enfreindre leur neutralité politique, et (b) son rôle est de conseiller, dans ce cas précis de conseiller le ministre et pas de commander. (Une polémique a récemment vu le jour au Royaume-Uni, au sujet de propositions visant à permettre aux conseillers politiques de *communiquer* les instructions des ministres

aux fonctionnaires ; en effet, on craignait que les conseillers politiques n'ajoutent leur propre griffe à ces instructions.)

En second lieu, s'il faut une délimitation de fonctions entre les deux catégories de personnel : la question de savoir où l'on trace cette frontière est secondaire (bien qu'importante) ; l'impératif crucial est qu'il doit y avoir une frontière comprise et respectée par les deux groupes. (D'après l'expérience de l'auteur dans les pays d'Europe orientale, la mauvaise compréhension du rôle de chacun et l'absence de frontière de ce type se trouvent généralement au cœur des frictions entre conseillers politiques et fonctionnaires.)

Troisièmement, si les deux groupes peuvent développer de bonnes relations de travail qui permettent de franchir cette frontière sans compromettre le rôle ni d'un groupe, ni de l'autre : ceci concerne en particulier le rôle que chacun doit jouer dans la formulation de la politique. Dans certains pays, il existe une tendance à confiner les fonctionnaires à un rôle plus juridique et technique ; parmi les pays ci-après, cette tendance ressort le plus clairement dans l'étude sur le Portugal. Dans un certain nombre de pays d'Europe orientale, ceci a été exacerbé à l'extrême, en raison d'une tendance à amalgamer la « politique », au sens de directives et réglementations, avec la « politique » au sens de sciences politiques, et à exclure des deux la fonction publique. Dans l'ensemble, il ne s'agit pas d'une tendance constructive. Elle fait retomber la charge de l'orientation politique sur un nombre restreint de conseillers politiques, qui se retrouvent donc débordés, alors que la fonction publique est sous-utilisée en étant confinée aux tâches d'administration et d'application. Cela signifie également que la politique est définie isolément de l'expérience de son application ; l'absence de « boucle de réaction » est une grave lacune dans un système décisionnel politique.

2. Nombres, rôle, recrutement et parcours

Il est étrangement difficile de se procurer des données sur le nombre de conseillers politiques dans les pays européens, même ceux dont l'administration est transparente. Dans une majorité de pays européen, la règle semble toutefois vouloir que la plupart des ministres ait droit à un, deux ou trois conseillers, à l'exception commune du Premier ministre, auprès duquel un plus grand nombre d'entre-eux est souvent affecté. Les réglementations fixant une limite au nombre de conseillers semblent rares, bien que les raisons à cela varient considérablement entre les pays. Au Royaume-Uni, le gouvernement résiste à l'imposition de toute limite, ce qui a abouti à quelques 25 conseillers dans le cabinet du Premier ministre et à 10 au ministère des Finances ; dans la plupart des ministères cependant, il reste d'usage de faire appel à deux conseillers seulement. Au Danemark en revanche, le gouvernement a résisté aux recommandations d'une commission externe l'incitant à déterminer une limite de deux ou trois conseillers. Il veut en effet maintenir la limite existante, fixée à un seul conseiller par ministre. Dans les systèmes de cabinet, les chiffres sont bien plus élevés : il existe des limites en France, mais elles sont systématiquement ignorées. L'Espagne a une configuration curieusement asymétrique, avec 4 à 11 conseillers dans la plupart des ministères, mais 69 dans le cabinet du Premier ministre et 106 au ministère de l'Administration publique.

En réalité, la principale restriction au nombre de conseillers semble être la tolérance publique plutôt que la législation. En Pologne, les critiques ont abouti à des restrictions, et en Espagne et au Royaume-Uni, elles semblent avoir freiné la hausse du nombre de conseillers. Le nombre de conseillers politiques peut également être affecté par des critiques plus générales du système administratif ; les réformes tentées en Belgique et en Italie ont été la conséquence de scandales publics sur des questions plus larges d'échec administratif ou de corruption.

Par définition, on s'attend à ce qu'un conseiller politique ait de solides affinités politiques avec le ministre pour qui il travaille. Bien que cela soit généralement le cas, ceci ne signifie pas nécessairement qu'il doive être membre du parti du ministre. Toutefois, le conseiller doit être suffisamment en phase avec les idées de ce dernier pour s'assurer que les conseils prodigués cadrent avec ses perspectives et ses valeurs politiques générales.

La pratique que l'on rencontre parfois, et qui consiste à nommer un conseiller politique issu d'un parti de la coalition, afin de garder un œil sur un ministre d'un autre parti de la coalition, est intrinsèquement instable, et suscite généralement des tensions et une dynamique destructrice.

Au sein de ces limitations, il existe trois principaux types de conseillers : l'expert, le généraliste et l'attaché de presse. Les experts sont généralement minoritaires. Ils sont recrutés en raison de leur connaissance ou expérience d'une question particulière, importante aux yeux du ministre. Ils sont habituellement issus d'un parcours professionnel ou d'une spécialisation universitaire adaptés, et sont souvent en milieu ou fin de carrière. Ils tendent, au sein du ministère, à se concentrer sur ces domaines de manière relativement exclusive, bien qu'il leur soit couramment demandé de « manifester également un intérêt » pour d'autres domaines. (Dans les pays en transition d'Europe orientale, on constate un phénomène fréquent ces dernières années : une proportion relativement élevée de conseillers experts sont enrôlés pour compenser, dans une certaine mesure, une incapacité politique dans une fonction publique en évolution).

Les généralistes sont habituellement majoritaires. Ils peuvent jouir d'une certaine expérience dans le domaine du ministère, mais sont recrutés principalement en tant qu'aides de camp politiques. Ils sont souvent jeunes, le parcours suivi étant souvent celui d'employé de parti politique, journaliste, avocat ou universitaire.

Les attachés de presse sont moins nombreux et ne se trouvent que dans certains pays (le Danemark est singulier du fait que ses conseillers politiques se consacrent principalement aux questions de presse). Il y a chevauchement entre cette catégorie et celle des généralistes, puisque nombre de ces derniers, dans le cadre de leur assistance globale au ministre, passent un certain temps à communiquer avec les médias au nom de leur ministre. Dans une large mesure, leurs activités sont définies par la présence ou l'absence d'un service de presse de la fonction publique au ministère, et par la confiance que le ministre a ou non en lui.

La sélection des conseillers politiques étant personnelle à chaque ministre, le recrutement est souvent fluctuant et aléatoire, et presque toujours mené via des contacts politiques informels. Il semble rare que les partis politiques tentent de repérer des conseillers potentiels pour leurs ministres, même si occasionnellement, un employé de parti peut être suggéré comme candidat. On laisse généralement ce soin aux ministres eux-mêmes, dont on peut supposer qu'ils préfèrent se réserver la maîtrise de leur choix.

Dans quelle mesure une « profession » de conseiller politique s'est-elle développée ? Dans la majorité de pays, pour la plupart des titulaires de ce poste, il s'agit d'un intermède intéressant et peu commun dans leurs carrières ; quand leur ministre quitte ses fonctions, ils s'en retournent normalement à leur carrière antérieure. Parfois, un conseiller politique suit un politicien d'une nomination ministérielle à une autre. De temps à autre, un conseiller peut rester au même ministère sous plusieurs ministres successifs du même parti, notamment s'il possède une expérience particulièrement précieuse. Parfois, un conseiller peut être recruté pour travailler parmi les conseillers du Premier ministre (ce groupe de conseillers est traité plus en détails ci-dessous). Dans certains pays, une telle affectation peut faire partie d'une carrière politique à plus long terme ; en France, les expériences de conseiller ministériel ou de membre du cabinet constituent une étape plus ou moins incontournable de l'avancement d'un politicien ou haut fonctionnaire, tandis qu'en Grande-Bretagne, une part croissante de parlementaires et ministres ont précédemment exercé les fonctions de conseillers politiques (y compris, lors de la rédaction du présent rapport, le ministre des affaires étrangères et le chef de l'opposition). La fonction de conseiller politique ne semble être devenue une profession que dans les systèmes de cabinet, comme en France, où la promotion au rang de membre du cabinet est de fait le sésame incontournable vers la promotion politique pour les fonctionnaires (voyez la rubrique sur les cabinets ci-dessous). En Belgique, jusqu'aux changements récents, des études montrent que les membres des cabinets ministériels avaient tendance à rester en poste plus longtemps que les ministres qu'ils servaient, exerçant ainsi une influence plus durable sur les domaines politiques où ils travaillaient que les ministres eux-mêmes. L'Irlande révèle une variante de ce même modèle, le développement du financement des partis d'opposition ayant créé un modèle de « porte à tambour » où les conseillers politiques dont les ministres ont perdu une élection optent pour des postes au sein du parti, puis redeviennent conseillers ministériels lorsque les fortunes électorales changent.

Le coût des conseillers politiques est parfois un sujet litigieux. Il est controversé au Royaume-Uni, où le gouvernement Blair a considérablement augmenté le nombre de conseillers depuis 1997, facteur qui a d'ailleurs amené le gouvernement polonais à en réduire le nombre en 2004. Cependant, quand les conseillers politiques se retrouvent sous les feux de la critique, il semble que ce soit bien plus souvent en raison de leur rôle que de leur coût.

3. Fonctions

Les réglementations régissant le travail des conseillers politiques, le cas échéant, semblent se concentrer principalement sur leur statut juridique et leur ligne de responsabilité formels, et cherchent rarement à définir que fera le conseiller. Cette définition des fonctions est laissée (plutôt à juste titre) à l'appréciation du ministre. Ci-après figure une liste de fonctions dont un conseiller politique peut être amené à assumer en pratique :

- Relations avec le parti : avec les cadres du parti, les parlementaires, les conseillers régionaux et municipaux, les militants et éventuellement des partis politiques dans d'autres pays. Par définition, il s'agit d'un domaine dans lequel il est normalement interdit aux fonctionnaires d'assister le ministre.
- Relations avec les autres ministres : tout gouvernement efficace dispose d'un système performant de coordination interministérielle sur les questions politiques et administratives, généralement géré par des fonctionnaires. Par contre, il existe des questions de partis sur lesquels les fonctionnaires ne peuvent travailler, et il peut y avoir des questions d'une telle sensibilité politique que le ministre préfère les confier à quelqu'un en qui il a entière confiance. Ceci peut notamment être le cas des gouvernements de coalition, où des négociations entre partis sont nécessaires.
- Rédaction des discours : tâche toujours fastidieuse et ingrate, beaucoup de discours « officiels » sont écrits par des fonctionnaires, mais le ministre demande souvent à ce que l'ébauche soit révisée afin de lui conférer une teinte plus politique ; les discours de parti doivent être entièrement écrits par des conseillers.
- Conseil sur les questions d'actualité : le ministre souhaite discuter des problèmes politiques brûlants, et être conseillé sur ces derniers ; il s'agit le plus souvent des manchettes de médias du jour.
- Commentaires sur les propositions préparées par les fonctionnaires du ministère : parfois ces commentaires consistent à examiner ces propositions d'un point de vue politique et à poser les questions que les fonctionnaires ne peuvent poser : comment le parti réagira-t-il ? En quoi cela affectera-t-il les élections régionales du mois prochain ? Le plus souvent, cette tâche consiste à examiner les propositions pour voir en quoi elles cadrent avec les propres conceptions du ministre et les priorités du parti au pouvoir : la proposition prête-t-elle une attention suffisante aux questions d'égalité sociale ? Est-il possible de concevoir pour ce problème une solution davantage orientée marché ? La proposition élaborée est-elle trop soucieuse des exigences administratives et trop peu des impératifs politiques ?
- Relations avec les soutiens du parti dans le corps législatif : cette fonction implique de renseigner ces soutiens sur les propositions du ministre et de les inciter à faire des interventions pertinentes au cours des débats ou à poser au ministre des questions favorables.
- Aider le ministre à se préparer aux apparitions publiques : débats au parlement, apparitions devant des comités législatifs, discours importants ou entretiens avec les médias : Les ministres trouvent cela plus facile avec quelqu'un qu'ils connaissent bien et en qui ils ont confiance politiquement.
- Renseigner le ministre sur les propositions gouvernementales extérieures à ses responsabilités : le ministre peut assister à des réunions du gouvernement ou de comités ministériels dont certaines questions ne porteront pas atteinte aux intérêts de son ministère, mais sur lesquelles, en tant que membre du gouvernement, il souhaite exprimer une opinion. Une intervention de cet ordre étant par nature susceptible d'être politique, il est probable que le ministre sollicite l'assistance de ses conseillers politiques.

- Proposer leurs propres nouvelles idées politiques ou « remodeler » des idées du ministre en vue de nouvelles initiatives : les fonctionnaires sont souvent prudents et soucieux d'éviter à leur ministre de s'aventurer en terrain sensible. Les conseillers politiques, en revanche, peuvent suggérer des idées que les fonctionnaires estimerait peut-être incongrues.
- Agir en tant qu'émissaire informel auprès de groupes extérieurs : Cette tâche implique des contacts avec des défenseurs influents du parti, des groupes de pression, des organismes universitaires ou cellules de réflexion amis, des dirigeants d'entreprise ou des syndicalistes.

4. Relations avec le ministre

La position du conseiller politique est très semblable à celle d'un courtisan servant un monarque absolu : tout suscite la faveur ou défaveur d'une personne. Il est essentiel de préserver la confiance du ministre.

La condition indispensable est celle de l'accès. En premier lieu, ceci signifie l'accès en personne au ministre. Pour cela, le conseiller doit être situé physiquement dans un bureau proche de celui du ministre et pouvoir prétendre à une certaine partie du temps du ministre. L'idéal consiste à convenir d'un créneau fixe chaque jour ou plusieurs fois par semaine pour que le conseiller et le ministre se réunissent. Si un certain nombre de conseillers du ministre sont dirigés par un conseiller politique en chef (ou un cabinet), il incombe à ce dernier de choisir s'il veut avoir affaire à tous les conseillers ou uniquement au conseiller en chef, en canalisant la totalité des conseils par son intermédiaire. Il ne s'agit pas d'un simple détail pratique ; cela peut énormément affecter la qualité et la teneur des conseils dont le ministre bénéficie. Le facteur déterminant tient aux préférences propres au ministre (et, éventuellement, au conseiller en chef), mais d'après l'expérience présente de l'auteur, l'approche la plus efficace est un compromis ; le ministre rencontre de temps en temps tous les conseillers, en groupe, mais a également affaire directement à un conseiller individuel qui travaille sur une question particulière. Il est important que les conseillers comprennent clairement comment le ministre pense et ce qu'il veut, et le message sera véhiculé de manière plus précise et efficace en traitant directement avec lui plutôt qu'en répercutant son message par le biais du conseiller politique en chef. Ceci accentue en outre la satisfaction professionnelle du conseiller politique.

L'accès aux réunions importantes auxquelles assiste le ministre est tout aussi crucial, notamment avec les fonctionnaires du ministère, en vue de discuter de l'élaboration des politiques, de même que l'accès aux rapports transmis au ministre par le propre personnel du ministère, par d'autres ministères, et par des sources extérieures. Dans de nombreux pays, les conflits au sujet de l'admission aux réunions et de la disponibilité des rapports constituent un motif de frustration chez les conseillers et de friction avec les fonctionnaires. Les frictions entre les conseillers politiques et le fonctionnaire chargé d'agir en tant que « portier » du ministre sont assez banales. Il est vivement recommandé au gouvernement, dans le cadre des règles régissant les fonctions et activités des conseillers politiques, de préciser ce qui est permis et ce qui ne l'est pas. Il doit y avoir des exemptions, par exemple, la plupart des pays refusent aux conseillers l'accès aux documents relevant de la haute sécurité, mais en règle générale, le conseiller doit bénéficier d'un libre accès aux réunions et informations pour pouvoir conseiller le ministre correctement.

Cet accès soumet néanmoins le conseiller à une obligation réciproque. Il doit faire un usage circonspect de son accès privilégié au ministre, ne doit pas solliciter plus que nécessaire le temps précieux du ministre, et, quand il jouit d'un accès à des informations confidentielles, il doit les traiter avec soin et ne pas les divulguer à des tiers. Quand il assiste à des réunions aux côtés du ministre, il serait bien avisé d'en dire peu et d'écouter beaucoup. Les conseillers les plus efficaces sont généralement ceux qui usent de leur privilège avec circonspection. Les exemples abondent de conseillers, souvent les plus jeunes, qui laissent leur statut leur monter à la tête et abusent de leur importance. Cette attitude envenime généralement leurs relations avec le reste du monde, en particulier avec le reste du ministère, ne leur rend pas service et peut finir par irriter le ministre. Pour reprendre une formule adressée aux conseillers présidentiels des États-Unis, les meilleurs d'entre eux feront preuve de « passion pour l'anonymat ».

Une fois l'accès nécessaire établi, les fonctions au jour le jour du conseiller sont dictées par les exigences (souvent variables) du ministre. L'élément crucial est le développement de la confiance. Si le ministre exprime clairement sa pensée au conseiller, et si ce dernier agit avec circonspection (à ne pas confondre avec la timidité), en prodiguant des conseils sensés et politiquement avisés, il deviendra un rouage indispensable de la vie du ministre. Dans le meilleur des cas, à mesure que le conseiller acquiert de l'aisance dans son rôle, il se produit un processus de symbiose par lequel il en vient à cerner les exigences du ministre et à comprendre comment son esprit fonctionne. Un bon conseiller est capable de prévoir la réaction du ministre face aux événements et aux idées et d'anticiper ses besoins futurs.

Dans certains pays européens, un ministère compte également un ou plusieurs ministres subalternes, qui ne disposent généralement pas de leurs propres conseillers politiques. On s'attendrait à ce que les relations des ministres subalternes avec les conseillers politiques de leur ministre soient délicates. Bien évidemment, le ministre subalterne se considère lui-même comme l'adjoint naturel du ministre et s'attend à se voir accorder la confiance du ministre et à être impliqué dans les décisions majeures du ministère. Toutefois, nombre de ministres se sentent plus à l'aise avec un conseiller politique qu'ils ont sélectionné eux-mêmes qu'avec un autre politicien, qui peut être un rival, éventuellement d'un autre parti de la coalition gouvernementale, et qui risque d'avoir été imposé par le Premier ministre contre les aspirations du ministre. Curieusement cependant, les preuves de tensions de cet ordre sont rares, voire inexistantes.

5. Relations avec la fonction publique

Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, le rôle des fonctionnaires et des conseillers politiques et leur appréciation d'une situation donnée peuvent différer ; ces différences, alliées à la perception par les fonctionnaires que les conseillers politiques jouent un rôle trop éminent, peuvent vite être source de tensions. Quand les systèmes de conseillers politiques ont été instaurés en Grande-Bretagne et en Irlande durant les années 1970 et 1980, nombre de fonctionnaires (si ce n'est la plupart) les ont assurément considérés avec suspicion comme des rivaux institutionnalisés et des nuisances intrusives. Il est à remarquer que dans les deux pays, ce ressentiment s'est estompé avec le temps, et qu'au bout de cinq à dix ans, l'innovation était largement acceptée. La facilité ou la friction de la relation varie toutefois entre les pays, entre les ministères et d'une personne à l'autre.

Elle est dans une certaine mesure conditionnée par la relation globale entre la classe politique et la fonction publique. Il existe ici tout un éventail de situations. La description que fait Pinheiro de ces relations au Portugal dépeint une polarisation considérable entre le politicien et le fonctionnaire ; une situation qui ouvre automatiquement la voie à des frictions. Les systèmes de cabinets de la France, de la Belgique et de l'Italie, qui ont à des degrés divers usurpé les missions exercées dans d'autres pays par la haute fonction publique, renferment un potentiel de frictions semblables, bien que ceci varie d'un ministère à l'autre, selon le mode opératoire de chaque cabinet. Au Danemark, en Espagne, en Suède et au Royaume-Uni, où l'on attribue longtemps à la fonction publique un rôle politico-tactique et où la fonction des conseillers politiques est plus restreinte, la coopération est beaucoup plus facile. En effet, le Royaume-Uni (comme expliqué dans l'étude), depuis le grand essor des conseillers politiques à la fin des années 1990, donne une image curieusement partagée, avec des témoignages de graves confrontations entre conseillers politiques et fonctionnaires dans certains ministères et l'avènement simultané de relations de travail beaucoup plus étroites entre les deux, grâce auxquelles ils œuvrent de concert à l'élaboration des propositions politiques. Des telles relations n'existent pas, même en Suède.

Les difficultés potentielles dans les relations sont légion. À une extrémité, présumée dans l'étude du Portugal, mais plutôt rare, figure l'ingérence politique illégale dans les décisions administratives. Les difficultés ancrées dans une différence de perspectives sont plus courantes. Les conseillers politiques s'intéressent en général davantage aux résultats à court terme, les fonctionnaires aux conséquences à long terme. Les conseillers politiques sont pressés ; les fonctionnaires peuvent s'accorder davantage le temps de la réflexion. Les conseillers politiques ont un œil sur l'aspect électoral, les fonctionnaires beaucoup moins. Les conseillers politiques sont enclins à se montrer plus novateurs ; les fonctionnaires sont plus prudents,

en partie par essence, en partie parce qu'ils doivent subir les conséquences. De surcroît, il ne fait aucun doute que l'introduction de conseillers politiques dans un système décisionnel complique le procédé déjà complexe de parvenir à une décision au sein de la machine gouvernementale.

Globalement toutefois, les fonctionnaires européens semblent s'être accommodés à l'idée de conseillers politiques. Leur nomination ne s'est pas traduite par la politisation de la fonction publique. En effet, bien que le nombre de pays membres de l'OCDE dotés de conseillers politiques ait augmenté, et que leur nombre dans ces pays se soit accru, une enquête récente de l'OCDE suggère que dans la plupart des pays, la tendance s'est orientée vers un moindre contrôle politique de la fonction publique. Dans l'ensemble, les conseillers politiques n'ont pas supplanté les fonctionnaires comme source principale de conseils politiques au ministre. Au fil du temps, ils se sont fait accepter comme composante du système. Il est vrai qu'ils contestent le monopole du conseil de la fonction publique aux ministres. Ils ne sont pourtant que l'une des nombreuses remises en cause de la suprématie de la fonction publique wébérienne traditionnelle à avoir surgi ces dernières décennies. La contestation du monopole de la fonction publique en matière de conseils politiques s'accompagne de la remise en cause de l'adéquation de la fonction publique dans de nombreux domaines, notamment la gestion économique, la prestation de services et la gestion de la bureaucratie par elle-même. Remise en cause et contestation sont devenues partie intégrante de la panoplie de modernisation du secteur public, et il n'y a aucune raison que la formulation politique soit exempte de ces pressions. En effet, les politiciens semblent encenser et exiger la multiplicité des canaux de conseil politique ; les conseillers politiques ne sont qu'une manifestation de cette tendance, et il ne fait aucun doute qu'ils confèrent aux conseils une dimension politique que les fonctionnaires ne sont pas qualifiés pour apporter. Les fonctionnaires les plus lucides se rendent compte que cette dimension supplémentaire renforce, plutôt qu'elle n'affaiblit, la gestion politique (ou, du moins, accroît la satisfaction des ministres envers le processus de gestion politique).

A deux égards, le conseiller politique peut venir en aide au fonctionnaire dans son travail quotidien. Tout d'abord, si la symbiose entre le ministre et le conseiller politique (décrite ci-dessus) se met effectivement en place, le conseiller politique peut devenir une précieuse source de conseil auprès des fonctionnaires. La plupart des fonctionnaires ne voient que rarement leur ministre. Le conseiller politique a plus de temps à leur consacrer. Il est très profitable aux fonctionnaires de pouvoir demander au conseiller politique « pourquoi au juste le ministre nous a-t-il demandé de nous pencher sur cette question ? » ou « si nous soumettons une proposition de cet ordre-là, comment pensez-vous que le ministre va réagir ? ». Cette manière de « tâter le terrain » peut s'avérer très précieuse.

En second lieu, l'existence de conseillers politiques peut épargner aux fonctionnaires les tâches politiques de parti à remplir pour des ministres. En l'absence de conseillers politiques, les ministres sont susceptibles de demander aux fonctionnaires de les aider sur des questions dépassant les bornes de la neutralité de la fonction publique, par exemple aider aux préparatifs d'une réunion de parti, rédiger des lettres à l'attention des cadres du parti ou négocier des accords entre partis coalisés. Les conseillers politiques ont fait leur apparition au Danemark à la fin des années 1990 justement parce que les fonctionnaires étaient plus que profondément entraînés vers le travail politique. Il était courant, par exemple, que des fonctionnaires assistent aux congrès de partis politiques et qu'ils soient mêlés aux tractations sur les questions de coalition. La pression du *Folketing* (le Parlement danois) a abouti à la création d'un cadre séparé de conseillers politiques pour s'occuper de ces tâches.

Un conseiller politique avisé sait toutefois qu'il a davantage besoin de la fonction publique que la fonction publique n'a besoin de lui. Les conseils ci-dessus, à savoir que le conseiller politique doit se servir de son influence et de ses entrées avec circonspection, valent particulièrement pour les rapports avec la fonction publique. Le conseiller politique ne doit notamment pas entendre donner d'ordres aux fonctionnaires, à moins d'y être spécifiquement habilité (dans la plupart des pays, les conseillers n'ont pas ce pouvoir). Il ne doit pas davantage céder à la tentation similaire de prétendre parler au nom du ministre (« le ministre m'a dit de vous dire de faire X »), parce que ce faisant, le conseiller politique s'immisce concrètement dans la chaîne de commandement hiérarchique du ministère. Cela mène au ressentiment, et il est très probable que le

jour vienne où le conseiller outrepassa ses attributions et se vit désavoué par le ministre. Sauf habilitation légale à d'autres titres, l'unique fonction du conseiller politique consiste à conseiller le ministre, qui doit à son tour prendre les décisions et communiquer ses ordres.

Plus généralement, le conseiller politique obtient la meilleure coopération de la fonction publique de la même manière que l'on obtient la meilleure coopération de qui que ce soit : par la courtoisie, le professionnalisme et la considération. S'il aborde les fonctionnaires dans un esprit constructif, ils sont plus enclins à répondre favorablement ; après tout, au vu de sa relation étroite avec le ministre, leur instinct naturel sera de l'aider s'ils le peuvent. La situation à laquelle le conseiller doit parvenir est celle du « cercle vertueux », à savoir être considéré par les fonctionnaires comme utile et influent, en encourageant de ce fait ces derniers à partager avec lui les problèmes et les informations, ce qui contribue d'autant à asseoir son aptitude à prodiguer des conseils pertinents.

Le conseiller politique qui se montre arrogant ou agressif ne fera que s'aliéner la coopération des personnes dont qu'il a besoin. Cela équivaut à chercher les ennuis, car une fonction publique qui veut rendre la vie difficile à un conseiller peut le faire, nonobstant le ministre. Elle peut « oublier » de mettre le conseiller en copie lors de l'envoi de rapports, ne l'inviter aux réunions qu'à la dernière minute, entraver des services bureautiques élémentaires mais vitaux, par exemple la connexion à Internet, et provoquer un malaise de toutes sortes de manières. Inévitablement, certains conseillers politiques basculent dans un cercle vicieux, en s'aliénant les fonctionnaires et en se privant ainsi de leur coopération et des informations, ce qui les amène à perdre leur influence au sein du ministère et par la suite auprès du ministre, puis à être exclu davantage encore des débats internes du ministère.

Ce qui précède semble laisser entendre que le succès ou l'échec de la relation est en grande partie entre les mains du conseiller politique. Indubitablement, pour les fonctionnaires, il existe une même obligation de travailler en collaboration avec les conseillers politiques, le constat commun au sein des pays de l'UE étant que les fonctionnaires coopèrent effectivement (même s'il y aura toujours quelques personnalités maladroites pour percevoir les nominataires politiques comme un affront personnel). Comme l'avait déclaré un ancien conseiller politique britannique (qui en son temps s'était opposé à des fonctionnaires) au cours d'un débat parlementaire, « tout dépend de la personnalité, de l'expérience, de la force et de l'intégrité du conseiller [politique] et de la capacité à nouer des relations saines, honnêtes et professionnelles avec les fonctionnaires permanents et les ministres ».

6. Cabinets ministériels

Le cabinet ministériel est un phénomène relativement rare ; ses exemples principaux en Europe sont la Belgique (dont le système est en cours de démantèlement), la France et l'Italie. La France est considérée comme l'exemple classique, les cabinets ministériels y fonctionnant sous une forme distinctement moderne depuis quelques 150 ans. Le rapport sur l'Espagne suggère que ce pays se dirige vers ce modèle. (Il convient de noter que même si la Pologne désigne par le terme de « cabinet » ses conseillers politiques auprès des ministres, dans la pratique, la plupart des ministres sont limités à trois conseillers, et ils exercent plutôt en tant que conseillers politiques au sens exposé ci-dessus que comme les cabinets décrits dans cette rubrique.)

Le cabinet diffère des systèmes de conseiller politique décrits ci-dessus dans la mesure où non seulement il conseille le ministre, mais il apporte également une orientation et une gestion politiques à l'ensemble du ministère. Il communique des instructions au ministère au nom du ministre, et ses principaux membres ont habituellement le droit de signer des documents en son nom, le représentent souvent lors de manifestations externes et sont considérés comme s'exprimant en son nom, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère.

Les cabinets se composent généralement d'une combinaison de fonctionnaires et de nominataires externes, ces derniers du moins étant censés être sympathisants des conceptions du ministre. En France, les cabinets comptent entre 20 et 30 personnes pour un ministre et 10 à 20 pour un ministre subalterne. En Belgique, jusqu'à récemment, les cabinets avaient atteint des proportions considérables, pas moins de 100 membres

dans quelques cas extrêmes, jusqu'à ce que leur taille soit contingentée par des réformes administratives récentes. Il est difficile de trouver des chiffres sur la proportion de nominataires politiques, mais Olivier Schrameck (ex-directeur de cabinet du Premier ministre français Jospin) estime qu'environ un quart du personnel d'un cabinet français sont des tiers nommés pour des raisons politiques.

Les membres du cabinet sont sélectionnés personnellement par le ministre ; dans le cas des fonctionnaires, ceci sape évidemment la hiérarchie traditionnelle de la fonction publique et ouvre la porte aux accusations de favoritisme. Il est difficile d'écrire sur l'organisation et les méthodes de travail d'un cabinet puisque, comme l'a souligné Olivier Schrameck dans sa monographie sur le sujet, les organismes fondés sur une base si personnelle sont plus nébuleux que structurés et exigent un traitement sociologique plutôt que juridique¹. Cela est particulièrement vrai en France, où les restrictions officielles sur la taille, les effectifs et le financement des cabinets sont régulièrement bafouées en toute impunité.

L'autorité de la tête du cabinet² est transverse au ministère, avec la responsabilité de toutes ses décisions politiques importantes et, en France, de ses fonctions administratives principales. Les autres membres du cabinet sont normalement responsables de sujets ou domaines politiques spécifiques. Il compte généralement des membres auxquels est confiée la responsabilité particulière de la liaison parlementaire, des relations avec les médias et de la circonscription du ministre. Au sein du cabinet, la hiérarchie est en général tout à fait souple ; les considérations personnelles sont plus importantes. La monographie de Schrameck affirme à plusieurs reprises que les cabinets devraient fonctionner en équipe, mais reconnaît que beaucoup d'entre-eux ne le font pas et que la concurrence entre membres est monnaie courante. De nombreuses personnes y effectuent plusieurs passages, par intervalles et à des postes d'ancienneté croissante, dans les cabinets de différents ministres, ce qui constitue un mode d'avancement professionnel établi. Une critique néanmoins répandue est que cette pratique reposant sur le favoritisme, elle va à l'encontre des critères d'avancement souhaitables de la fonction publique, fondés sur l'évaluation objective.

Il va de soi que l'existence du cabinet diminue considérablement le rôle du personnel qui dirige les autres services du ministère. La prise de décision remontant jusqu'aux sommets du cabinet, le reste du ministère tend à être cantonné à un rôle technique, avec une forte propension à l'exécution de décisions prises aux échelons supérieurs (bien qu'il arrive parfois que le personnel du cabinet s'implique dans l'exécution de projets plus sensibles). Là où officie un Secrétaire général, comme en Belgique et en Italie, son rôle est habituellement plus administratif et technique. Il peut en soi se convertir en rôle d'importance, notamment sur les questions budgétaires et structurelles, et le Secrétaire général peut exercer énormément d'influence au titre de la coordination. L'absence même de ce contrepois en France laisse le cabinet en position dominante. C'est cette extension du rôle des conseillers politiques, d'un rôle essentiellement consultatif à ce que l'étude sur l'Espagne décrit comme « rôle central dans la conception, l'application, le contrôle et l'évaluation des politiques publiques », qui suggère que l'Espagne évolue vers un système à la française.

Le système de cabinet a également une incidence sur la coordination politique interministérielle, un solide réseau se développant généralement entre les cabinets. Jusqu'à récemment en Belgique, les cabinets constituaient le canal principal de coordination et négociation des décisions politiques importantes entre ministères. En France, ils ont endossé ce rôle presque à l'exclusion des affaires politiques ; les désaccords interministériels se règlent non pas par des réunions des ministres, mais de leur personnel de cabinet. En

¹ L'ouvrage de Guy Carcassonne, lui-même ancien chef de cabinet du premier ministre Rocard, une typologie universitaire sérieuse sur les cabinets dans laquelle il les définit comme réunissant « *les copains, les enfants, les valets et les lieutenants* », en dit long sur l'attitude envers les cabinets .

² Dans les cabinets ministériels français, il est important de distinguer le directeur de cabinet, qui a autorité sur les fonctions politiques et administratives principales du ministère, et le chef de cabinet, qui jouit d'une proximité personnelle plus étroite avec le ministre, dont il fait office de portier, responsable de l'organisation de l'agenda et de la vie professionnelle du ministre. Ces personnalités sont toutes deux extrêmement influentes.

Espagne, comme le constate l'étude, le réseau interministériel de conseillers politiques exerce une influence déterminante sur l'adoption ou non de projets législatifs par le gouvernement. Cela est moins vrai en Italie, mais la réunion régulière des chefs des cabinets et du directeur juridique des ministères constitue un mécanisme crucial pour gérer l'ordre du jour de la réunion hebdomadaire du gouvernement italien et résoudre les différends entre ministres.

Le système de cabinet a ses mérites. Il permet au ministre de bénéficier des services d'un groupe de personnes (normalement) extrêmement compétentes, dont beaucoup sont des experts dans leur domaine. Il apporte son soutien à toutes les facettes de la vie du ministre (certains systèmes de fonction publique sont certainement accusés de soutenir comme il se doit les besoins administratifs et politiques du ministre, mais pas suffisamment leurs besoins plus politiques). En outre, le système de cabinet est prisé des ministres, qui apprécient de choisir leur propre personnel.

Ce système est toutefois sujet à de vives critiques, que l'on peut résumer sous deux intitulés. La première critique tient à son principe même : le système de cabinet est par essence un « système des dépouilles » en circuit fermé, basé sur le favoritisme plutôt que sur le mérite objectif ; il dégrade donc le principe de fonction publique. (Se pose également une question d'égalité des chances : une récente étude du *Monde* a révélé que seuls 10 membres de cabinet sur 700 sont issus de l'immigration.) Grief courant en Belgique, les fonctionnaires, après avoir exercé au sein d'un cabinet, étaient souvent promus en dehors des procédures normales. Le second volet d'objections porte sur les carences du système : il fait un usage inefficace du savoir-faire dans le reste du ministère. Il encourage la prise de décisions à court terme, suscite des rivalités et un comportement de « courtisan » chez le personnel du cabinet, et incite les autres membres du ministère à se livrer à des manœuvres détournées pour influencer les décisions du cabinet, ce qui aboutit, selon les termes de Schrameck, « au déséquilibre et aux abus ». L'une des raisons citées par le Premier ministre Balladur lors de sa tentative, en 1993, de limiter la taille des cabinets en France, tentative avortée par le système, consistait à les empêcher d'agir en « obstacle » entre les ministres et leurs fonctionnaires.

C'est pour ces raisons que le système de cabinet est depuis longtemps sujet aux critiques. Évidemment, les politiciens sont toutefois peu disposés à sacrifier une source si évidente de népotisme politique, même si l'effet à long terme est une moindre qualité du gouvernement et un affaiblissement du système d'administration publique. En France, cette institution a fait l'objet de critiques répétées, notamment dans le rapport 1993 de la commission Blanc, qui a conclu une critique approfondie de ses manquements par une recommandation à limiter les effectifs globaux d'un cabinet à 100 personnes (contre 400 à l'époque et 700 aujourd'hui). Or, toutes les tentatives de réforme ont capoté, et la plupart des auteurs sur le sujet semblent abonder dans le sens de la conclusion pessimiste de Quermonne, selon laquelle le système, en France du moins, ne peut être modifié que par abolition.

C'est également la conclusion qui avait été tirée en Belgique, pays qui s'est attelé en 1999 à la suppression des cabinets à l'échelon fédéral. L'impulsion de cette décision est venue d'une série de scandales et manquements, notamment liés aux affaires de la dioxine et Dutroux, qui, selon un rapport du sénat, ont abouti à l'image d'un service public « excessivement politisé, incompetent et peu réactif ». Ces événements ont contribué à l'élection d'un gouvernement qui accordait la priorité à une réforme radicale du secteur public. Les cabinets figuraient en bonne place dans cette réforme, car leur personnel avait presque doublé depuis 1989, pour atteindre une moyenne de 30 personnes, et parce que, selon les termes du document Copernicus, « les cabinets avaient tendance à exercer un contrôle beaucoup plus large sur les activités des ministères, et jouaient un rôle beaucoup plus « affiché » en termes d'orientation politique. Ceci a souvent été perçu par les fonctionnaires travaillant dans les services comme une marque de faible estime, et a parfois provoqué des frictions entre un ministre et les services relevant de sa responsabilité. Cela a également abouti à un manque de continuité des orientations politiques, les cabinets ministériels allant et venant au rythme des ministres après des élections ».

Le programme Copernicus se proposait de remplacer chaque cabinet de chaque ministère par un petit effectif ministériel de collaborateurs personnels sélectionnés par le ministre ; un conseil stratégique chargé de conseiller le ministre en matière d'orientation politique, composé des directeurs des services du

ministère et d'experts externes ; et une « cellule de préparation des orientations politiques » composée de fonctionnaires et d'experts externes recrutés par l'organisme de recrutement de la fonction publique. Son instauration a été lente, en raison de la complexité des structures gouvernementales belges et de la nature controversée du programme plus étendu de réformes Copernicus, mais l'abandon progressif des cabinets est maintenant en bonne voie.

Il est à noter que le modèle de cabinet n'a pas été adopté lors de la démocratisation de l'Europe orientale (voir plus haut la remarque sur la Pologne). Son concept n'a pas non plus été beaucoup promu par les conseillers d'Europe occidentale auprès des gouvernements d'Europe orientale, pas même par la Commission européenne, qui dans sa propre administration interne utilise des cabinets. A l'instar du « système des dépouilles » en vigueur aux Etats-Unis, où tous les postes supérieurs sont pourvus par des nominataires politiques, le système est toléré dans son propre pays, mais considéré comme inadapté à l'exportation.

7. Les conseillers politiques du Premier ministre

Dans la plupart des pays européens, on accorde au premier ministre un plus grand nombre de nominataires politiques qu'aux autres ministères. Il semble y avoir deux raisons à cela : le Premier ministre doit s'occuper d'un ensemble de questions bien plus large que les autres ministres, et a donc besoin d'un plus large éventail de conseils ; les fonctions du Premier ministre sont presque entièrement politiques, à la différence de celles des autres ministres, qui ont souvent une importante dimension réglementaire ou administrative. Une étude des pays de l'OCDE de 2004 a montré que dans 7 pays sur 15, la plus grande partie du personnel du cabinet du Premier ministre était composée de conseillers politiques.

Il est important de souligner que le Premier ministre est également secondé par le Bureau de gouvernement (également connu sous les diverses appellations de Secrétariat général, Secrétariat du gouvernement, Chancellerie, Bureau du cabinet, etc.), qui en revanche est habituellement composé de fonctionnaires³. D'une manière générale, le Bureau du gouvernement est responsable de la coordination politique, de la planification et de la supervision du travail, ainsi que des fonctions et communications juridiques, alors que le bureau du Premier ministre est davantage concerné par les conseils politiques et politiciens, la gestion de la communication et la rédaction des discours. Par conséquent, la division de la responsabilité entre fonctionnaires et conseillers politiques au cœur du gouvernement est largement semblable à celle des ministères concernés, et la nécessité de bonnes relations de travail entre eux est tout aussi importante.

Dans l'ensemble, les mêmes questions et dynamiques semblent s'appliquer aux conseillers politiques travaillant avec le Premier ministre qu'aux ministères concernés. Les principales différences tiennent au fait qu'ils sont souvent également responsables de la planification stratégique du travail du gouvernement dans son ensemble, et qu'ils ont principalement affaire aux ministres et à leurs conseillers immédiats, plutôt que directement aux départements fonctionnels des ministères. Une fonction supplémentaire des conseillers du premier ministre, que l'on rencontre dans de nombreux gouvernements de coalition, est la gestion des relations entre les partis coalisés, qui peuvent être institutionnalisées dans une plus ou moins large mesure.

Généralement, l'influence des conseillers politiques du Premier ministre sur le reste du gouvernement dépend de la propre prédominance du Premier ministre ou de son insuffisance, liée à une combinaison de facteurs institutionnels, personnels et politiques. Si le premier ministre domine, ses conseillers peuvent

³ Il convient de noter que dans un certain nombre de pays (Danemark, Pays-Bas et Pologne par exemple), le mécanisme complet servant de centre du gouvernement est désigné sous le nom de bureau du Premier ministre. Dans ces cas toutefois, il existe une division fonctionnelle claire au sein de cette organisation entre fonctions du « Bureau du gouvernement » et fonctions de soutien au Premier ministre.

jouer un rôle important. Cela vaut assurément pour les récents gouvernements espagnols et le gouvernement Blair au Royaume-Uni, et vaut généralement dans tous les pays dotés d'un système de cabinets. Cela dit, la prédominance du Premier ministre tend à amplifier le rôle de ses conseillers politiques, l'inverse n'étant pas vrai, comme en atteste l'existence de Premiers ministres dominants disposant de conseillers politiques peu nombreux. Si le premier ministre est faible, ses conseillers luttent pour établir leur influence, comme on a pu l'observer sous l'éphémère gouvernement Cresson en France.

Tant que le rôle et l'influence des conseillers du premier ministre sont le reflet du rôle et de l'influence de leur maître, ce fonctionnement semble être accepté comme légitime par le reste du système gouvernemental. Les difficultés surgissent toutefois lorsque l'on accorde aux conseillers politiques ce qui équivaut à une autorité distincte en soi envers les ministres. Il s'agit dans une certaine mesure d'un problème qui touche la France. Il s'est produit quelques temps en Lituanie, où les conseillers du Premier ministre ont pendant un moment bénéficié de l'autorité juridique, à la fois individuellement et en tant qu'instance, qui leur permettait d'examiner les propositions soumises par les ministres et de les modifier ou les rejeter. L'expérience a été de courte durée, et le ressentiment qu'elle a causé a contribué à sonner, au bout de sept mois, le glas du gouvernement qui l'avait introduite.

Le nombre élevé de conseillers auprès du Premier ministre mène dans presque tous les pays à la nomination d'un conseiller politique en chef, généralement une personnalité éminente (bien que faisant habituellement profil bas d'un point de vue public).

8. Responsabilité, éthique et ce qu'il faut faire quand les choses vont mal

Dans l'ensemble, l'expérience de l'Europe occidentale en matière de conseillers politiques a été positive. Cependant, les choses vont inévitablement mal à un moment ou un autre ; à l'occasion, les conseillers politiques ou les fonctionnaires enfreignent les règles. Dans le cas des fonctionnaires, il existe une hiérarchie de responsabilité clairement établie ; la législation de la fonction publique fixe des normes de comportement, et il existe une hiérarchie pour imposer les règles et infliger les sanctions en cas d'infraction à ces règles. La position par rapport aux conseillers politiques semble moins satisfaisante. Il s'agit d'une dimension sous-explorée, mais alors que les pays disposent habituellement d'un certain cadre juridique pour régir l'emploi des conseillers politiques, le cadre de leur responsabilité et de leur comportement éthique semble généralement sous-développé.

Il existe deux difficultés principales. La première est l'absence de directives claires sur le comportement et l'éthique pour les conseillers politiques. Le second est le problème de la responsabilité, le conseiller politique se tenant en dehors de la chaîne de commandements du ministère, sa seule responsabilité étant envers le ministre. S'il enfreint les règles, le ministre est peu susceptible d'être sévère avec son favori/sa favorite. Ce qui intéresse les ministres, c'est d'agir de manière à ce que les choses soient faites à leur avantage politique ; ils ne partagent pas toujours la préoccupation des fonctionnaires au sujet des convenances. À moins que le comportement ne cause un sérieux embarras public, il est probable que le conseiller politique s'en tire à bon compte.

Une rare étude de ce problème, réalisée par King, se penche sur cette pratique en Australie, au Canada, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, et en tire trois leçons intéressantes. La première est que bien que le Royaume-Uni ne dispose d'aucune législation en matière de fonction publique (à la différence des autres pays étudiés et, d'ailleurs, de la plupart des pays européens), il a élaboré un solide cadre éthique régissant les activités des conseillers politiques sous forme de code de conduite (dont des extraits figurent en annexe de ce document) et de code-modèle sur l'emploi des conseillers politiques. Ces codes constituent un cadre très clair et sont des modèles intéressants dont les autres pays peuvent s'inspirer. (L'étude sur le Danemark ci-dessous donne des exemples similaires de contrat de travail standard, de directives de conduite des conseillers politiques et de directives spéciales pour les conseillers politiques dans leurs interactions avec les médias.)

En second lieu, laisser l'application des règles aux mains du ministre envers qui le conseiller politique est responsable est inefficace. Ceci s'est avéré être la grande faiblesse du système du Royaume-Uni, mais est également vrai dans les autres pays étudiés. Il est nécessaire de disposer d'une procédure indépendante permettant de gérer les infractions, d'enquêter et d'infliger des sanctions. Troisièmement, comme l'écrit King, « la réglementation juridique à elle seule n'est pas suffisante. La promotion de la vertu est aussi importante que la maîtrise du vice. Il faut élaborer des codes de conduite dans le dialogue avec les fonctionnaires et promouvoir le comportement éthique d'une multitude de manières diverses, par le biais de stages d'accueil et d'orientation, de séminaires et de la gestion des ressources humaines » (il existe des parallèles dans les recommandations de la Commission danoise pour une meilleure formation ; voir l'étude danoise).

9. Conclusion et leçons

Il est extrêmement difficile d'évaluer l'efficacité des conseillers politiques. Il est toujours difficile de percevoir l'incidence sur la politique menée. Dans certains cas, un conseiller peut brandir une décision particulière et s'arroger le mérite d'une influence décisive, mais ces incidents sont rares. Le plus souvent, quand un conseiller politique pense avoir accompli quelque chose, il s'aperçoit en fait qu'il poussait une porte qui était déjà en train de s'ouvrir, ou que ses conseils ont simplement coïncidé avec des conseils provenant d'ailleurs. Une autre mesure d'efficacité possible est la satisfaction ministérielle. Elle est difficile à cerner, notamment parce qu'un ministre est peu enclin à admettre publiquement qu'il a effectué une mauvaise nomination. Le meilleur indicateur du succès est peut-être la survie. Une forte proportion d'innovations fait long feu dans la mécanique gouvernementale. Les conseillers politiques en tant que catégorie sont une innovation relativement récente dans la plupart des pays ; ils ont généralement perduré.

Quelles leçons peut-on tirer de cette synthèse ? Les voici :

- Les fonctions des conseillers politiques doivent être clairement énoncées, de préférence dans la législation. Dans l'idéal, ceci doit être renforcé par un code de conduite des conseillers politiques. Le respect de la réglementation et du code doit constituer une obligation contractuelle pour les conseillers politiques.
- Les responsabilités respectives des conseillers politiques et des fonctionnaires doivent être définies avec clarté. La question de savoir où l'on trace la frontière est secondaire ; le point fondamental est qu'il doit y avoir une frontière clairement établie, comprise et respectée de tous.
- Cependant, la délimitation des fonctions entre les deux groupes doit être une ligne qui les aide à comprendre leurs fonctions respectives, et non pas une barrière qui les empêche de collaborer en vue d'atteindre les objectifs de leur ministre. Il faut des dispositions simples sur l'organisation quotidienne, par exemple des réunions régulières, pour gérer les relations de travail entre les conseillers politiques et les hauts fonctionnaires au ministère, en particulier pour partager les informations et valider la répartition du travail.
- Les conseillers politiques doivent faire preuve de bon sens et de circonspection. Ils ne doivent pas abuser de leur accès privilégié au ministre, à ses réunions et aux informations.
- Les fonctionnaires doivent travailler avec les conseillers politiques et les seconder afin qu'ils jouent leur rôle distinct et séparé.
- Un cadre déontologique est nécessaire pour compléter le cadre juridique régissant les conseillers politiques, parallèlement au cadre en place pour les fonctionnaires. Il serait utile de lui adjoindre un code de conduite. Son fonctionnement doit être renforcé par la gestion de la formation et des ressources humaines.
- Un mécanisme indépendant d'investigation et de sanction des infractions aux règles régissant le comportement des conseillers politiques est nécessaire, parallèlement au mécanisme d'investigation et de sanction des infractions commises par les fonctionnaires, qui devrait lui aussi exister.

Références

- Barbasiewicz, A. et M. Kulesza (1999), *Administration in Support of Government: the Functions and Organisation of Political Cabinets in Poland and in Some Other European Countries*, chancellerie du Premier ministre, gouvernement de la Pologne, Varsovie.
- Ben-Gera, M. (2003), *Co-ordination at the Centre of Government: the Functions and Organisation of the Government Office - A Comparative Analysis of OECD, CEEC and Balkan Countries*, Sigma, Paris.
- Ben-Gera, M et S. James (2004), *Analyse comparative des secrétariats du gouvernement dans les pays de l'OCDE*, GOV/PCG/MPM/RD/(2004) 1, OCDE, Paris.
- Bigaut, C. (1997), *Les Cabinets ministériels*, LGDJ, Paris.
- Blanc, C. (1993), *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général* ; rapport pour la préparation du 11^e plan national, La Documentation française, Paris.
- Braun, G. (2001), *La réforme de l'État à l'étranger*, rapport du Sénat — Commission des Finances, no. 348, Sénat de la Belgique, Bruxelles.
- Cabinet Office (2005), *Model Contract for Special Advisers*, UK Cabinet Office, Londres. Voir : http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/doc/model_contract_special_advisers.doc
- Carcassonne, G. (1986), « Typologie des cabinets », dans *Pouvoirs*, vol. 36.
- Destexhe, A., A. Eraly et E. Gillet (2003), *Démocratie ou partitocratie ? 120 propositions pour refonder le système belge*, éditions Labor, Liège.
- Dooney, S. et J. O'Toole (1998), *Irish Government Today*, Gill and Macmillan, Dublin.
- James, S. (1998), *British Cabinet Government*, 2^e édition, Routledge, Londres.
- Kessous, M. (2003), « Minorités peu représentées sous les dorures de la République », dans *Le Monde*, 24 novembre 2003, Paris.
- King, S. (2003), *Regulating the Behaviour of Ministers, Special Advisers and Civil Servants*, University College London, Londres.
- Bureau du Premier ministre du Kosovo, OSCE, Public Administration International et Sigma (2006), *From Politics to Policy: Building Effective Teams of Political Advisers and Senior Civil Servants*, OSCE, Pristina.
- Pelgrims, C. (2005), "Personal Advisors of Ministers: more than personal loyal agents?"; Rapport présenté à la 13^e conférence annuelle du NISPACee, Moscou, 19 au 21 mai 2005.
- Quermonne, J-L. (1994), « La "mise en examen" des cabinets ministériels », dans *Pouvoirs*, vol. 68.
- Schrameck, O. (1995), *Les cabinets ministériels*, Dalloz, Paris.
- Service Public Fédéral — Personnel et Organisation* (2004), Copernicus : au centre de l'avenir, SPF, Bruxelles.

Sigma (1996), *Statut de la fonction publique, Liste de critères de référence*, Étude Sigma n° 5, Sigma-OCDE, Paris.

Sigma (1998), *Défis lancés à la capacité de gestion des centres de gouvernement : gouvernements de coalition et changements de gouvernements.*, Étude Sigma n° 22, Sigma-OCDE, Paris.

Sigma (1999), *Principes européens d'administration publique*, Étude Sigma n° 27, Sigma-OCDE, Paris.

II - CHAPITRES PAR PAYS

DANEMARK

Thomas Broeng Jørgensen
Rikke Ginnerup
Chefs de section, Ministère des finances
Danemark⁴

1. Contexte du pays

1.1 Contexte administratif et politique général danois

L'administration du Danemark se compose de 19 ministères (cabinet du Premier ministre compris), 60 agences et une grande variété d'institutions, dont des entreprises publiques et d'autres instances ayant diverses connexions avec l'état.

La constitution danoise ne stipule pas de réglementations détaillées sur la structure, l'organisation ni les procédures du gouvernement central. Toutefois, deux règles constitutionnelles sont importantes pour comprendre le système ministériel danois. Tout d'abord, le Premier ministre est souverainement responsable de la nomination et du limogeage des ministres, ainsi que des décisions concernant les portefeuilles ministériels. Deuxièmement, le principe juridique et normatif de la responsabilité ministérielle joue un rôle fondamental dans le système.

Le ministre est personnellement responsable de toute activité au sein du ministère concernant le parlement, tout en étant en même temps responsable à la fois des affaires politiques et administratives dans les départements et agences du ministère. Le ministre jouit donc d'un niveau élevé d'autonomie. Dans le système danois, par opposition à un système de cabinet, ni le Premier ministre ni le cabinet collectivement ne peuvent donner d'instructions formelles à un ministre sur une question précise. Cependant, le Premier ministre étant responsable de la nomination et du limogeage des ministres ainsi que des remaniements ministériels, le ministre dépend au final de la volonté et de la souveraineté du Premier ministre.

Outre ces traits fondamentaux du système danois, la fonction publique peut être considérée comme correspondant en grande partie au type de bureaucratie idéal wébérien. La fonction publique est donc une bureaucratie au mérite et constitue un système de carrière au sein duquel de hauts fonctionnaires sont principalement recrutés au sein même du ministère et sont politiquement neutres.

En ce qui concerne le contexte politique, un aspect important du gouvernement danois réside dans le fait que les groupes politiques sont typiquement basés sur des gouvernements de coalition de minorité. Ainsi, le procédé de coordination, qui a lieu principalement au sein de deux comités (le Comité économique et le Comité de coordination), de même que la résolution des conflits interministériels, sont des outils très importants pour assurer des politiques « intégrées ».

⁴ Ce document exprime les points de vue personnels des deux auteurs, et pas nécessairement ceux du Ministère des finances danois ni du gouvernement danois.

1.2 Développement du conseil politico-stratégique au Danemark

Depuis le milieu du 20^e siècle, de nombreux pays ont souhaité de plus en plus des fonctionnaires ayant assorti leurs compétences juridiques et budgétaires de capacités plus politico-stratégiques. Le Danemark n'est différent d'aucun autre pays à cet égard et, ces dernières années particulièrement, le conseil politique et le conseil politico-stratégique intégrés ont pris une importance croissante.

La trame de cette tendance a été de remplacer les fonctionnaires qualifiés juridiquement par des économistes dotés de nouvelles compétences et, plus tard, également par des spécialistes en sciences politiques ayant un regard aiguisé sur le contexte politique et capables de manœuvrer face à des obstacles politiques divers. Au Danemark, les évolutions de la première constitution de 1848/1849 à aujourd'hui peuvent se diviser en trois périodes. De 1848 à 1901, il n'existait aucune séparation claire entre fonctionnaires et politiciens. Un fonctionnaire pouvait donc passer de secrétaire permanent à ministre, et avait souvent plusieurs « métiers annexes » outre celui de fonctionnaire. De 1901 à 1945, les fonctionnaires ressemblaient fort au type décrit ci-dessus, avec de solides compétences juridiques et budgétaires. Au cours de cette période, le fonctionnaire était un administrateur au quotidien qui laissait la politique aux politiciens. De 1945 jusqu'à aujourd'hui, on a pu assister au retour progressif d'un fonctionnaire qui joue également le rôle de conseiller politique.

La principale conclusion à tirer de ce bref exposé est qu'une fonction publique qui prodigue des conseils politiques n'est nullement un phénomène nouveau au Danemark. Par conséquent, la distinction qui est souvent établie entre conseil politique professionnel et conseil politico-tactique n'est pas toujours recevable au Danemark d'aujourd'hui.

Dans la rubrique suivante, le rôle et les responsabilités de la fonction publique permanente et des fonctionnaires nommés politiquement (conseillers spéciaux) sont étudiés plus en détail.

1.3 Rôle et responsabilités de la fonction publique permanente

Le conseil et l'aide ministériels au Danemark reposent essentiellement sur une fonction publique permanente et politiquement neutre. En conséquence, le recrutement et la nomination aux postes de la fonction publique se décident selon le principe de la sélection au mérite, et non pas de l'affiliation politique.

La fonction publique permanente est à la fois disposée et apte à prodiguer des conseils politico-tactiques exhaustifs et professionnels. Lorsqu'elle prodigue ces conseils, la fonction publique doit néanmoins prêter une attention toute particulière aux impératifs de normes professionnelles, de neutralité politique, de légalité et d'obligation de dire la vérité.

Le professionnalisme dicte en général l'adhésion aux normes adoptées dans un domaine donné, par exemple les normes économiques, pour procéder à une analyse budgétaire. La norme de la neutralité politique de parti implique que la fonction publique permanente s'abstienne de prodiguer des conseils pendant les campagnes électorales et de contribuer aux supports de campagne, de rédiger des discours pour des congrès de parti, etc.

Les secrétaires permanents (*departementschefer*) ont joué un rôle majeur dans la tendance d'après-guerre en faveur de conseils politico-tactiques plus exhaustifs de la part de la fonction publique permanente. Aujourd'hui encore, les secrétaires permanents sont de loin à l'origine des conseils politiques les plus importants prodigués au ministre.

Outre les conseils prodigués par les secrétaires permanents, les conseils politiques sont également prodigués par diverses fonctions du ministère. Les secrétaires personnels (*ministersekretær*) sont généralement impliqués en prodiguant une certaine forme de conseils politiques, même si les services pratiques au ministre, tels que la gestion des relations avec le parlement, la coordination des exposés au

ministre, la gestion des relations avec la presse, la tenue de l'agenda du ministre, demeurent leurs fonctions les plus importantes.

D'autres fonctionnaires, tels que les secrétaires adjoints permanents et les chefs de division, prodiguent également des conseils politiques importants. Même les chefs de section donnent des conseils d'orientation politique dans des notes écrites, etc. Le degré auquel les chefs de section bénéficient d'un accès direct au ministre afin de lui prodiguer des conseils en tête-à-tête varie considérablement.

Enfin, certains conseils politiques sont adressés aux ministères par le biais des secrétariats des partis politiques. Ceci passe presque toujours par le ministre, qui fait ensuite redescendre une idée vers le ministère, qui procédera par la suite à un traitement approfondi de la stratégie ou de la question. Ce phénomène n'est pas largement répandu au Danemark, le gouvernement jouissant d'un accès à un ingénieux vivier de compétences consultatives au sein même des ministères. La coalition n'a toutefois pas accès aux ministères et fait appel aux secrétariats des partis politiques bien plus intensément que le gouvernement.

À cet égard, il importe de souligner que les parlementaires ordinaires, qu'ils soient ou non sympathisants du parti du gouvernement au pouvoir (ou des partis dans le cas d'un gouvernement de coalition), ne peuvent demander à des ministères d'effectuer une analyse d'une question spécifique sans passer par les circuits formels, généralement via le ministre.

Le tableau ci-dessous récapitule qui est impliqué dans la présentation des affaires ministérielles en tête-à-tête avec le ministre. Dans l'ensemble, comme le reflète ce tableau, la même tendance vaut pour toutes sortes de contacts avec les ministres, y compris les conseils politico-tactiques par écrit. L'interaction avec le ministre est concentrée au niveau de la fonction publique supérieure, l'implication aux niveaux inférieurs variant considérablement d'un ministère à l'autre.

Tableau 1. Qui est impliqué dans la présentation des affaires ministérielles au ministre en personne ?
N = 18 ministères (le cabinet du Premier ministre n'est pas inclus.)

	À chaque fois	Souvent	Parfois	Rarement	Jamais	Non pertinent	Total
Secrétaire permanent	12	4	1	0	0	1	18
Secrétaire adjoint permanent	1	11	4	0	0	2	18
Chef de division	3	9	4	1	0	1	18
Chef de section	1	6	8	0	2	1	18
Directeur d'agence	2	2	7	4	1	2	18

Il existe habituellement un niveau de satisfaction très élevé chez les ministres vis-à-vis des conseils et de l'assistance prodigués par la fonction publique permanente sur le plan à la fois politique et politico-stratégique. Les ministres sont en revanche moins satisfaits par l'assistance fournie en matière de rédaction de discours. En outre, le fait que les ministres tendent à recruter des conseillers spéciaux dotés d'une expérience médiatique laisse entendre qu'il existe une marge d'amélioration de la capacité de la fonction publique permanente à gérer les relations avec la presse.

Ces dernières années, plusieurs ministères ont réorganisé les structures départementales (par exemple en bâtissant de plus vastes secrétariats politiques à proximité du ministre) afin de renforcer les fonctions politiques et les capacités des fonctionnaires permanents à prodiguer des conseils ministériels (cf. encadré 1 ci-dessous).

Encadré 1. Organisation des ministères et des conseils ministériels

Un ministère type est dirigé par un ministre doté d'un petit secrétariat (comptant deux secrétaires personnels de formation universitaire et un conseiller nommé politiquement), suivi d'un secrétaire permanent doté d'un petit secrétariat (comptant un secrétaire personnel de formation universitaire), suivi encore de divisions et de sections plus petites, etc. Ces dernières années, plusieurs ministères ont réorganisé la structure départementale, le moteur de cette initiative étant l'intention de renforcer les fonctions et capacités politiques à prodiguer des conseils ministériels prompts et judicieux.

On constate dans les ministères une tendance à constituer de plus gros secrétariats politiques autour du ministre. Le personnel des secrétariats se compose souvent de bureaucrates talentueux et assez jeunes, forts de capacités spécifiques en termes d'élaboration de nouvelles orientations politiques, de coordination des procédés politiques et des programmes de réforme, de rédaction de discours ministériels, etc. Comme évoqué ci-dessus, les ministres sont moins satisfaits de l'aide de la fonction publique permanente en matière de rédaction des discours. Les secrétariats politiques sont également perçus comme une solution pour améliorer ces compétences au sein de la fonction publique permanente.

Le maintien d'une collaboration et d'une coordination étroite entre la structure hiérarchique et les secrétariats politiques constitue un enjeu majeur. L'aspect distinctif et positif de la fonction publique permanente en général tient à son aptitude à prodiguer à la fois des conseils politiques et des conseils politico-stratégiques à tous les niveaux de l'organisation.

1.4 Rôles et responsabilités des conseillers spéciaux

L'utilisation de fonctionnaires nommés politiquement (conseillers spéciaux) est historiquement limitée au Danemark par rapport aux autres démocraties occidentales. En Norvège, en Suède et au Royaume-Uni, on constate l'utilisation de secrétaires d'État et de sous-secrétaires d'État ainsi que de conseillers politiques nommés politiquement. Les fonctionnaires nommés politiquement sont à la fois nombreux et étroitement intégrés à la conduite du gouvernement.

Au Danemark par contre, un seul ministre nommé politiquement est chargé de la gestion du ministère, y compris de ses agences, et un seul conseiller spécial est nommé par ministre⁵. Il importe de souligner que les rôles et responsabilités des conseillers spéciaux ne peuvent être comparés à ceux des secrétaires d'État ni des sous-secrétaires d'État de nombreux autres pays de l'OCDE.

Les conseillers spéciaux sont principalement employés pour s'occuper des fonctions relevant de la presse, par exemple les contacts avec les journalistes, les communiqués et la participation aux interviews. Seuls quelques rares conseillers spéciaux passent le plus clair de leur temps à prodiguer des conseils politico-tactiques au ministre, incarnant ainsi le « conseiller en communication et image politique » si souvent dépeint dans les médias.

Il existe toutefois des exceptions à ce modèle. Dans les sujets d'importance concernant par exemple le cabinet du Premier Ministre, le conseiller spécial est très proche du ministre et du secrétaire permanent et participe aux réunions de gestion avec le ministre. Parallèlement, le conseiller spécial est à même de fournir à la presse des informations de fond sur la quintessence des affaires actuelles, des éclairages sur les objectifs politiques, etc.

Il n'existe que quelques conseillers spéciaux dans les ministères danois. En 2005, seuls 14 ministres sur 20 ont recouru à un conseiller spécial, et aucun ministre n'en a jamais eu plus d'un seul. Ainsi, six ministres

⁵ Hormis pour le ministère des Affaires étrangères, au sein duquel deux ministres sont en charge (affaires étrangères générales et problèmes de développement).

ont choisi de ne compter que sur la fonction publique permanente en matière de conseil politique, de conseil politico-tactique et de relations avec la presse. L'éventuel recrutement d'un conseiller spécial semble davantage dépendre d'un choix du ministre plutôt que des tâches précises du ministère.

Sur les 14 conseillers spéciaux, huit sont diplômés en journalisme ou possèdent une expérience professionnelle dans les médias danois. Les conseillers restants sont généralement des universitaires forts d'une solide expérience du journalisme ou de postes au sein des secrétariats de parti politique. Pratiquement aucun des conseillers spéciaux n'a d'expérience professionnelle dans la fonction publique.

La majorité des conseillers spéciaux danois sont donc diplômés en journalisme ou dotés d'une expérience professionnelle dans les médias. Ceci peut être perçu comme le reflet de l'importance croissante des médias dans la société et la politique.

Au cours des années 1980 et 1990, s'est produite une légère recrudescence de l'utilisation des conseillers spéciaux nommés politiquement et séparés de la fonction publique. Cette tendance a mené au livre blanc 1354/1998, qui traitait du rapport entre la fonction publique permanente et les conseillers spéciaux nommés politiquement.

Le livre blanc ci-dessus définissait pour la première fois les rôles et responsabilités des conseillers spéciaux. La caractéristique inhérente aux conseillers spéciaux est que leur poste est tributaire du mandat du ministre et qu'ils exercent dans le secrétariat privé de ce dernier ; ils ne peuvent détenir de pouvoir exécutif sur les fonctionnaires employés en dehors du secrétariat privé.

Un autre livre blanc a été publié en juin 2004 (livre blanc 1443/2004), principalement à l'issue d'un débat public sur deux questions. Le premier débat portait sur les limites à la participation des fonctionnaires permanents aux questions importantes relevant de la politique de parti. Le second débat concernait les règles des fonctionnaires employés en tant que conseillers spéciaux.

Le livre blanc 1443/2004 a débouché sur un certain nombre de recommandations portant sur les règles destinées aux fonctionnaires et l'utilisation des conseillers spéciaux. Bien que les formulations soient claires et sans équivoque, les règles peuvent au mieux être décrites comme des directives *douces*, par opposition à une législation *dure*. Les directives les plus importantes sont les suivantes :

1. En premier lieu, les conseillers spéciaux sont soumis aux mêmes impératifs de normes professionnelles, obligation de dire la vérité et légalité que les fonctionnaires permanents. Seul l'impératif de neutralité politique envers les partis diffère. À la différence des fonctionnaires, les conseillers spéciaux devraient être autorisés à aider leurs ministres en ce qui concerne les élections parlementaires. Les conseillers spéciaux devraient cependant être relevés de leurs fonctions pendant les campagnes électorales et donc ne plus être autorisés à utiliser les services des ministères (y compris l'accès au réseau, etc.).

2. Le livre blanc recommande de bien définir les pouvoirs et les fonctions afin que l'existence des conseillers spéciaux n'engendre pas d'incertitude sur les responsabilités dans les ministères. Le pouvoir de donner des instructions à des fonctionnaires permanents en dehors du secrétariat privé du ministre ne doit par conséquent pas être accordé aux conseillers spéciaux. Il doit par ailleurs être clair que les conseillers spéciaux, de même que les fonctionnaires permanents, sont subordonnés au secrétaire permanent auquel le ministre a délégué la responsabilité de la gestion.

3. Le livre blanc recommande que pas plus de deux ou trois conseillers spéciaux ne soient employés par ministère. Le comité responsable de la préparation du livre blanc⁶ a estimé qu'il serait judicieux d'ouvrir l'espace aux diverses fonctions des conseillers spéciaux (conseil politico-stratégique, communication, etc.) tout en restreignant parallèlement leur influence en limitant leur nombre à deux ou à

⁶ Comité d'experts sur les conseils et l'assistance de la fonction publique au gouvernement et à ses ministres.

trois. Le Premier ministre avait toutefois annoncé en 2001 que chaque ministre ne devrait employer qu'un seul conseiller spécial, et cette recommandation d'un seul conseiller n'a pas été modifiée depuis la publication du livre blanc.

4. Le livre blanc déclare que la franchise et la transparence en matière d'emploi des conseillers spéciaux revêt une grande importance afin d'éviter la défiance publique. Pour promouvoir la transparence au sujet de l'utilisation des conseillers spéciaux, les informations sur leur parcours sont diffusées sur le site Web du cabinet du Premier ministre.

5. En dernier lieu, le livre blanc recommande diverses manières de gérer les relations avec la presse (cf. encadré 2 ci-dessous).

Encadré 2. Le besoin croissant de conseillers spéciaux à la lumière de la nouvelle approche des médias

Ce n'est nullement une coïncidence si l'on enseigne désormais la communication politique dans tous les programmes de sciences politiques renommés à travers le monde. Ainsi, l'énorme rôle des médias dans la société s'est également reflété sur le monde politique, où l'utilisation de conseillers spéciaux au Danemark peut être considérée comme une réponse à la nécessité de traiter avec les médias de façon plus efficace.

Il y a eu quelques cas au Danemark où un journaliste, après avoir infligé un traitement négatif ou injuste à un ministre, s'est retrouvé pratiquement banni des relations professionnelles avec le ministère en question. Le livre blanc 1443/2004 comprend un chapitre entier sur la façon de gérer adéquatement les médias.

Tout d'abord, en règle générale, tous les principes administratifs normaux du fonctionnaire, tels que l'objectivité et la non discrimination, s'appliquent aux relations entre les médias et les conseillers spéciaux. En d'autres termes, les conseillers spéciaux sont tenus de dire la vérité lorsqu'ils s'adressent aux journalistes, et ne peuvent décider à quels journalistes ils parlent. Sur ce point, le livre blanc 1443/2004 énonce clairement que la presse doit autant que possible être traitée équitablement, même si un journaliste a autrefois été injuste envers le ministre.

En second lieu, l'utilisation des « exclusivités » est permise si elles reposent sur des motifs valables dans le cas concerné. Un motif valable d'usage des exclusivités pourrait être qu'une initiative gouvernementale recevrait davantage d'attention et une considération plus globale si elle était présentée dans ce média. En même temps toutefois, le principe de non discrimination implique, notamment, qu'un ministère qui a accordé une exclusivité à un journaliste doit fournir les mêmes informations aux autres journalistes s'ils le demandent. Certaines nouvelles néanmoins ne peuvent prétendre au titre d'exclusivités. Ceci pourrait par exemple être le cas des initiatives politiques qui revêtent une si grande importance publique que la question de savoir s'il faut ou non publier la nouvelle ne se pose pas.

Troisièmement, le découpage d'une exclusivité (diffusion de la nouvelle en plusieurs parties sur plusieurs jours) peut être autorisé. Les informations communiquées de cette façon ne doivent pas être fallacieuses, et les ministères doivent signaler au journaliste qu'elles ne représentent qu'une partie d'une initiative plus large et qu'elles doivent donc être replacées dans le contexte approprié.

Quatrièmement, les ministères ne peuvent décider du nom des journalistes qu'un média donné doit envoyer aux réunions de presse, conférences de presse, interviews, etc. Il peut en revanche y avoir des raisons valables d'inviter certains journalistes, par exemple au vu de leurs connaissances dans un domaine précis. Le livre blanc 1443/2004 souligne que le ministre jouit d'un large pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les interviews auxquelles il accepte de participer.

1.5 Bilan de l'instauration dans la pratique

Le gouvernement danois a en juin 2004 diffusé un communiqué de presse indiquant que dans l'ensemble, le livre blanc 1443/2004 était représentatif de sa position, et que les ministères devaient adhérer aux directives du dit livre blanc.

Dans le sillage du livre blanc 1443/2004, un contrat de travail standard pour conseillers spéciaux a été établi, selon les directives du livre blanc ; il sert désormais de base à l'emploi de nouveaux conseillers spéciaux dans les ministères (cf. encadré 3 ci-dessous).

Encadré 3 Contrat de travail standard des conseillers spéciaux

Le contrat de travail standard des conseillers spéciaux stipule les clauses suivantes :

Lieu et environnement de travail ;

Directives figurant dans le livre blanc 1443/2004 ;

Informations publiques sur l'emploi du conseiller spécial ;

Salaire et conditions de travail, retraite, congés et horaires de travail ;

Directives de résiliation de contrat ;

Autres dispositions concernant le poste (téléphone, journal, accès Internet, etc. gratuits) ;

Le contrat stipule qu'un conseiller spécial est soumis au Code pénal danois et à la loi danoise sur l'administration publique. En outre, un conseiller spécial ne peut donner d'instructions aux fonctionnaires de la structure hiérarchique. Le contrat stipule par ailleurs que les informations concernant la fonction, le lieu de travail et le parcours du conseiller spécial seront publiées sur le site Web du cabinet du Premier ministre. Enfin, le contrat stipule qu'un conseiller spécial est relevé de ses fonctions à l'annonce d'une nouvelle élection.

Avant la publication du livre blanc 1443/2004, il avait régné une certaine ambiguïté quant à savoir si les conseillers spéciaux étaient sujets à la responsabilité gestionnaire des secrétaires permanents ; cette ambiguïté concernait également l'habilitation des conseillers spéciaux à donner des instructions aux fonctionnaires permanents.

Le livre blanc a clairement établi que la responsabilité gestionnaire des conseillers spéciaux incombait au secrétaire permanent et que seuls les fonctionnaires permanents pouvaient donner des instructions dans la fonction publique. Ce principe régit les relations entre les conseillers spéciaux et les fonctionnaires.

Autre suite au livre blanc, le gouvernement a décidé que tous les nouveaux conseillers spéciaux devaient être formés à l'organisation, au *modus vivendi* et aux procédures du système ministériel, de façon à pouvoir agir plus efficacement dans le système. La rubrique suivante traite du programme de formation obligatoire pour les nouveaux conseillers spéciaux.

1.6 Programmes de formation existants

Les conseillers spéciaux ont généralement suivi un parcours différent de celui des fonctionnaires traditionnels. La plupart d'entre eux sont issus de la sphère des médias et ne possèdent aucune connaissance théorique ni pratique de l'administration publique. Cela signifie qu'un minimum de formation s'impose pour qu'ils soient en mesure de s'adapter rapidement à la culture de travail du ministère en question et, en même temps, se familiarisent avec les règles générales, notamment celles figurant dans la loi sur l'administration publique.

Le gouvernement danois a, à cet effet, lancé un programme de formation spécifique pour les conseillers spéciaux (cf. encadré 4 ci-dessous).

Encadré 4. Programme de formation des conseillers spéciaux au Danemark

A l'issue de la publication du livre blanc 1443/2004, le ministère des Finances et le ministère de la Justice ont instauré un programme de formation des conseillers spéciaux. L'agenda de ce programme traite des points suivants :

Politique du gouvernement en matière de conseillers spéciaux

Brève histoire et organisation de l'administration centrale

Système ministériel et services fournis au ministre

Évolution de la fonction publique au Danemark

Aspect et histoire des conseillers spéciaux au Danemark

Règles générales sur l'administration et lecture de la loi sur l'administration publique

Directives sur la communication des conseillers spéciaux avec les médias

Règles concernant l'accès aux archives

Règles concernant la responsabilité du ministre

1.7 Considérations sur les tendances futures probables et la nécessité de réforme

Le gouvernement danois a convenu, avec la publication du livre blanc 1443/2004, que le nombre de conseillers spéciaux par ministre devait être limité afin d'éviter un fossé entre les conseils politico-tactiques des conseillers spéciaux et les conseils politiques professionnels de la fonction publique permanente. Cette limitation remplit deux fonctions. Tout d'abord, elle établit une délimitation claire et, deuxièmement, elle constitue l'assurance que les conseillers spéciaux nommés politiquement, en raison de leur faible nombre, seront en mesure de travailler en coordination avec la fonction publique.

Le gouvernement a maintenu, même après la publication de la recommandation du livre blanc de recruter un maximum de deux ou trois conseillers spéciaux, que le nombre de ces derniers devait en fait être limité à un seul par ministre, avec pour mission première de prodiguer des conseils sur les relations avec les médias.

Cette décision conforte le système danois dans un système de fonction publique politiquement neutre qui offre des conseils politico-tactiques exhaustifs et professionnels. Cette décision envoie un signal fort quant à la vision du gouvernement actuel sur le rôle des conseillers politiques. Les fonctionnaires nommés politiquement apporteront de ce fait une contribution utile à la fonction publique grâce à leurs compétences spécifiques sur le plan de la gestion des relations du ministre avec la presse.

Un préalable à l'intégration réussie des conseillers spéciaux dans les ministères est cependant que les recommandations du livre blanc 1443/2004 soient suivies, afin qu'une distinction claire demeure entre les fonctions du personnel nommé politiquement et les fonctionnaires traditionnels. De surcroît, la coopération entre les deux groupes doit être fondée sur le respect mutuel, une vraie compréhension des fonctions de chacun et des contacts étroits constants.

Le système danois est unique, dans une perspective comparative, car il n'y a qu'un seul ministre chargé des affaires ministérielles. L'avantage de ce système est une responsabilité politique claire. La question consiste toutefois à savoir si la charge de travail et la complexité croissantes des affaires ministérielles représenteront un défi pour ce système danois qui préconise un seul ministre par ministère.

Si le système danois devait changer sur ce point, il évoluerait probablement vers le système britannique des sous-secrétaires d'État plutôt que vers le système suédois des secrétaires d'État. Dans le système britannique, les sous-secrétaires d'État poursuivent une carrière au parlement, ce qui est plus conforme à la tradition danoise de séparation des missions de la fonction publique permanente et des missions des représentants nommés politiquement.

Une autre question consiste à savoir si les secrétaires permanents, au vu du nombre sans cesse croissant de problèmes, se ménagent le temps nécessaire à l'acuité politico-stratégique indispensable. Les secrétaires permanents remplissent actuellement de nombreux rôles. Ils assument en même temps le rôle de conseiller politique principal du ministre *et de* responsable de l'administration du ministère, de la mise en œuvre des politiques et du développement en tant qu'organisation. Ces deux rôles supposent un grand nombre de fonctions à assumer, et l'on peut se demander si la division de cette charge de travail serait pertinente dans certains ministères.

Références

- Bogason, Peter (1997), *Forvaltning og Stat*, Systime, Århus.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980), *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, Jurist og økonomiforbundets forlag, Copenhagen.
- Christensen, Jørgen Grønnegård et Marius Ibsen (1991), *Bureaukrati og bureaukrater*, Systime, Herning.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1999), "Det tidløse ministerstyre", dans Andersen, Jørgen Goul *et al.* (eds.), *Den demokratiske udfordring*, Hans Reitzels forlag, Copenhagen.
- Cook, Timothy E. (1998), *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*, University of Chicago Press, Chicago.
- Knudsen, Tim (ed.) (2000), *Regering og embedsmænd: Om magt og demokrati i staten*, Systime, Århus.
- Lund, Anker Brink (2002), *Den redigerede magt — nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Aarhus Universitetsforlag, Århus.
- Pedersen, Ove K., *et al.* (2000), *Politisk Journalistik*, Center for Journalistik og Efteruddannelse, Århus.
- Peters, Guy et Jon Pierre (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, Londres.
- Livre blanc 1354/1998 (1998), *Forholdet mellem minister og embedsmænd*, Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, Schultz, Copenhagen.
- Livre blanc 1443/2004 (2004), *Civil Service Advice and Assistance*, Rapport du comité d'experts sur les conseils et l'assistance de la fonction publique au gouvernement et à ses ministres, Schultz, Copenhagen.

POLOGNE

Jacek Czaputowicz
Chef adjoint de la fonction publique, bureau de la fonction publique
Professeur au Collegium Civitas, Varsovie
Pologne

1. Tradition politique

On peut faire remonter la tradition politique du système de la fonction publique polonaise et sa séparation de la sphère politique aux débuts de l'État polonais indépendant créé en 1918, et par conséquent à la deuxième République de Pologne, dans l'entre-deux guerres.

Les premières réglementations complètes de la structure formelle de la fonction publique ont été établies dans la loi sur le système de fonction publique d'état du 17 février 1922.⁷ Cette loi, qui a fait l'objet de nombreux amendements ultérieurs, est demeurée en vigueur jusqu'au 31 décembre 1974, date à laquelle elle a été remplacée, tout comme dans d'autres pays communistes, par le Code du travail. Vis-à-vis de leurs supérieurs, ce changement a affaibli la position des fonctionnaires, sur qui il a permis d'exercer plus facilement des pressions politiques. Adoptée en 1982, la loi sur les employés des bureaux d'État était censée accroître le respect envers les fonctionnaires et l'administration publique.⁸ En général toutefois, pendant la période de la République populaire de Pologne, la fidélité politique au parti communiste était le facteur décisif. Le système de *Nomenklatura* signifiait que les postes élevés de l'administration publique étaient pourvus sur décisions politiques, à savoir qu'ils ne reposaient pas sur le mérite véritable. Les sphères politique et de la fonction publique étaient imbriquées. L'administration publique reposant sur une nette séparation des sphères politique et de la fonction publique politique n'a commencé à fonctionner qu'après 1989.

2. Situation actuelle

La division entre les sphères politique et de la fonction publique se reflète dans la loi de 1996 sur l'organisation et les règles de procédure du Conseil des ministres et sur la sphère de compétence des ministres.⁹ Le point de départ de cette loi était la certitude que pour un fonctionnement efficace de l'administration publique, la séparation de la fonction d'administration politique (administration des institutions publiques) et de l'administration exécutive s'imposait. Il était en outre acquis que les modalités d'emploi des personnes remplissant chacune de ces fonctions devaient être distinctes.¹⁰

⁷ Voir A. Górski, « La loi sur la fonction publique du 18 décembre 1998 à la lumière des lois sur la fonction publique de 1918-1922 », dans *l'Annuaire polonais de la fonction publique 2002*. Sur la neutralité politique des systèmes de fonction publique après 1918 et après 1989, voir A. Górski, « *Civil servants czy politicus servants - w okresie międzywojennym i obecnie* » [Fonctionnaires ou serviteurs politiques, pendant l'entre-deux guerres et maintenant], dans *Służba Cywilna* no. 3/2002, pp. 71-97.

⁸ *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych* [Loi sur les employés des bureaux d'État] du 16 septembre 1982, Dz. U.Z 1982 R., no. 31, poz. 214.

⁹ *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów* [Loi sur l'organisation et les règles de procédure du Conseil des ministres et sur la sphère de compétence des ministres] du 8 août 1996], Dz. U. z 1999 r., no. 82, poz. 929.

¹⁰ Voir M. Kulesza et A. Barbasiewicz, « Fonctions des cabinets politiques », dans *l'Annuaire polonais de la fonction publique 2002*, p. 37. Au sujet des relations entre les fonctionnaires et les politiciens dans divers pays, voir D.

La loi constitue le fondement juridique du fonctionnement des cabinets politiques dans l'administration polonaise. Selon l'article 39, paragraphe 3, le cabinet politique d'un ministre peut exister dans chaque ministère.

L'élément politique se compose du ministre et de ses adjoints, qui peuvent remplacer le ministre dans la fonction de gouverner un pôle de l'administration publique et représenter le ministre au parlement. L'élément politique se compose également des conseillers politiques, qui participent au travail du programme et aident le ministre dans ses contacts avec l'électorat, les clubs parlementaires, les organismes sociaux, les syndicats, les médias et les partenaires étrangers.

Selon la constitution polonaise, les ministres « dirigent un pôle particulier de l'administration gouvernementale ou effectuent les tâches qui leur sont confiées par le premier ministre ».¹¹ Cette formulation met l'accent sur la responsabilité politique du ministre vis-à-vis de la situation générale dans un domaine précis, et non pas sur l'exécution des tâches administratives. Un ministre doit donc être aux commandes des activités conceptuelles, budgétaires, législatives et personnelles du ministère. Dans l'exercice de ses fonctions, le ministre est secondé par des adjoints et un cabinet politique, ainsi que par le corps des fonctionnaires.¹² La sphère de la fonction publique est régie par la loi sur la fonction publique du 18 décembre 1998. La loi réaffirme le principe constitutionnel qui stipule que la loi sur la fonction publique garantit l'exécution professionnelle, fiable, impartiale et politiquement neutre des missions de l'état.¹³ La fonction publique est censée exécuter les ordres du gouvernement du jour, mais doit également servir les intérêts de l'état, être loyale à la constitution et se comporter selon les règles de la société démocratique.¹⁴

Les systèmes de recrutement des membres des cabinets politiques, à savoir conseillers politiques et fonctionnaires, diffèrent. Les premiers sont recrutés pour la période durant laquelle leurs supérieurs politiques occupent leurs fonctions (ministre, vice-ministre, voïvode), alors que les seconds sont recrutés sur concours général pour une durée indéterminée.

Le Conseil des ministres a en 2001 déterminé que le nombre maximum de conseillers politiques dans le cabinet politique serait de six pour un Vice-premier ministre, de quatre pour un ministre, de deux pour le chef de la chancellerie du Premier ministre et d'un seul pour le secrétaire d'état. Les sous-secrétaires d'État ont perdu le droit d'avoir un conseiller politique.¹⁵ Les raisons de cette décision semblent tenir à la mauvaise perception des conseillers politiques par l'opinion publique, aux doutes quant à leur rôle et à la volonté de réduire des coûts dans l'administration publique.

Bach-Golecka, « Fonction publique et autorité politique dans l'administration gouvernementale », dans l'Annuaire polonais de la fonction publique 2005.

¹¹ Article 149, paragraphe 1 de la constitution de la République de Pologne du 2 avril 1997 :

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

¹² Voir M. Kulesza et A. Barbasiewicz, « Fonctions des cabinets politiques », op. cit., pp. 42-43.

¹³ La loi sur la fonction publique du 18 décembre 1998 : <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>. Pour obtenir une description des problèmes auxquels est confrontée la fonction publique polonaise, voir J. Czaputowicz, « La fonction publique en Pologne : entre politisation et professionnalisation », dans l'annuaire polonais de la fonction publique 2005, pp. 23-45.

¹⁴ La première loi sur la fonction publique est entrée en vigueur le 5 juillet 1996. Toutefois, la procédure de qualification pour devenir fonctionnaire nommé était menée avec malhonnêteté, raison pour laquelle après l'élection de 1997, il a été décidé de promulguer une nouvelle loi. Voir K. Burnetko, "Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne" [La fonction publique dans la IIIe République de Pologne : remarques critiques], dans Raport Fundacji im. Stefana Batorego, 2003 R., S. 21-31; Z. Derdziuk et al., Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień-wrzesień 1997), [Rapport sur l'analyse effectuée et évaluation de l'instauration de la fonction publique (août 1996-septembre 1997)], Varsovie, février 1998.

¹⁵ Komunikat po Radzie Ministrów [Déclaration de la réunion du Conseil des ministres], 26 octobre 2001 : http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm.

De nouvelles réductions du nombre de conseillers politiques ont eu lieu peu après. Le programme de réduction des dépenses publiques du 8 octobre 2003 a éliminé à compter du 1er janvier 2004 les postes d'assistant politique auprès du secrétaire d'État et ramené le nombre de postes dans les cabinets politiques des ministres à trois, et de Vice-premiers ministres à cinq. Le nombre total de postes dans les cabinets politiques est ainsi passé de 82 à 46, ce qui représente une économie d'environ 1,8 millions de PLZ par an (environ 464 000 EUR).¹⁶ Dans la pratique, la décision du Conseil des ministres sur la limitation des effectifs des cabinets politiques peut être facilement modifiée. Depuis les élections parlementaires du 25 septembre 2005, le nombre d'employés dans les cabinets politiques augmente. Ce nombre dépend en pratique de la situation budgétaire d'un ministère.

L'article 47 de la loi sur les employés des bureaux d'État stipule que les personnes employées dans les cabinets politiques du Premier ministre et des ministres, ainsi que les conseillers d'autres personnes occupant des postes élevés de l'État, sont recrutées au titre de contrats à durée limitée pour la période où une personne occupant un poste d'État exerce ses fonctions.¹⁷

Le décret du Conseil des ministres du 28 mars 2000 réglemente la rémunération des employés des cabinets et des conseillers politiques des personnes occupant des postes élevés de l'État. La rémunération d'un membre de cabinet politique se compose du salaire de base, des indemnités de fonction pour gestion d'équipe et des augmentations à l'ancienneté. Les règles d'octroi des bonus spéciaux, primes d'ancienneté, primes de jubilé et autres avantages sont les mêmes que pour les employés qui ne sont pas membres du corps de la fonction publique, mais employés dans les bureaux de l'administration gouvernementale.¹⁸

3. Missions et organisation des cabinets politiques

Les principales missions d'un cabinet politique consistent à prodiguer des conseils politiques et à s'acquitter des tâches confiées.

Le cabinet politique du Premier ministre est, selon la loi, une équipe consultative et analytique. Ses tâches consistent à prodiguer des conseils politiques et à organiser les contacts du Premier ministre. Le sous-secrétaire d'État est normalement le chef d'un cabinet. Le nombre de conseillers est décidé par le chef de la

¹⁶ Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Programme de restructuration et limitation des dépenses publiques], Rada Ministrów, Varsovie, octobre 2003. Le rapport sur la réalisation complète de cette mission est paru en mai 2005. Voir Raport z realizacji "Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych" [Rapport sur la réalisation du « Programme de restructuration et limitation des dépenses publiques »] Rada Ministrów, Varsovie, mai 2005.

¹⁷ *Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, op. cit.* La loi sur les employés des bureaux d'État est la seule loi qui établit des règles sur l'engagement des nominaires politiques \ [article 47 (1)]. L'article 47 a été ajouté en vertu de l'article 88, paragraphe 5, de la loi sur la fonction publique du 5 juillet 1996 et est entré en vigueur le 1er janvier 1997. Le texte de l'article 47 (1) est le suivant : « L'emploi : 1) d'une personne dans le cabinet politique du Premier ministre, du Vice-premier ministre, d'un ministre et de tout autre membre du Conseil des ministres 2) de conseillers auprès de personnes qui exercent en tant que cadres à des postes d'État autres que ceux énumérés au paragraphe 1), a lieu sur la base du contrat signé pour la durée d'exercice des fonctions par la personne occupant le poste d'État. L'annulation du contrat est possible sur préavis de deux semaines. »

¹⁸ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe* [Réglementation du Conseil des ministres du 28 mars 2000 sur la rémunération et autres avantages des employés des bureaux d'État exerçant dans des cabinets politiques et des conseillers de personnes exerçant en tant que cadres à des postes d'État], Dz.U. z 2000 r., no. 24, poz. 296.

chancellerie du Premier ministre, et non par la loi. Le secrétariat du Premier ministre fournit au cabinet politique des services en matière d'organisation, de bureau, et de chancellerie.¹⁹

Le cabinet d'un ministre se consacre en règle générale aux missions les plus importantes d'un ministère. Il élabore la stratégie politique et sa teneur, et recueille et sélectionne les informations nécessaires à une prise de décision avisée. Son activité est dirigée « au sein » du ministère, et son rôle consultatif ne peut être combiné avec la prise de décision.

Les compétences des cabinets politiques sont énumérées dans les réglementations internes de chaque ministère, bien que l'étendue des réglementations diffère. Actuellement, seuls les statuts de l'organisation interne au sein de certains ministères fournissent des détails sur les missions et l'organisation des cabinets politiques. Les réglementations diffèrent d'un ministère à l'autre. Certains ministères réglementent, d'autres pas.

Parmi les missions concrètes d'un cabinet politique au ministère de l'Environnement figurent : (1) amorcer des activités à caractère politique et substantiel ; (2) élaborer une stratégie et des directives conformes à la politique du gouvernement et vérifier à cet égard le travail des ensembles organisationnels ; (3) analyser les événements politiques, économiques et sociaux à la lumière de la politique gouvernementale ; (4) coopérer avec les partis politiques, les clubs parlementaires, les administrations gouvernementales et autonomes, les organisations non gouvernementales et les cabinets politiques des autres ministères ; (5) coordonner le travail des conseillers politiques ; (6) planifier et organiser les consultations et préparer les avis dans le cadre des activités du ministre ; (7) analyser les documents soumis au ministre pour signature et donner son opinion ; (8) établir et coordonner la politique informative et médiatique ; (9) gérer l'agenda du ministre ; (10) coordonner le flux de la correspondance adressée au ministre ; (11) émettre des opinions sur les visites et réunions proposées au ministre et sur l'adéquation entre les discours rédigés par d'autres services et les objectifs gouvernementaux. Dans le cadre de l'exécution de son programme de travail, le cabinet politique collabore étroitement avec les secrétaires et sous-secrétaires d'État, ainsi qu'avec les fonctionnaires du ministère. La règle principale de son fonctionnement est la coopération entre sphère politique et sphère de la fonction publique en vue d'accomplir les missions du gouvernement avec professionnalisme.²⁰

Généralement, les cabinets politiques sont relativement petits par rapport à la fonction publique, qui est axée sur la gestion quotidienne des ministères. Souvent, les membres des cabinets politiques ne possèdent pas assez de connaissances pour prodiguer des conseils adéquats, ce qui peut limiter leur rôle. En général toutefois, après un changement de gouvernement, le rôle des cabinets politiques est pendant quelque temps relativement important. Pour éviter les conflits entre fonctionnaires et conseillers politiques, en règle générale, les membres des cabinets politiques ne sont pas autorisés à donner d'ordres aux fonctionnaires. Seul un ministre (Vice-ministre) peut le faire. Il incombe au ministre de désamorcer les conflits potentiels entre les deux groupes.

Les réglementations du ministère de l'Économie et du ministère du Développement régional édictent des règles qui doivent être respectées par les personnes occupant des postes politiques.²¹ Ils doivent agir dans la légalité, renforcer la confiance des citoyens et veiller à l'image de l'État et du gouvernement. Ils doivent également préserver le principe de neutralité politique de la fonction publique. Les ministres ne peuvent se servir de leur poste ni de ressources publiques pour favoriser les objectifs de partis politiques ni de groupes

¹⁹ *Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów* [Bulletin d'informations public de la chancellerie du Premier ministre] : <http://bip.kprm.gov.pl/bip>.

²⁰ *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska* [Bulletin d'informations public du ministère de l'environnement] : <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>.

²¹ Le 31 octobre 2005, le ministère de l'Économie et du travail a été scindé en ministère de l'Économie et ministère du Développement régional. Les questions de travail ont été transférées au ministère du Travail et de la politique sociale.

d'intérêt auxquels ils appartiennent. Ils doivent renforcer la cohérence du Conseil des ministres, s'acquitter de leurs missions avec diligence, administrer rationnellement les biens de l'État et les finances publiques et, s'il y a lieu, se soumettre aux procédures d'enquête et de contrôle. Ils doivent garantir la clarté et la transparence dans les rapports avec le public et ne pas permettre que s'éveillent des suspicions selon lesquelles des intérêts privés seraient défendus dans le cadre d'une activité publique.²²

Il n'existe aucun mécanisme de sanction spécifique pour infraction à ces règles. Il est arrivé par le passé que la pression publique dans des cas d'entorse aux règles éthiques ait mené à la démission ou au limogeage de membres d'un cabinet politique.

Il est difficile de prédire les évolutions futures de la réglementation des cabinets politiques. Une perspective plus large est nécessaire pour évaluer convenablement le processus. Une réglementation exhaustive portant sur le cabinet politique serait la bienvenue.

4. Opinion publique

La perception publique des conseillers politiques est influencée par des allégations de prévarication et de corruption. Un conseiller du vice-ministre de la Défense a par exemple été accusé d'exiger des avantages financiers des entreprises étrangères et de participer aux appels d'offre organisés par le ministère.²³ Par ailleurs, le directeur du cabinet politique du ministre des Affaires intérieures et de l'administration a enfreint la loi anti-corruption en siégeant aux conseils d'administration d'entreprises. D'autres membres de ce cabinet ont également enfreint la loi anti-corruption.²⁴ Un directeur récemment nommé au ministère de l'Environnement a dû démissionner à la suite d'accusations dans deux procès criminels.²⁵

Il existe également des allégations au sujet de membres de cabinets politiques ayant brouillé les frontières entre leur rôle dans la fonction publique et leur rôle politique. Il en découle que le « soutien au processus gouvernemental est toujours apporté de manière peu professionnelle par un appareil bureaucratique mal préparé ou n'est souvent pas du tout apporté »²⁶ Les personnes les plus compétentes sont affectées par le ministre aux postes gestionnaires dans la fonction publique du ministère. Ainsi, les cabinets politiques accueillent souvent les amis politiques d'un ministre, c.-à-d. les personnes qui ne sont pas parvenues à se faire élire au parlement. Les conseillers politiques assument les compétences de leurs supérieurs et tentent d'influencer la sphère de la fonction publique.²⁷

D'aucuns estiment également que les cabinets politiques constituent les éléments nécessaires à une administration publique forte. Certains sont favorables à l'augmentation du nombre de conseillers dans les cabinets politiques et à l'attribution des postes à des spécialistes de différents domaines jouissant de la

²² *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego* [Bulletin d'informations public du ministère de l'Économie et du ministère du Développement régional] : <http://bip.mgpiops.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetyncje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>.

²³ “Doradca Szeremietiewa oskarżony” [Le conseiller de Szeremietiew en accusation], dans *Wprost*, 24 août 2002 : <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>.

²⁴ B. Kittel, “Doradca z przeszłością” [Un conseiller et son passé], dans *Rzeczpospolita*, 29 juillet 2003

²⁵ M. Sterlingow et M. Waś, “Minister Szyszko i bezkarni drwale” [Le ministre Szyszko et les bûcherons impunis], dans *Gazeta Wyborcza* : <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>.

²⁶ M. Kulesza et A. Barbasiewicz, *Fonctions des cabinets politiques*, op. cit., p. 41.

²⁷ Ibid., p. 41.

confiance du ministre.²⁸ Les cabinets politiques sont un rempart contre l'infiltration d'un « élément politique » dans le corps de la fonction publique.²⁹

Les membres du corps de la fonction publique sont assujettis au code d'éthique, qui réunit des normes de comportement dérivées des valeurs de la fonction publique définies à l'article 153 de la Constitution et dans la loi sur la fonction publique. Le code d'éthique mentionne l'obligation de respecter les procédures de service comme étant une question de professionnalisme. Un membre du corps de la fonction publique doit être redevable de ses décisions et se montrer politiquement neutre et impartial.³⁰

Il convient de mentionner que le 3 octobre 2005, Lech Kaczyński, alors candidat à la présidence, a présenté un code de comportement éthique des membres du gouvernement, des secrétaires et sous-secrétaires d'État, des chefs de bureaux gouvernementaux centraux et des membres des cabinets politiques. Ce code propose des règles de sélection et d'évaluation des candidats à des postes publics. Il établit les principes des rapports avec les médias et explique comment organiser des voyages à l'étranger avec la participation des conseillers, qui nécessitent le consentement du Premier ministre.³¹ Lech Kaczyński étant, depuis lors, devenu président de la Pologne, il est désormais fort possible qu'un statut plus formel soit accordé à ce document.

Pour récapituler, nous pouvons dire que l'un des plus graves problèmes de l'administration publique polonaise actuelle est celui des relations adéquates entre les sphères politique et de la fonction publique. La création et la réglementation juridique des fonctions des cabinets politiques représentent une tentative de résoudre ce dilemme.

²⁸ Déclaration du ministre J. Widzyk dans la discussion, “Wokół raportu W. Filipowicza ‘Służba cywilna III RP: zapomniany obszar’” [A propos du rapport de W. Filipowicz : « La fonction publique de la IIIe République de Pologne : une zone oubliée »], 16 avril 2004, Fundacja im. Stefana Batorego, Varsovie, p. 16. Cette opinion est partagée par Maria Gintowt-Jankowicz, directrice de l'École nationale de l'administration publique, *ibid.*, pp. 19-20.

²⁹ Déclaration de Jan Pastwa, chef de la fonction publique, *ibid.*, p. 19.

³⁰ Voir Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 ustanowienia 2002 de sprawie du października R.W Kodeksu Etyki Służby Cywilnej \ [Décret 114 du Premier ministre en date du 11 octobre 2002 sur le code d'éthique de la fonction publique], dans *Monitor Polski* z 2002 r., no. 46, poz. 683.

³¹ Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Code présidentiel de conduite éthique pour le Premier ministre et les ministères] : <http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materiały>.

Bibliographie

Sources premières

Constitution de la République de Pologne du 2 avril 1997 : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych [Loi sur les employés des bureaux d'État du 16 septembre 1982], Dz. U. Z 1982 r., no. 31, poz. 214, Dz. U. Z 1982 r., no. 31, poz. 214

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów [Loi sur l'organisation et les règles de procédure du Conseil des ministres et sur la sphère de compétence des ministres], Dz. U. z 1999 r. no. 82, poz. 929

Loi sur la fonction publique du 18 décembre 1998 : <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe

[Réglementation du Conseil des ministres du 28 mars 2000 sur la rémunération et autres avantages des employés des bureaux d'État exerçant dans des cabinets politiques et des conseillers de personnes exerçant en tant que cadres à des postes d'État], Dz.U. z 2000 r., no. 24, poz. 296.

Derdziuk Z. et al., *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień-wrzesień 1997)*, [Rapport sur l'analyse effectuée et évaluation de l'instauration de la fonction publique (août 1996-septembre 1997)], Varsovie, février 1998.

Komunikat po Radzie Ministrów [Déclaration de la réunion du Conseil des ministres], 26 octobre 2001 : http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm.

Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Programme de restructuration et limitation des dépenses publiques], Rada Ministrów, Varsovie, octobre 2003.

Raport z realizacji "Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych" [Rapport sur la réalisation du « Programme de restructuration et limitation des dépenses publiques »] Rada Ministrów, Varsovie, mai 2005.

Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 ustanowienia 2002 de sprawie du października R.W Kodeksu Etyki Służby Cywilnej \ [Décret 114 du Premier ministre en date du 11 octobre 2002 sur le code d'éthique de la fonction publique], dans *Monitor Polski* z 2002 r., no. 46, poz. 683.

Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Code présidentiel de conduite éthique pour le Premier ministre et les ministères] : <http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materiały>.

Bulletin d'informations public de la chancellerie du Premier ministre : <http://bip.kprm.gov.pl/bip>

Bulletin d'informations public du ministère de l'Économie et du ministère du Développement régional : <http://bip.mgpips.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>

Bulletin d'informations public du ministère de l'Environnement : <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>

Sources secondaires

Bach-Golecka D., « Fonction publique et autorité politique dans l'administration gouvernementale », dans : *Annuaire polonais de la fonction publique 2005*.

Burnetko K., “Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne” [La fonction publique dans la IIIe République de Pologne : remarques critiques], dans : *Raport Fundacji im. Stefana Batorego*, 2003 R., S.

Czaputowicz J., « La fonction publique en Pologne : entre politisation et professionnalisation », dans : *Annuaire polonais de la fonction publique 2005*

Górski A., “*Civil servans czy politicus servans - w okresie międzywojennym i obecnie*”, [Fonctionnaires ou serviteurs politiques, pendant l'entre-deux guerres et aujourd'hui], dans : *Służba Cywilna* no. 3/2002

Górski A., « La loi sur la fonction publique du 18 décembre 1998 à la lumière des lois sur la fonction publique de 1918-1922 », dans : *Annuaire polonais de la fonction publique 2002*

“*Doradca Szeremietiewa oskarżony*” [Le conseiller de Szeremietiew en accusation], dans : *Wprost*, 24 août 2002 : <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>.

Kittel B., “*Doradca z przeszłością*” [Un conseiller et son passé], dans : *Rzeczpospolita*, 29 juillet 2003

Kulesza M. et Barbasiewicz A., « Fonctions des cabinets politiques », dans : *Annuaire polonais de la fonction publique 2002*

Sterlingow M. et M. Wąs , “*Minister Szyszko i bezkarni drwale*” [Le ministre Szyszko et les bûcherons impunis] in : *Gazeta Wyborcza* : <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>

Zapis dyskusji wokół raportu W. Filipowicza „Służba cywilna III RP: zapomniany obszar”, [A propos du rapport de W. Filipowicz : « La fonction publique de la IIIe République de Pologne : une zone oubliée »], fondation Stefan Batory, Varsovie, 16 avril 2004

PORTUGAL

José Alexandre Guimarães de Sousa Pinheiro
Membre émérite de l'autorité portugaise de protection des données
Portugal

1. Constitution portugaise

1.1 La constitution portugaise ne stipule aucune disposition spécifique pour les conseillers politiques

En ce qui concerne les instances politiques nationales, la constitution mentionne uniquement les organes d'État : le Président, le parlement (*Assembleia da República*), le gouvernement et les tribunaux (article 110). Les membres de ces organes sont des représentants de la souveraineté de l'État, et non pas des conseillers politiques.

Quant au fonctionnement du parlement, la constitution établit le besoin d'un corps de fonctionnaires permanent et prévoit le recrutement de spécialistes de manière temporaire ; leur tâche consiste à apporter une assistance technique aux parlementaires (article 181).

Dans la section sur le gouvernement, la constitution ne fait pas référence à des corps spéciaux de conseillers politiques ni à des fonctionnaires.

1.2 En matière d'administration publique, la constitution établit implicitement une séparation claire entre conseillers politiques et fonctionnaires. Ceci n'est pas fait directement, car la constitution ne mentionne pas les conseillers politiques, mais indirectement, en mentionnant les compétences et fonctions de l'administration publique.

À cet égard, les principales caractéristiques de l'administration publique sont les suivantes :

- décentralisation démocratique au sein de l'État (article 6.1) ;
- corps administratifs et fonctionnaires en conformité avec la constitution et à la loi, en respectant les principes d'égalité, proportionnalité, justice, impartialité et bonne foi (article 266.2) ; et
- fonctionnaires, autres agents d'État et autres entités publiques œuvrant dans l'intérêt public, tel que défini par les corps compétents de l'administration (article 269.2).

Dans aucune des dispositions ci-dessus la constitution n'envisage un quelconque type de connexion entre les fonctionnaires et les partis politiques ou autres associations politiques de cet ordre.

En conclusion, la constitution n'identifie pas de catégorie autonome de conseillers politiques.

1.3 En vertu du principe de séparation des pouvoirs (article 111), la constitution établit une nette distinction entre champ d'action politique et champ d'action administratif. Ce principe peut être préservé de manière optimale en empêchant l'empiètement des conseillers politiques sur les domaines administratifs.

Le gouvernement est le « corps qui mène la politique générale du pays et le principal corps de l'administration publique » (article 182). Il n'y a néanmoins aucun chevauchement entre le gouvernement et l'action des conseillers politiques. Le Premier ministre et les ministres sont évidemment habilités à nommer les fonctionnaires de haut rang, notamment les directeurs généraux. Une fois en exercice, ces fonctionnaires sont responsables envers les membres du gouvernement, et non pas envers une quelconque

catégorie de conseillers politiques. En conséquence, il n'existe aucun lien direct dans la constitution entre conseillers politiques et fonctionnaires.

2 Conseillers politiques aux yeux de la loi

2.1 Il est difficile d'établir une définition de conseiller politique en vertu de la loi portugaise.

En ce qui concerne le gouvernement, la législation fait référence aux chefs du personnel, assistants et consultants, mais ne précise jamais clairement la nature de leurs fonctions, à savoir si elles sont techniques ou politiques. Au vu du nombre important d'assistants et consultants travaillant pour différents gouvernements soutenus par différents partis, il est difficile de parvenir à une définition précise de ces fonctions.

Au sein du parlement, la décision de recruter des conseillers politiques dépend de chaque groupe parlementaire. Le travail confié à ces conseillers est essentiellement de nature politique car, en principe, les fonctionnaires travaillant au parlement doivent prêter leur assistance technique à chaque groupe parlementaire.

Traditionnellement, les partis politiques nouent des relations plus étroites avec les conseillers politiques parlementaires qu'avec les conseillers politiques gouvernementaux.

Selon la loi, les règles de recrutement de conseillers politiques sont différentes pour le parlement et pour le gouvernement.

2.2 En matière de parlement, la loi (Loi n° 28/2003) établit les points suivants :

- Le Parlement procure par son propre personnel toute l'assistance technique et logistique nécessaire aux partis politiques ayant des représentants élus, aux groupes parlementaires et aux commissions parlementaires.
- Tous les groupes parlementaires ont leur propre personnel administratif financé en partie par le parlement, leur composition dépendant du nombre de membres élus (article 46.1, b) ; les membres du personnel sont recrutés par les partis politiques.
- Un groupe parlementaire comptant au moins deux membres du parlement élu peut nommer un chef de personnel financé par le Parlement (article 46.1, a).
- Au début de chaque législature, les groupes parlementaires doivent informer le parlement de leur personnel, des catégories professionnelles et des salaires (article 46.2).
- La loi fixe des limites aux salaires des conseillers politiques financés par le parlement (article 46.4 et 46.5).
- Les groupes parlementaires sont entièrement responsables de la nomination et du limogeage des conseillers politiques (article 46.6).
- Chaque groupe parlementaire perçoit une subvention annuelle pour les frais de fonctionnement (article 47.4).

2.3 L'objectif principal de la loi mentionnée ci-dessus consiste à poser les conditions fondamentales de l'exécution du travail des partis politiques dotés de représentants au parlement.

Dans ce contexte, une distinction est établie entre les fonctionnaires rémunérés par le parlement et les conseillers politiques embauchés par des groupes parlementaires.

La méthode adoptée s'est avérée efficace pour préserver la séparation entre conseillers politiques et fonctionnaires.

2.4 Les membres du parlement doivent se conformer aux dispositions juridiques les empêchant d'être fonctionnaires. Une commission parlementaire d'éthique a été formée en tant que corps permanent notamment habilité à (article 39 du décret parlementaire) :

- Vérifier les incompatibilités entre les fonctions d'un parlementaire et sa capacité à s'acquitter de ses missions et autres, en conformité avec la loi (no. 2, a) ;
- Tenir un registre des centres d'intérêt personnels des parlementaires (no. 2, b) ; et
- Décider de tout conflit d'intérêt éventuel (no. 2, d).

2.5 Il est également possible d'enquêter sur les relations entre les parlementaires ou les conseillers politiques et les fonctionnaires via des commissions d'enquête. La constitution permet au parlement de former ces commissions ad hoc dans le seul but de vérifier que la loi est respectée.

A l'instar des tribunaux, le parlement peut jouer un rôle en matière de contrôle de la séparation entre les fonctionnaires et la branche politique.

z2.6A En ce qui concerne le gouvernement, le décret-loi 262/88 fixe les règles les plus importantes sur le recrutement et les fonctionnements du personnel politique. Selon la loi, le personnel politique ne constitue pas une catégorie spéciale de fonctionnaires.

Selon la loi, les caractéristiques les plus importantes du personnel politique sont les suivantes :

- Le personnel gouvernemental se compose d'un chef du personnel, d'assistants et d'une équipe de secrétaires (article 2.1).
- Il est possible de faire appel à des spécialistes et à des conseillers techniques pour se charger de fonctions spécifiques (articles 2.2 et 2.3).
- Le chef du personnel est habilité à coordonner le bureau et à établir les relations nécessaires avec les corps administratifs sous la responsabilité du ministre (article 3.1).
- Les assistants sont tenus de prêter leur assistance technique aux membres du gouvernement (article 4.1).
- Les membres du personnel peuvent être librement nommés et limogés par les membres du gouvernement (article 6.1).
- Les membres du personnel sont sujets aux mêmes règles et réglementations que celles qui régissent les fonctionnaires, notamment les règles de confidentialité concernant leur propre travail ou les connaissances acquises dans l'exercice de leurs fonctions (article 8.1).

2.7 *Le décret-loi ne mentionne que les conseillers techniques, mais ces dispositions sont évidemment appliquées pour nommer les conseillers politiques ayant plusieurs fonctions. Ces conseillers peuvent bâtir des passerelles entre les partis politiques, les parlementaires et d'autres institutions. Le décret-loi interdit en revanche clairement toute ingérence directe de la part des conseillers politiques dans l'activité des corps administratifs. Seul le chef du personnel est habilité à établir des liaisons entre le bureau et ces corps.*

3 Fonctionnaires aux yeux de la loi

3.1 *La loi 2/2004 régit le statut personnel des fonctionnaires de haut rang. Cette loi est également appliquée à l'échelon gouvernemental local, conformément aux termes stipulés par le décret-loi 93/2004.*

Selon la loi, les fonctionnaires de haut rang sont ceux habilités à diriger, gérer, coordonner et commander des organismes publics (article 2.1). La loi établit des différences parmi ces fonctionnaires. Il existe deux niveaux, élevé et intermédiaire, et à chacun de ces niveaux, on trouve différents degrés de hiérarchie, de pouvoirs et de responsabilité (article 2.2).

Parmi les fonctionnaires les plus haut placés figurent les directeurs généraux, les secrétaires généraux, l'inspecteur général et le président (article 2.3). Au niveau intermédiaire, la loi mentionne les sous-directeurs et les directeurs adjoints (article 2.3). Dans le système portugais, les directeurs généraux peuvent être démis à la discrétion des ministres.

3.2 *En vertu de la même loi, les hauts fonctionnaires doivent veiller à ce que les pouvoirs des organismes publics dont ils sont responsables soient conçus de façon à promouvoir le bien-être général du public (article 3).*

Les directives de la fonction administrative remplies par les hauts fonctionnaires sont énoncées dans le programme du gouvernement et par le membre du gouvernement responsable de ce domaine précis (article 3).

Les hauts fonctionnaires doivent agir conformément aux principes éthiques, qui impliquent d'œuvrer dans l'intérêt public, en respectant les principes et les valeurs constitutionnelles fondamentales telles que légalité, justice, impartialité, responsabilité, proportionnalité, transparence et bonne foi (article 4).

La responsabilité nécessaire des services administratifs explique le concept de *gestion selon des objectifs* (article 5.1). La loi mentionne explicitement la nécessité de fixer des objectifs à long terme et de coordonner toutes les ressources concernées (article 5.1).

Les actions des hauts fonctionnaires doivent être régies par des critères précis, notamment :

- la qualité ;
- l'efficacité ;
- des procédures simplifiées ;
- la coopération en vue de parvenir à de meilleures relations avec les citoyens (article 5.2).

Les fonctionnaires en poste de direction seront évalués selon une loi future (article 14 de la loi 2/2004).

3.3 *En matière de recrutement, la loi stipule que les plus hauts fonctionnaires peuvent être choisis directement parmi les fonctionnaires ou les non fonctionnaires, sous réserve à la fois d'être titulaires d'un diplôme universitaire et de posséder l'expérience et les compétences exigées par la fonction (article 18).*

Afin de contrecarrer les abus politiques, il est strictement interdit de nommer les plus hauts fonctionnaires après la démission du gouvernement, pendant la période immédiatement antérieure à des élections parlementaires, ou avant la confirmation parlementaire d'un nouveau gouvernement (article 19.6).

3.4 *Quant au niveau intermédiaire, la loi stipule les préalables suivants (article 20) :*

- diplôme universitaire (article 20, a) ;
- admissibilité à l'issue d'un cours spécifique créé pour préparer le candidat à ses nouvelles fonctions (article 20, b) ;
- expérience exigée (article 20, c).

Les directeurs de service et les chefs de division sont choisis parmi les candidats dont le profil convient (article 21.1).

3.5 *En ce qui concerne les affectations particulières, la loi stipule que les fonctionnaires du haut rang exercent les fonctions suivantes (article 34) :*

- tenir le gouvernement informé de toutes les questions pertinentes concernant la fonction publique en général (article 34, a) ;
- veiller à ce que les décrets adoptés par les fonctionnaires ordinaires respectent les intérêts légitimes des citoyens (article 34, b)

3.6 *Pour les fonctionnaires ordinaires, la règle générale de recrutement est un concours (Décret-loi 204/98, article 1). Ce concours, ouvert à tous, assure l'égalité des chances et des conditions à chaque candidat (article 5).*

Pour être admis dans la fonction publique, les candidats doivent remplir les conditions suivantes (article 29) :

- avoir au moins 18 ans ;
- avoir la nationalité portugaise ;
- avoir les qualifications nécessaires pour le poste ;
- avoir servi sous les drapeaux, ou, dans le cas contraire, être en règle vis-à-vis de la législation sur les affaires militaires ;
- être physiquement et psychologiquement en mesure d'effectuer les tâches exigées.

3.7 *Autre facteur important en matière de transparence administrative : le libre accès aux documents délivrés par l'administration publique. En vertu de la loi (loi 65/93), les principes de publication, transparence, égalité, justice et impartialité sont garantis en ce qui concerne les documents publics ou les données publiques (article 1). Chaque citoyen a le droit d'être avisé des décisions arrêtées par l'administration publique sur les questions le concernant directement (article 2.2). Pour ce qui concerne les documents d'une nature non personnelle, la règle générale veut que chacun soit autorisé à avoir accès aux données publiques (article 7.1).*

L'administration publique est tenue de rendre publics (article 11) :

- tous les documents ainsi que les réglementations ou directives internes détaillant le cadre de la procédure administrative impliquée dans la prise de décision ;
- tous les documents qui interprètent la législation en vigueur, notamment la procédure administrative adoptée.

3.8 Autre instrument juridique important : la charte déontologique du service public (résolution 18/93). Les principes essentiels inscrits dans cette charte publique sont les suivants :

- La définition de fonctionnaire englobe quiconque travaille pour l'administration publique dans un système hiérarchique. La définition ne distingue pas les membres temporaires des membres permanents (article 1).
- Les fonctionnaires doivent agir avec neutralité en toutes circonstances, en gardant toujours à l'esprit que tous les citoyens sont égaux aux yeux de la loi. En conséquence, aucun motif politique, économique et religieux ne doit interférer avec leur travail habituel (article 5).
- Les fonctionnaires doivent se conformer à la règle de l'impartialité, en agissant selon le principe que chaque citoyen est égal aux yeux de la loi et a droit au même traitement, sans discrimination positive ni négative (article 10).
- Les fonctionnaires ne doivent pas poursuivre d'objectifs privés lorsqu'ils travaillent pour l'administration publique (article 19).
- Les fonctionnaires doivent respecter et suivre les politiques établies par le gouvernement national, les gouvernements régionaux et les cadres locaux. Ils doivent également interpréter fidèlement les directives définies par le pouvoir politique du jour (article 22).

3.9 Une charte éthique de l'administration publique énonce des principes semblables :

- L'intérêt public doit prévaloir sur l'intérêt de tout individu ou groupe.
- Les fonctionnaires doivent se conformer aux principes constitutionnels et à la loi.
- La justice et l'impartialité sont des valeurs cruciales qui guident les actes des fonctionnaires.
- Aucun citoyen ne fera l'objet d'une quelconque forme de discrimination aux yeux de la loi.
- La bonne foi est un principe fondamental qui doit dicter les actions des fonctionnaires en toutes circonstances, y compris les relations directes avec des citoyens.

4 Le système en action

4.1 La constitution et les principales lois établissent une séparation claire entre fonctionnaires et conseillers politiques. Les préalables juridiques ne sont toutefois pas toujours satisfaits, ce qui se traduit par des dysfonctionnements du système, par exemple :

- Pour des raisons de confiance ou d'urgence politique, les ministres et secrétaires d'état tentent de commander et contrôler l'activité administrative directement par le biais de conseillers politiques ou autres membres de leur personnel ;
- Lorsque les conseillers politiques et les fonctionnaires exercent les mêmes fonctions, ceci peut aboutir à des conflits et malentendus, avec d'évidentes répercussions sur le travail effectué ;
- Le recrutement de nouveau personnel comme conseillers, politiques ou autres, peut entraîner un envol des coûts, sans les retombées escomptées ;
- Les travaux techniques réalisés par les conseillers politiques souffrent parfois d'un manque de cohérence avec le système global.

4.2 *La simple lecture des textes juridiques peut donner au lecteur l'impression erronée que le système portugais fonctionne parfaitement en termes de relations entre fonctionnaires et conseillers politiques. Malgré l'existence d'une nette démarcation entre les deux catégories, établie par la loi, des difficultés surgissent parfois lorsqu'il s'agit de définir le rôle précis de chaque groupe.*

Les organismes publics et les entités administratives sont tenus de satisfaire leurs obligations et objectifs juridiques tels que définis par les plus hauts fonctionnaires. Ces objectifs peuvent être compromis par les pouvoirs politiques s'ils s'immiscent dans le travail ordinaire des fonctionnaires en modifiant des priorités précédemment définies au niveau administratif. Très souvent, les ministres et les secrétaires d'état suivent leur propre agenda au lieu des rapports approuvés par les organismes publics et même confirmés par le gouvernement. L'opportunité politique constitue le motif sous-jacent de l'adoption de mesures incohérentes, à l'origine de sérieux problèmes au niveau du travail administratif. Des concepts tels que *temps* et *opportunité* n'ont pas la même signification pour les fonctionnaires et les conseillers politiques. Le *facteur électoral* n'est pas un enjeu dans le travail des fonctionnaires, alors qu'il s'agit souvent du *facteur décisif* dans le processus décisionnel des conseillers politiques. Des problèmes peuvent survenir lorsque des options politiques spécifiques ne sont pas en harmonie avec certaines mesures juridiques ou un cadre plus large façonné pour le secteur public. Les vraies relations entre conseillers politiques et fonctionnaires relèvent du soupçon mutuel et du malentendu.

Le gouvernement a créé des mécanismes destinés à maintenir fermement le contrôle du principe de l'opportunité politique. À cet effet, le bureau de politique et de planification juridiques (GPLP) a été créé en 2001 ; il s'agit d'un département public au sein du ministère de la Justice chargé de la tâche importante consistant à préparer la législation. L'expérience de cet organisme s'est avérée positive, car elle a assuré la cohérence et une meilleure coordination des politiques publiques dans le domaine de la justice.

4.3 *Sur le plan des travaux menés dans le secteur public, l'expérience et le savoir-faire des fonctionnaires ne bénéficient parfois pas de la considération qu'ils mériteraient. Le problème est toujours le même : davantage d'études impliquent davantage de temps. Les rapports et le travail spécialisés entrepris par les fonctionnaires ne peuvent être facilement remplacés par des conseillers politiques, dont les nécessités politiques immédiates nécessitent souvent des solutions rapides.*

Par ailleurs, il existe certaines tâches dépassant les capacités tant des fonctionnaires que des conseillers publics. Dans ces circonstances, l'externalisation privée a pu constituer la meilleure option. Le gouvernement et l'administration publique peuvent tous deux s'adresser à des entreprises privées.

4.4 *Les fonctionnaires constituent le lien entre différents gouvernements et des partis politiques distincts. Si chaque parti mène une certaine politique sur un certain domaine, il est crucial d'établir les liaisons nécessaires entre la nouvelle politique et les précédentes. Les fonctionnaires et les conseillers politiques ont des profils culturels différents, qui sont définis par les besoins électoraux. Généralement, les fonctionnaires tendent à proposer des politiques à long terme, au delà de la durée du mandat politique, alors que le personnel politique est plus axé sur les programmes à court terme.*

Une autre conséquence des *profils culturels différents* est une approche différente des changements et des réformes publiques. À cet égard, les conseillers politiques sont plus enclins à proposer de nouvelles mesures.

4.5 *Au Portugal, l'expression « conseiller politique » nécessite une interprétation prudente. Un fort pourcentage du personnel politique travaillant avec des membres du gouvernement est recruté au sein de l'administration publique. La même personne peut être à la fois fonctionnaire et, occasionnellement, conseiller politique. Une personne ne peut démissionner en tant que fonctionnaire. Après avoir exercé comme conseillers politiques, les fonctionnaires peuvent réintégrer leur service. En un sens, nous avons*

affaire à une double personnalité, à la fois Dr. Jekyll et M. Hyde (il appartiendra au lecteur de décider de quel personnage correspond à quelle fonction).

4.6 *Les problèmes identifiés ci-dessus doivent être pris en compte afin de rationaliser les relations entre les deux catégories étudiées dans ce rapport. Cependant, le système juridique, qui sépare clairement le rôle des deux catégories, à savoir fonctionnaires et ministres, ne peut être une raison du manquement de la part des ministres à nouer une relation étroite avec les organismes publics.*

5 Conclusions

On peut tirer un certain nombre de conclusions de la comparaison ci-dessus entre conseillers politiques et fonctionnaires :

- La législation portugaise établit une nette séparation entre les deux catégories.
- Pour garantir les garde-fous démocratiques, les rapports entre le gouvernement et l'administration publique sont étroitement réglementés par loi.
- Il n'est possible, en vertu de la loi, ni pour un conseiller politique ni pour un membre du personnel politique de s'immiscer dans le travail administratif régulier effectué par les fonctionnaires.
- Les conseillers politiques n'ont pas le pouvoir de nommer des hauts fonctionnaires.
- Les membres de haut rang de l'administration publique ne sont pas habilités à promulguer des mesures politiques ; il relève de leurs attributions de prodiguer des conseils d'orientation politique générale, mais pas des conseils politiques.
- Ni la constitution ni la loi n'interdisent aux fonctionnaires de devenir membres de partis politiques ni de participer à des actions politiques en dehors de la sphère de leur vie professionnelle. En revanche, la loi interdit tout manque d'impartialité.
- Le libre accès aux documents administratifs constitue un moyen important d'empêcher les conseillers politiques d'exercer une quelconque influence sur des tâches administratives, par exemple de dépenser de l'argent dans le bastion d'un parti.
- La sensibilisation du public au processus décisionnel administratif est une autre manière de renforcer le principe de transparence.
- En pratique, il est possible pour le personnel politique d'influencer le travail quotidien de l'administration publique, mais selon loi, ce genre de comportement n'est pas permis.

Aucune décision adoptée par les tribunaux portugais sur cette question n'a été analysée dans ce rapport.

En dépit des mesures juridiques assurant une séparation claire entre fonctionnaires et conseillers politiques, des doutes planent parfois dans la presse et dans l'esprit du grand public quant à la manière dont le système juridique est mis en œuvre. Ils concernent alors en général les critères retenus pour nommer les hauts fonctionnaires, qui sont très souvent des membres importants du parti politique au pouvoir. Ces critères doivent être plus spécifiques, car dans la pratique, cela signifie que des conseillers politiques et des sympathisants peuvent être nommés à des postes élevés de la fonction publique.

Les directives d'une relation plus transparente entre pouvoir politique et fonctionnaires ne pas omettre les aspects culturels de chaque pays, mais également la nécessité d'un système législatif qui fixe clairement les limites et les règles. La branche exécutive doit être contrôlée non seulement par le public et les médias, mais également par le parlement. Dans cet enchevêtrement de contrôles et d'équilibres, le grand principe à garantir est la séparation effective des pouvoirs, afin d'empêcher toute hégémonie gouvernementale.

ESPAGNE

Antonio Natera-Peral
Francisco Javier Ruiz-Martínez
Université Carlos III Madrid
Espagne

Contexte du pays

Selon la constitution espagnole de 1978, l'État est organisé territorialement en quatre échelons de gouvernement : administrations publiques municipales, provinciales, autonomes (régionales) et centrales. L'administration publique autonome jouit d'un plus grand degré d'indépendance, y compris en matière de pouvoir législatif et d'attributions autogouvernementales. Les municipalités et provinces relevant toutes deux de l'échelon gouvernemental local, elles ne possèdent pas ces pouvoirs, bien qu'elles disposent d'un certain pouvoir réglementaire dans les limites fixées par la loi. De surcroît, elles se ramifient toutes via des organismes administratifs de diverses sortes, d'où des rapports intergouvernementaux très complexes. Ceci en amène certains à définir le système de gouvernement espagnol comme étant une sorte « *d'archipel* » administratif (tableau 1).

La constitution a permis la division de la totalité de l'État en ensembles régionaux, dits *communautés autonomes*, via un processus de décentralisation des pouvoirs. La norme institutionnelle fondamentale de chaque communauté autonome est son propre statut d'autonomie, apparenté à une constitution régionale. Cette organisation autonome se compose d'une assemblée législative, élue au suffrage universel, d'un Conseil du gouvernement, doté du pouvoir exécutif et dont le président est élu par l'assemblée, ainsi que d'une Haute Cour de justice, instance juridique suprême du territoire de la communauté autonome.

Dès 1979, l'Espagne avait approuvé une nouvelle constitution et relevé l'enjeu de l'instauration des nouvelles structures et institutions y figurant. Ceci impliquait de remplacer la structure territoriale unitaire traditionnelle par une nouvelle forme, juridiquement définie comme *autonome*. En fait, le terme *autonome* cachait une structure fédérale administrative, à laquelle beaucoup s'opposaient (notamment l'armée et l'élite politique et économique la plus conservatrice, dont les monarchistes). Le principal motif de la négociation constitutionnelle consistant à obtenir le consensus général ; une formule visant à remporter l'adhésion de chacun fut introduite. L'accord final a abouti à la création des communautés autonomes³².

Toutes les communautés autonomes dépendent financièrement de leurs propres recettes et du budget de l'État central, bien que les fonds de chaque communauté reposent sur un pourcentage de recettes, conformément à un système financier spécifique. Par conséquent, toutes les communautés organisent et gèrent leurs propres fonctions publiques, leurs propres systèmes de recrutement et leur propre mode de nomination des hauts fonctionnaires (politiques ou non).

La répartition des pouvoirs et des fonctions figure dans la constitution³³. Certains domaines spécifiques sont exclusivement réservés au gouvernement central³⁴, les communautés autonomes ne les partageant d'aucune manière. Sur certains autres sujets, elles ont le pouvoir d'appliquer la législation nationale et

³² Je considère toutefois qu'il serait plus exact d'employer le terme de « monarchie fédérale » pour définir la forme de gouvernement politique espagnole.

³³ Spécifiquement dans les articles 148 et 149.

³⁴ Il est significatif que les questions relevant de la nationalité, des affaires étrangères, de la sécurité et de la défense nationales, du système monétaire, du commerce extérieur, du contrôle de l'immigration, de l'administration juridique et de la réforme statutaire dans les communautés autonomes soient réservées au gouvernement central.

d'adopter leurs propres réglementations. Enfin, dans d'autres domaines, les communautés autonomes ont davantage d'attributions et sont habilitées à promulguer leur propre législation.

C'est le cas des domaines tels que l'organisation institutionnelle et administrative, la culture, le logement, la protection de l'environnement, les travaux publics à l'intérieur des limites de son territoire, les routes régionales, l'enseignement, la santé, les services sociaux et la promotion de l'emploi, notamment. Les actions menées dans tous ces domaines sont la responsabilité de la fonction publique *autonome*.

Certains principes similaires régissent le niveau local du gouvernement (municipalités et provinces), bien qu'ici, les difficultés comptables deviennent la règle. Les différences gigantesques entre les énormes administrations des grandes villes et celles, minuscules, des villages, qui sont toutes deux régies par la même législation fondamentale, ont rendu presque impossible à distinguer les nominataires politiques de ceux qui ont obtenu leur poste à la suite d'un concours local.

Tableau 1 : le système administratif espagnol, un exemple de complexité structurelle

Niveau territorial	Niveau de gouvernement	Structure du gouvernement	Administration publique périphérique	Organismes publics et/ou d'État	Administration publique à l'étranger
État central (national)	Administration centrale (ou administration publique générale de l'État)	- Président du gouvernement - Conseil des ministres - Ministères	Administration périphérique - Délégués gouvernementaux dans les Communautés autonomes - Délégués gouvernementaux adjoints dans les comtés - Administration territoriale des ministères et organismes d'État	Administration institutionnelle - Agences d'État Organismes financés - Entreprises publiques - Sécurité sociale Conseils d'administration	Administration de l'État à l'étranger - Ambassades - Représentations permanentes à l'étranger - Délégations internationales - etc.
Régions (régional)	Communautés autonomes	- Président de la Communauté autonome - Conseil du gouvernement - Conseils gouvernementaux (<i>Consejerías</i>)	Administration périphérique (principalement dans les Communautés autonomes à un seul comté)	- Organismes parrainés - Entreprises publiques - Participation à d'autres types d'organismes d'État (<i>consorcios, fundaciones, etc.</i>)	
Comtés (provincial)	Administration locale supra-municipale (<i>Diputaciones, Cabildos</i>)	- Président du comté - Commission du gouvernement - Administrations gouvernementales		- Organismes parrainés - Entreprises publiques - Participation à d'autres types d'organismes d'État (<i>consorcios, fundaciones, etc.</i>)	
Municipalités (municipal)	Hôtels de ville (<i>Ayuntamientos</i>)	- Maire - Commission du gouvernement - Conseils municipaux (<i>Concejalías</i>)	Districts (grandes villes uniquement)	- Organismes parrainés - Entreprises publiques - Participation à d'autres types d'organismes d'État (<i>consorcios, fundaciones, mancomunidades, comarcas, etc.</i>)	

⇒ Autres entités de « l'archipel administratif espagnol » : « Administraciones Mediales del Estado » ; « Administración Consultiva » ; « Comarca » (Catalogne et Aragon), Administration sous-municipale (Galice) ; « Entités autonomes, O.N.G. et autres organismes quasi-publics (« para-administration ») », etc.

Bien que la structure de l'État espagnol décrite ci-dessus semble entièrement achevée et close, certaines tâches très importantes restent à effectuer. L'une des questions clé du débat actuel sur sa modernisation porte sur le moyen de trouver une meilleure manière de régler les compétences des communautés autonomes, et, en conséquence, d'élaborer une nouvelle conception du budget de l'État parmi les communautés et les municipalités autonomes. L'incapacité à résoudre cette question se traduit par d'importants³⁵ problèmes, tels que l'inégalité des salaires entre tous les fonctionnaires et des différences de responsabilité budgétaire entre les divers échelons du gouvernement territorial, ce qui à son tour donne lieu à une certaine polémique constitutionnelles et à des revendications de réorganisation institutionnelle. Dans ce document, en raison de l'impossibilité de se procurer des informations précises sur ce sujet aux niveaux territoriaux du gouvernement, nous nous intéresserons uniquement aux fonctionnaires permanents et aux nominataires politiques en tant que conseillers politiques au niveau central du gouvernement, à savoir dans l'administration publique centrale (APC)³⁶.

Au cours des deux dernières décennies, l'APC a fait face à une profonde transformation, affectant la plupart de ses structures administratives et ses effectifs. Quatre processus interdépendants se détachent :

- *Décentralisation politique et administrative* : l'instauration et la consolidation des administrations publiques des communautés autonomes pendant les années 1980 ont eu une incidence considérable sur l'APC. Le monopole traditionnel de la gestion des ressources publiques a été remplacé par un modèle décentralisé de type fédéral où les communautés autonomes contrôlaient la majeure partie de la dépense publique. A l'aube des années 1990, le transfert ou la décentralisation des pouvoirs du gouvernement central aux gouvernements autonomes s'est accéléré, et avec lui a eu lieu le transfert des ressources financières et humaines dans des domaines tels que l'enseignement, la santé et la culture. Ainsi, l'APC est passée d'une gestion de 90 % des dépenses publiques à 50 % seulement, tout en subissant par la même occasion une forte réduction de sa fonction publique : en moins d'une décennie, l'APC a diminué le nombre de ses fonctionnaires de presque un million à guère plus d'un demi-million, à savoir moins de 25 % de l'emploi total du secteur public en Espagne (voir tableau 2).
- *Renforcement du modèle d'État providence (latin)* : Ce renforcement s'est traduit par une hausse considérable de l'administration publique espagnole, principalement dans les domaines tels que l'enseignement, la santé et les services sociaux, à l'origine d'une forte augmentation du nombre d'employés publics. En conséquence, les dépenses sociales se sont rapprochées des normes d'Europe occidentale, et l'emploi public a augmenté de 50 %, pour atteindre deux millions et demi de personnes (voir tableau 2), même si la plupart des nouveaux emplois ont été créés à l'échelon local et autonome. Le nombre total de fonctionnaires place néanmoins toujours l'Espagne en dessous de la moyenne de l'UE-15, avec 54,5 employés publics pour 1 000 habitants.³⁷

³⁵ Le concept de « subsidiarité » s'entend comme défini par l'Union européenne : « Le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant constamment que l'action à entreprendre au niveau communautaire est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. »

³⁶ En Espagnol, *Administración Central del Estado*.

³⁷ D'ailleurs, il se peut que l'arrivée massive de plus de quatre millions d'immigrés au cours des quinze dernières années ait changé ces chiffres, avec en fait moins de 54,5 fonctionnaires pour 1 000 habitants.

Tableau 2 : employés du secteur public espagnol par échelon administratif

	Nombre d'employés	%
ADMINISTRATION PUBLIQUE CENTRALE	542 125	22,5
Administration publique centrale	233 364	9,7
Force publique	113 583	4,7
Forces armées	115 905	4,8
Administration judiciaire	23 681	1,0
Entreprises publiques et organismes d'État	55 592	2,3
ADMINISTRATIONS DES COMMUNAUTÉS AUTONOMES	1 196 223	49,9
UNIVERSITÉS	94 704	3,9
ADMINISTRATIONS LOCALES	568 127	23,7
Hôtels de ville	488 534	20,4
Administration locale supra-municipale	79 593	3,3
TOTAL	2 401 179	100,0

Source : les auteurs ont basé ces chiffres sur les données publiques fournies par le registre central du personnel du ministère des Administrations publiques (juillet 2005).

- *Intégration de l'Espagne dans l'UE* : à partir de 1986, et principalement après la signature du Traité de Maastricht, l'UE a eu une forte incidence sur l'APC, les États membres de l'UE étant contraints de partager la souveraineté. Ce processus a entraîné une européanisation des politiques publiques. Nombre d'institutions du secteur économique devaient désormais être dirigées et réglementées par les institutions européennes. Qui plus est, la gestion et l'instauration des programmes européens ont été transférées de l'APC aux communautés autonomes et aux municipalités. L'APC garde néanmoins toujours sous son contrôle le rôle de décideur et gérant des Fonds de cohésion.
- *Privatisation et externalisation de services publics et autres services financés par l'État* : Ces processus ont été particulièrement significatifs. Vers les années 1990, les gouvernements Aznar avaient achevé la privatisation de la plupart des entreprises publiques, dont certaines revêtaient une importance particulière au vu de leur position stratégique et économique (*Endesa, Telefónica, Argentaria*, etc.), même si le processus avait déjà débuté sous les gouvernements González à la fin des années 1980. Parallèlement, l'externalisation de services a contribué à « alléger » l'APC en faveur d'organismes privés, à savoir soit des entreprises et firmes privées, soit des O.N.G. et des fondations fournissant ou gérant des services à caractère public et payés par des ressources publiques.

Tous ces changements ont placé l'APC dans une nouvelle position et conféré un tout nouveau rôle à ses pouvoirs politiques, stratégiques et réglementaires, qui prenaient une importance croissante par rapport à ses pouvoirs gestionnaires et exécutifs traditionnels (Ballart et Ramíó, 2003). On peut souligner trois de ces nouveaux pouvoirs : 1) homogénéisation sociale et territoriale dans l'État espagnol décentralisé ; 2) coordination sectorielle et globale entre les administrations publiques régionales et locales et les acteurs

sociaux et économiques ; et surtout, 3) rôle d'une « cellule de réflexion » veillant sur l'ensemble du territoire, ainsi que sur tous les secteurs, d'un bout à l'autre du processus politique, en envisageant les problèmes possibles et en concevant les stratégies à long terme.

C'est dans ce contexte, « davantage à la barre qu'aux rames », que le rôle des conseillers politiques, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou de nominataires politiques, devient essentiel, comme nous l'expliquerons dans ce document.

Rôle et responsabilités des fonctionnaires permanents comme conseillers

Le modèle espagnol de fonction publique présente toujours les caractéristiques fondamentales d'un système de recrutement sur concours, liées au paradigme wébérien de bureaucratie au mérite. La polyvalence des fonctionnaires sur différentes tâches du même domaine, le contrat de travail permanent, le mérite comme condition du recrutement et de la promotion ainsi que l'impartialité et l'objectivité des fonctionnaires sont acceptés sans discussion. Nulle raison donc de s'étonner que 90 % des fonctionnaires de l'APC bénéficient de contrats permanents et deux sur trois d'un poste permanent sur nomination publique (voir tableau 3).

Tableau 3 : fonctionnaires dans l'administration publique centrale

TYPES DE FONCTIONNAIRES	Nombre	%
Fonctionnaires permanents (nomination et statut permanents)	149 707	64,2
Fonctionnaires sous contrat permanent (statut contractuel)	64 157	27,5
Fonctionnaires sous contrat temporaire (statut contractuel)	14 403	6,2
Fonctionnaires non permanents (nominataires politiques)	522	0,2
Autres types	4 575	1,9
TOTAL	233 364	100

Source : les auteurs ont basé ces chiffres sur les données publiques fournies par le registre central du personnel du ministère des Administrations publiques (juillet 2005).

La constitution espagnole de 1978 consacre un article entier à l'administration publique, en expliquant sa finalité et ses principes directeurs, qui doivent guider les actions des fonctionnaires. Rien n'est dit sur la structure de l'APC, mais ceci fera l'objet d'une évolution législative ultérieure. La loi 6/1997 sur l'organisation et les fonctions de l'APC a établi la structure fondamentale de l'APC par la simplification des normes précédentes édictées sur cette question. Parallèlement, cette loi a apporté certaines modifications afin de diminuer l'administration périphérique de l'APC, nombre de ces fonctions ayant été transférées aux communautés autonomes dans le cadre de la décentralisation des pouvoirs mentionnée ci-dessus. La loi régissant la fonction publique date en revanche de 1984 (loi 30/1984) et n'a pas encore été mise à jour.

Comme dans beaucoup d'autre pays européens, le rôle consultatif politico-tactique et l'assistance technique aux politiciens sont largement développés dans la fonction publique, cette responsabilité incombant aux fonctionnaires permanents. Dans l'exercice de leurs fonctions consultatives, les fonctionnaires doivent adopter une position impartiale (en n'apportant aucun soutien aux campagnes électorales, en ne fournissant aucun rapport politique ni aucune recommandation aux partis politiques, etc.), et ils sont en outre tenus de prodiguer des conseils loyaux et honnêtes uniquement fondés sur des critères professionnels et techniques.

Parmi les 88 différents types de postes de conseiller que nous avons identifiés dans l'APC, plus de 1 000 comprenaient le titre *asesor* (conseiller). Les fonctionnaires permanents occupent 71,4 % de ces postes. La plupart de ces fonctionnaires sont titulaires d'un diplôme universitaire (voir tableau 4).

Près de la moitié des postes consultatifs occupés par des fonctionnaires permanents sont concentrés dans 5 des 16 ministères actuels : Finances et trésor (105), Affaires étrangères (85), Justice (82), Présidence (143), et Travail et affaires sociales (150). Si l'on examine la structure de ces ministères, on constate que les fonctionnaires permanents jouant le rôle de conseillers politiques peuvent prendre part à toutes sortes de décisions sur les orientations politiques et à tous les différents échelons de la plus haute administration : pôles politiques, pôles gestionnaires et pôles administratifs.

Tableau 4 : conseillers politiques dans l'administration publique centrale, fonctionnaires permanents et nominataires politiques (1er février 2006)

Ministère	Hauts fonctionnaires permanents en tant que conseillers ³⁸	Fonctionnaires permanents des catégories moyenne et basse en tant que conseillers ³⁹	Nominataires politiques (conseillers spéciaux)	Total des conseillers
Administrations publiques	41	25	106	172
Agriculture et pêche	27	11	9	47
Affaires étrangères	74	-	11	85
Culture	17	1	4	22
Défense	9	-	9	18
Finances et trésor	100	1	4	105
Enseignement et science	38	1	7	46
Travaux publics	20	2	11	33
Industrie, tourisme et commerce	40	1	10	51
Affaires intérieures	22	-	11	33
Justice	72	-	10	82
Écologie	12	2	6	20
Présidence	69	5	69	143
Santé	26	2	7	35
Travail et affaires sociales	62	66	22	150
Logement	5	1	7	13
TOTAL	634	118	303	1.055

Source : les auteurs ont basé les chiffres ci-dessus sur les données publiques communiquées par la sous-direction informatique du ministère des Administrations publiques (1er février 2006).

Il convient de souligner le rôle clé joué par les cabinets ministériels ; la taille de ces entités consultatives collégiales peut certes varier, mais elles ne sont jamais très grandes, et toujours dirigées par un chef de cabinet. D'ailleurs, les trois entités consultatives les plus importantes d'un ministère sont le cabinet du Ministre, le cabinet du Secrétaire d'état (Vice-ministre) et le cabinet du Secrétaire général. Les fonctionnaires permanents et les nominataires politiques (dits « conseillers spéciaux ») collaborent dans ces cabinets. Leurs fonctions consistent à conseiller les dirigeants politiques sur les relations avec les médias,

³⁸ À savoir la catégorie A.

³⁹ À savoir les catégories B et C.

rédiger des rapports, coordonner les agendas et les réunions de haut niveau, faciliter les rapports avec les chambres législatives, etc. (voir tableau 5).

Tableau 5 : modèle traditionnel de ministère : entités politiques supérieures, entités gestionnaires et entités administratives (termes espagnols), ainsi que leurs entités consultatives respectives

	Position hiérarchique	Exigences légales	Personnel consultatif commun
ENTITÉS POLITIQUES SUPÉRIEURES	Ministro	Nomination politique	OUI (cabinet et conseillers individuels)
	<i>Secretario de Estado</i>	Nomination politique	OUI (cabinet et conseillers individuels)
	<i>Subsecretario</i>	Fonctionnaire permanent (nominataire politique)	OUI (cabinet technique)
ENTITÉS GESTIONNAIRES	<i>Secretario General</i>	Nomination politique	OUI (conseillers individuels)
	<i>Director General</i>	Nomination politique ou fonctionnaire permanent (nominataire politique)	OUI (conseillers individuels)
	<i>Secretario General Técnico</i>	Fonctionnaire permanent (nominataire politique)	OUI (conseillers individuels)
	<i>Subdirector General</i>	Fonctionnaire permanent (nominataire politique)	NON
PRINCIPALES ENTITÉS ADMINISTRATIVES	<i>Jefe de Servicio</i>	Fonctionnaire permanent (sur concours)	NON
	<i>Jefe de Sección</i>	Fonctionnaire permanent (sur concours)	NON
	<i>Jefe de Negociado</i>	Fonctionnaire permanent (sur concours)	NON

Ces quinze dernières années, l'importance et la prééminence des cabinets se sont nettement accrues, à l'instar de leur capacité organisationnelle et de leur véritable pouvoir ; ils se chargent de bien d'autres tâches, au-delà du simple travail consultatif. Il existe des preuves manifestes du rôle central des cabinets, en particulier du cabinet du ministre, en matière de conception, application, supervision et évaluation des politiques publiques. Les cabinets influencent donc radicalement le processus décisionnel dans l'APC de par leur soutien ou leur refus des propositions envoyées pour décision finale au Conseil des ministres. L'accent a été mis sur le lien entre ces cabinets et le président du Cabinet du gouvernement pour augmenter le taux de réussite du vote des propositions de loi au Conseil des ministres.

Cette dynamique a suscité une sorte de système de réseau parmi tous les cabinets, ce qui peut parfois diminuer l'influence des entités gestionnaires dans les ministères, voire « spolier » de leurs fonctions démocratiquement légitimes les décideurs désignés.

Rôles et responsabilités des conseillers spéciaux

Au sein de l'APC, un nombre très restreint de postes est occupé par des fonctionnaires non permanents (nominataires politiques et conseillers spéciaux) : 522 seulement, soit 28,6% du nombre total de postes

portant la dénomination « conseiller ». De plus, la plupart de ces fonctionnaires (80,5%) appartiennent à la catégorie A (titulaires de diplôme universitaire).

Ces postes se caractérisent par le fait qu'ils sont pourvus selon des critères de confiance politique. Ces conseillers dépendent de la confiance directe du politicien qui les a nommés et de la durée du mandat de ce dernier. Les secrétaires personnels et conseillers individuels attachés aux ministres, secrétaires d'état, secrétaire généraux et directeurs généraux composent ce groupe de conseillers. De même, les conseillers spéciaux sont généralement des membres du cabinet ministériel, où ils se chargent de tâches de programmation gouvernementales et de conseils techniques, avec l'assistance des fonctionnaires permanents, en vue de la coordination des politiques publiques édictées par le ministère.

En général, les fonctions et tâches effectuées par les conseillers spéciaux relèvent de profils politiques et stratégiques plus élevés que celles effectuées par les fonctionnaires permanents, et sont principalement axées sur la simulation de crise, la résolution de conflits et l'innovation stratégique. Les autres domaines principaux où les conseillers spéciaux jouent un rôle clé concernent la gestion des relations avec les médias, la rédaction des livres blancs et livres verts, la formation des politiciens aux techniques de communication, etc.

La plupart des conseillers spéciaux travaillent au ministère des Administrations publiques et, surtout, à la Présidence du gouvernement (bureau du Président, ou ministère de la Présidence⁴⁰). Sous les gouvernements de centre droit de Suárez (1977-81) et de Calvo Sotelo (1982), le cadre administratif présidentiel a été fortement réduit ; il rassemblait un petit groupe de personnes connu sous le nom populaire de « plombiers⁴¹ de *La Moncloa* ». Une fois González, chef du Parti Socialiste, parvenu au pouvoir, la structure administrative présidentielle a subi un changement considérable, sur les plans à la fois quantitatif et qualitatif. L'évolution s'est poursuivie dans cette voie sous les gouvernements Aznar (conservateur) et Zapatero (socialiste), avec un nombre croissant de conseillers et de tâches confiées à ces derniers. Ces changements étaient en phase avec la tendance internationale à convertir les entités gestionnaires attachées au Premier ministre (Président du gouvernement en Espagne) en organisations administratives plus grandes et plus puissantes.

Il convient d'accorder une attention spéciale à l'étude de la structure administrative présidentielle dite *Cabinet de la présidence*. Ce cabinet constitue l'entité essentielle et principale destinée à conseiller politiquement et techniquement le Président du gouvernement sur la majeure partie de son travail. Le Cabinet de la présidence compte un directeur et un directeur adjoint, et se divise en plusieurs départements sectoriels qui reflètent le réseau ministériel. Le cabinet est actuellement divisé en six services politiques : 1) affaires institutionnelles ; 2) politique et sécurité internationales ; 3) analyse et recherche ; 4) enseignement et culture ; 5) économie et finances ; 6) affaires sociales. Ces services se composent de nombreux membres du personnel, mais principalement de conseillers spéciaux. Ils ont pour mission de recueillir des informations sur les plans proposés par chaque ministère pour communiquer au président suffisamment de renseignements afin de lui permettre de coordonner l'action politique générale du gouvernement.

Les rapports soumis au Président ou aux Vice-présidents sont de trois types :

- a) Notes d'informations : brefs documents sur une question présentant un intérêt pour le Président ou les Vice-présidents ;
- b) Rapports monographiques : documents plus longs traitant en profondeur d'une question clé à l'ordre du jour de la politique du Président ;

⁴⁰ Les deux termes sont en usage depuis 1977, à l'entière discrétion du Président du gouvernement, pour désigner l'organisation ministérielle qui seconde le cadre administratif du président.

⁴¹ Le *Palacio de la Moncloa* est la résidence officielle du Président du gouvernement.

- c) Les fameux dossiers du « Conseil des ministres » : ces rapports constituent l'essentiel du travail des conseillers. Les dossiers renferment les rapports élaborés par le Cabinet de la présidence sur les sujets sur lesquels doit se prononcer le Conseil des ministres.

Tous ces rapports permettent au Président de se trouver en position privilégiée quand il dirige les travaux du Conseil des ministres, car il est le seul à détenir les informations exactes sur les activités de chacun et ne dépend donc pas des rapports envoyés par les ministres. Par conséquent, le Cabinet de la présidence est souvent perçu comme un ennemi de certaines des propositions des ministres (Ortega, 1991). Sa position centrale, sa situation stratégique et son niveau de connaissance du travail de toutes les entités décisionnelles de l'APC ont amené nombre d'experts à qualifier ce cabinet de « gouvernement de l'ombre », qui contrôle, voire dirige, certaines actions des ministères.

Programmes de formation existants

Les programmes de formation proposés à la fonction publique de l'APC sont organisés et dispensés par l'institut national de l'administration publique (INAP), organisme de l'APC financé par l'État et rattaché au ministère des Administrations publiques. Parmi ses fonctions figure l'enseignement de programmes spéciaux destinés à former les hauts fonctionnaires à de nouvelles méthodes et tâches de direction. Ces programmes constituent un changement majeur du champ de formation traditionnel des hauts fonctionnaires espagnols, qui était essentiellement axé sur « une culture juridique » complétée par quelques notions économiques ; ce genre de formation est désormais abandonné en faveur d'une formation visant à préparer les cadres de la fonction publique.

L'introduction du modèle post-bureaucratique de prestation de services, fondé sur l'approche de la nouvelle gestion publique (NGP), qui conçoit le citoyen comme « usager », a considérablement influencé la rénovation de nombreux organismes publics, et entraîné de nouvelles exigences de formation et de nouvelles tâches chez les cadres de la fonction publiques. Le modèle bureaucratique juridique traditionnel coexiste néanmoins avec le modèle post-bureaucratique, et n'a posé aucun problème aux fonctionnaires.

Encadré 1 : formation supérieure de gestionnaire pour fonctionnaires

La maîtrise en gestion et analyse des politiques publiques, proposée par l'université Carlos III Madrid et l'INAP, s'emploie à dispenser une formation de haut niveau aux directeurs (fonctionnaires permanents) des administrations publiques espagnoles (administrations centrale, autonome et locale). Son programme couvre les aspects suivants :

- **Approches et techniques de pointe en analyse et gestion des politiques publiques ;**
- **Stratégies les plus fructueuses, études de cas et méthodes de gestion publique actuelle ;**
- **Nouveaux scénarios, différents milieux et conseils novateurs en gestion publique stratégique : problèmes et évolutions spécifiques en politiques publiques stratégiques et émergentes ;**
- **Importance capitale des relations et réseaux intergouvernementaux pour les politiques publiques dans un contexte mondialisé ;**
- **Compétences directoriales appliquées à l'organisation et à la direction d'équipe : gestion stratégique, négociation, promotion et gestion des réformes, communications, gestion de réseau relationnel, gestion et résolution de conflit, méthodes du processus décisionnel, aptitudes interculturelles, etc.**

À cet égard, l'INAP propose un grand nombre de stages de formation courts <http://www.inap.map.es/inapes/actfor.htm> (<http://www.inap.map.es/inapes/actfor.htm>), ainsi que quelques stages de formation longs et des programmes de maîtrise (voir encadré 1), notamment la maîtrise en gestion et analyse des politiques publiques, souvent en collaboration avec de nombreux autres

établissements de formation publics (principalement universitaires). Ces formations s'adressent parfois aux fonctionnaires de pays tiers, particulièrement d'Amérique latine.

Considérations sur les tendances futures probables et la nécessité de réforme

Nous avons déjà évoqué ci-dessus la croissance considérable des administrations publiques espagnoles en ce qui concerne le nombre de leurs fonctions et services, ce qui s'est traduit par forte hausse du degré de complexité au sein des administrations et en matière de ressources financières et humaines. La dernière réforme significative du cadre des ressources humaines a cependant été approuvée il y a vingt ans par la loi 30/1984 (2 août 1984) sur les mesures de réforme de la fonction publique. Même si elle est considérée comme plutôt insatisfaisante et obsolète par nombre d'experts et de hauts fonctionnaires, cette loi demeure la principale norme réglementaire de la structure du fonctionnariat.

Bien que la préparation d'un statut de la fonction publique ait été désignée comme tâche impérative par la constitution espagnole de 1978, elle n'a commencé qu'en 2004. La commission d'étude et de préparation du statut de la fonction publique a été instaurée par le décret APU/3018/2004 du ministère des Administrations publiques (16 septembre 2004). Cette commission a reçu pour mission de recueillir et rapporter les opinions de tous les protagonistes impliqués dans le cadre de la fonction publique. Ce travail est perçu comme le fondement de l'avant-projet imminent de préparation du statut.

En ce qui concerne les fonctionnaires non permanents (nominataires politiques), le rapport final de la commission (MAP, 2005) pointe les préoccupations concernant l'augmentation considérable du nombre global de ces nominataires ces dernières années (particulièrement et principalement dans les administrations publiques locales et à un degré moindre dans les administrations autonomes). Les auteurs ont également été inquiets de constater que leurs pouvoirs de confiance et de conseil politiques s'étaient accrus et que les conseillers spéciaux exécutaient actuellement des tâches directoriales et gestionnaires autrefois réservées aux hauts fonctionnaires, à savoir aux fonctionnaires permanents. La commission considère que la catégorie « conseiller politique » doit en fait s'entendre comme exceptionnelle dans une structure de fonction publique caractérisée par le recrutement au mérite et sur des capacités attestées par un concours. Dans ce sens, dans le statut imminent de la fonction publique, elle propose une réglementation juridique plus stricte des conditions de nomination des conseillers spéciaux afin d'en limiter le nombre et de favoriser la transparence sur le plan de leur nomination et de leurs fonctions (voir encadré 2).

En conclusion, certains prônent l'élaboration d'un code professionnel de pratiques et d'éthique au sein de l'administration publique, code similaire au code de bon gouvernement élaboré par la commission pour les nominataires politiques par le biais du décret du ministère des Administrations publiques APU/516/2005 (3 mars 2005).

Encadré 2 : suggestions soumises par la commission de préparation du statut de la fonction publique en matière de conseillers politiques

La commission a considéré que le personnel non permanent, nommé et limogé de façon discrétionnaire, devait effectuer des fonctions spécifiquement déterminées par la loi comme relevant du conseil politique et être limogé immédiatement après le limogeage ou la démission du fonctionnaire qui l'a nommé. Par conséquent, les performances des nominataires politiques ne doivent être prises en compte comme mérite supplémentaire ni pour la promotion professionnelle, ni pour l'accès à la fonction publique.

La commission a également estimé que les administrations publiques devaient être tenues de fournir régulièrement des informations sur le nombre de fonctionnaires non permanents et leurs fonctions, ainsi que sur leurs salaires, leurs postes et les entités auxquelles ces postes sont attachés. De surcroît, elles doivent être tenues de signaler tout changement éventuel quant à ces informations.

(MAP, 2005 : 237)

Autres références

- Aja, E. (2003), *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid.
- Alba, C.R. et F.J. Vanaclocha (1997), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Université Carlos III de Madrid / BOE, Madrid.
- Ballart, X. et C. Ramió (2003), “Ciencia de la Administración”, *Tirant lo Blanch*, Valencia.
- Baena, M. (2005), “Manual de Ciencia de la Administración”, *Síntesis*, Madrid.
- Olías, B., ed. (1995), “La gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas”, *Editorial Complutense*, Madrid.
- Ortega, L. (1991), “El gabinete del presidente del Gobierno”, dans : *Documentación Administrativa*, 226.
- Ministerio de Administraciones Públicas/MAP (2000), *Estructura orgánica y funciones de la Administración General del Estado*, MAP, Madrid.
- Ministerio de Administraciones Públicas/MAP (2005), *Informe de la Comisión para la preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, MAP, Madrid.
- Registro Central de Personal (2005), *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- Villoria, M. et E. Del Pino (2001), “Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas”, *Tecnos*, Madrid.

ROYAUME-UNI

Des relations difficiles mais constructives

Katharine Raymond
Ancienne conseillère politique auprès du ministre de l'Éducation, puis auprès du ministre de
l'Intérieur
Royaume-Uni

1. Contexte

Dans tout pays, les relations entre conseillers politiques et fonctionnaires sont difficiles. Aucun pays ne possède un système parfait, et l'association entre les deux groupes peut, parfois, être empreinte de soupçon et de défiance mutuels. Toutefois, la tension entre eux, dans une atmosphère de véritable gouvernement démocratique, peut en fait être un facteur très positif. Naturellement, pour qu'un quelconque conflit soit constructif, certains ingrédients sont indispensables : honnêteté, respect, compréhension et volonté de connaître et découvrir d'autres points de vue. Mais les toutes meilleures politiques, celles qui servent au mieux les intérêts de la population, sont souvent le fruit de la tension créatrice et du différend productif.

J'ai pu constater que cela était vrai dans chacun des trois ministères britanniques où j'ai exercé entre 2000 et 2005. Les fonctionnaires commençaient à travailler sur une nouvelle politique avec une idée bien arrêtée de la façon d'élaborer des solutions politiques ; les conseillers politiques commençaient avec une autre idée, ou un point de vue différent. Par la suite, conseillers et fonctionnaires trouvaient un compromis et très souvent, à l'issue d'âpres discussions, voire d'intenses différends, cette politique en sortait plus forte qu'aucun des deux partis ne l'avait envisagé au début. Cela était dû au fait que cette politique avait été minutieusement testée, examinée et étudiée sous toutes les angles, et tous les points de vue. Point important, les conseillers politiques et les fonctionnaires, ayant tous deux pris part à l'élaboration de cette politique, ils manifestaient une implication et un intérêt tout aussi marqués pour sa réussite.

2. Les différents rôles des fonctionnaires et des conseillers politiques

Au R-U, la plupart des ministères comptent deux ou trois conseillers politiques. Seul le cabinet du Premier ministre en compte jusqu'à 15 ou 20. Même une grande entité telle que le *Home Office* (ministère de l'Intérieur), qui s'occupe de toutes les affaires intérieures dont la criminalité et le maintien de l'ordre, l'immigration et le droit d'asile, ainsi que la justice pénale et les prisons, ne comptait qu'un seul conseiller politique à temps partiel et trois à plein temps lorsque j'y ai travaillé de 2001 à 2004.

Les conseillers politiques jouissent d'un « accès privilégié » aux ministres. Dans la plupart des ministères, même les plus hauts fonctionnaires ne bénéficient pas du même niveau d'accès que les conseillers. Cela est souvent dû au fait que les conseillers politiques collaborent étroitement avec leurs ministres et les connaissent depuis longtemps, soit après avoir travaillé pour eux tandis qu'ils étaient parlementaires de l'opposition au gouvernement de l'époque, soit via le parti auquel le ministre et le conseiller politique appartiennent tous deux. Nombre de conseillers politiques parviennent au gouvernement à l'issue d'un travail de recherches au sein du parti, ou ont précédemment travaillé pour des cellules de réflexion universitaires, des associations caritatives ou des organismes publics.

Au R-U, les conseillers politiques (ou « conseillers spéciaux », comme on les appelle habituellement) sont considérés comme des fonctionnaires temporaires, tenus de se comporter conformément au code de conduite des conseillers spéciaux et au code de la fonction publique. Le code de la fonction publique, sous sa forme actuelle, est entré en vigueur il y a dix ans ; il a fixé le cadre constitutionnel dans lequel travaillent tous les fonctionnaires, ainsi que les valeurs qu'ils sont censés prôner. En fait, le code fait partie des modalités et conditions d'embauche de tout fonctionnaire, conseillers politiques compris. Les

principaux éléments du code, « servir avec intégrité et honnêteté le gouvernement dûment élu du jour », constituent le ciment qui relie les conseillers politiques et les fonctionnaires.

Mais quelles sont les différences de rôles et de fonctions entre fonctionnaires et conseillers politiques, et comment la responsabilité de prodiguer des conseils politiques aux ministres est-elle partagée entre eux ? Ce sont des questions difficiles car, très souvent, les deux rôles présentent des caractéristiques communes. En théorie, les conseillers politiques ont pour vocation d'aider les ministres là où, le travail du gouvernement et le travail du parti du gouvernement se chevauchant, il serait inconvenant pour les fonctionnaires permanents et impartiaux de s'impliquer.

3. Code de conduite britannique des conseillers politiques

Le code de conduite des conseillers spéciaux lui-même fournit quelques exemples de travaux qu'un conseiller politique pourrait effectuer au lieu des fonctionnaires :

- Consulter les rapports destinés au ministre afin d'attirer l'attention sur tout aspect susceptible d'avoir des implications politiques en termes de partis et de veiller à ce que les points politiques sensibles soient traités correctement
- Contribuer à la planification politique au sein du service, notamment par des idées qui élargissent l'éventail d'options dont dispose le ministre, en gardant à l'esprit un point de vue politique
- Représenter les points de vue d'un ministre auprès des médias, en accentuant la perspective politique

Au quotidien, les rôles peuvent toutefois se confondre. Il incombe également aux fonctionnaires de conseiller les ministres, et les décisions politiques ne sont pas toujours faciles à séparer des considérations politiques. Si la division entre les rôles est trop strictement maintenue, le ministre risque de ne pas bénéficier des conseils synthétiques et judicieux dont il a besoin.

4. Travailler ensemble

Par le passé, les fonctionnaires réprouvaient souvent les conseillers politiques. Au cours de la trentaine d'années qui s'est écoulée depuis que les conseillers politiques sont entrés pour la première fois au gouvernement britannique, ceci a néanmoins changé. De nos jours, les fonctionnaires et les conseillers politiques sont plus enclins à collaborer étroitement, conscients que les ministres ont besoin d'un large éventail de conseils, tant pratiques que politiques, s'ils doivent être à même de prendre la meilleure décision fondée sur tous les éléments factuels disponibles. Sans les conseils combinés des fonctionnaires et des conseillers politiques, l'image est incomplète. Des conseils synthétiques procurant une vue globale claire, et présentés en tant que tels au ministre, constituent donc le but ultime. Cependant, pour espérer y parvenir, les fonctionnaires et les conseillers politiques doivent collaborer très étroitement pour préparer et approuver des idées et conseils politiques. Inévitablement, ceci peut parfois s'avérer difficile.

Au R-U, il n'existe aucune disposition formelle au sein des ministères du gouvernement sur la coopération entre conseillers politiques et fonctionnaires, et ni le code de la fonction publique ni le code des conseillers spéciaux ne suggère comment procéder de manière optimale. Fonctionnaires et conseillers sont censés avancer par leurs propres moyens. En tant que conseillère politique, j'estimais particulièrement important d'encourager les fonctionnaires à discuter des questions et problèmes avec moi et d'être disponible chaque fois qu'un fonctionnaire souhaitait me voir. De la sorte, je nouais de bonnes relations de travail avec les fonctionnaires et était informée très tôt du moindre problème. Cela signifiait que les fonctionnaires et moi-même pouvions nous concerter afin de le résoudre de notre mieux, parfois sans avoir à solliciter le ministre. Le partage des informations et la confiance réciproque sont cruciaux, et pour moi, une journée type comptait cinq ou six réunions avec des fonctionnaires, sans que le ministre ne soit présent. Ceci nous donnait l'occasion de discuter des sujets politiques, des problèmes actuels ou des événements importants imminents et de la façon nous comptons les traiter.

Régulièrement, les fonctionnaires et moi-même rédigeons ensemble des rapports et conseils à l'intention des ministres, et j'assistais régulièrement avec eux à des réunions dans d'autres services où, ensemble, nous représentons les idées de notre ministre.

5. Concilier les différences

Naturellement, les fonctionnaires sont en général des experts ou spécialistes de certains domaines, et j'ai travaillé beaucoup qui, dans le pays, faisaient autorité dans des domaines particuliers de la politique générale. Les conseillers politiques, en revanche, sont rarement des experts. De temps à autre, les ministres s'adjoignent un expert qui est également politique, souvent un universitaire, mais la plupart des conseillers sont issus d'un parcours politique et beaucoup ont suivi leur ministre depuis d'autres services ou ont travaillé avec lui avant qu'il ne soit au gouvernement.

Les tensions entre fonctionnaires et conseillers politiques peuvent apparaître parce que les idées et les solutions politiques qu'imaginent les fonctionnaires tendent souvent à être déterminées par des facteurs très pratiques, alors que les conseillers politiques peuvent parfois penser de façon plus « créative » ; leurs idées peuvent être motivées par des considérations politiques telles que la promesse d'un ministre d'infliger des peines de prison plus sévères aux cambrioleurs, ou d'une préoccupation publique sur le problème des enfants difficiles trop souvent exclus de l'école. Naturellement, les fonctionnaires peuvent eux aussi tout à fait être motivés par ces questions, mais estimer que des considérations pratiques, par exemple la saturation des prisons ou les problèmes créés à l'école par les enfants violents, s'interposent.

Alors, comment réconcilier orientations politiques et sciences politiques ? Il me semble que la première étape, peut-être évidente, consiste à accepter qu'elles sont intrinsèquement liées, de même que les fonctionnaires et les conseillers politiques. Les problèmes surviennent généralement parce que d'aucuns n'ont pas su comprendre d'autres points de vue et ont confondu « tension créative » avec opposition personnelle ou politique. Parfois néanmoins, les conseillers politiques aussi bien que les fonctionnaires dépassent les bornes et se comportent de manière inacceptable.

Au R-U, il existe des procédures formelles de gestion des plaintes de fonctionnaires au sujet du comportement d'un conseiller politique. Le code des conseillers spéciaux, sous l'intitulé Plaintes, stipule clairement :

« Tout fonctionnaire qui estime que l'action d'un conseiller spécial outrepassé l'autorité de ce dernier ou enfreint le code de la fonction publique doit en référer immédiatement au secrétaire du Cabinet ou au premier commissaire de la fonction publique (FCSC), directement ou via un haut fonctionnaire » (*note : la secrétaire du Cabinet est le chef de la fonction publique ; le premier commissaire de la fonction publique [FCSC] traite des cas de soupçons d'irrégularités émis par les fonctionnaires en vertu du code de la fonction publique*).

La protection et la voie de recours des fonctionnaires qui estiment qu'un conseiller politique les contraint à agir de manière impropre ou immorale sont primordiales, et aucun fonctionnaire ne doit jamais être compromis ni intimidé.

Il n'existe par contre aucune procédure équivalente pour les plaintes contre les fonctionnaires par les conseillers politiques, bien qu'en théorie, les conseillers politiques puissent s'en remettre à la même procédure que les autres fonctionnaires. Dans l'intérêt de l'équité cependant, et afin de signifier explicitement qu'aucune action inconvenante n'est jamais acceptable, le code devrait stipuler clairement de quelles voies de recours dispose un conseiller politique souhaitant faire part de préoccupations ou signaler des irrégularités.

Peut-être le meilleur guide de la collaboration repose-t-il sur les « sept principes de la vie publique » du code de la fonction publique, à savoir : abnégation ; intégrité ; objectivité ; responsabilité ; ouverture ; honnêteté ; exemplarité. Si tous les fonctionnaires et conseillers politiques suivent ces principes fondamentaux, ils ne peuvent guère se tromper.

Code de conduite du gouvernement britannique pour les conseillers politiques

[Note : dans la version abrégée ci-après figure les dispositions principales du code. Il convient de noter qu'au Royaume-Uni, les conseillers politiques s'appellent « conseillers spéciaux ». Les pouvoirs conférés à ces conseillers aux paragraphes 9 i et ii ont été critiqués. Le **code ministériel**, qui impose des principes moraux de conduite ministérielle, est disponible sur [http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministers /](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministers/).

1. Comme exposé dans le *code ministériel*, l'emploi de conseillers spéciaux ajoute une dimension politique aux conseils et à l'assistance dont disposent les ministres tout en renforçant l'impartialité politique de la fonction publique permanente en distinguant la source des conseils et de l'assistance politiques [...].
3. Les conseillers spéciaux sont recrutés pour aider les ministres sur les sujets où, le travail du gouvernement et le travail du parti du gouvernement se chevauchant, il serait inconvenant pour les fonctionnaires permanents de s'impliquer. Pour le ministre, ils constituent une ressource supplémentaire qui fournit une assistance d'un point de vue politiquement plus engagé et averti qu'il n'en bénéficierait de la part de la fonction publique.
4. Types de mission dont un conseiller spécial peut se charger si son ministre le souhaite :
 - i. consulter les rapports destinés au ministre, en attirant l'attention sur tout aspect susceptible selon lui d'avoir des implications politiques en termes de partis et en veillant à ce que les points politiques sensibles soient traités correctement. Il peut apporter son aide sur tout aspect des affaires du service, notamment prodiguer des conseils à son ministre quand ce dernier participe aux activités politiques de parti ;
 - ii. « mâcher le travail » en s'occupant des tâches ingrates pour le ministre, vérifier les faits et les conclusions de recherches d'un point de vue politique partisan ;
 - iii. préparer des rapports politiques spéculatifs à même de déboucher sur une réflexion politique à long terme pour le service, notamment les orientations politiques qui reflètent le point de vue politique du parti du ministre ;
 - iv. contribuer à la planification politique au sein du service, notamment par des idées qui élargissent l'éventail d'options dont dispose le ministre, en conservant un éclairage politique ;
 - v. assurer l'interface avec le parti afin de veiller à ce que les propres études et analyses politiques du service profitent pleinement des idées du parti, et encourager les activités événementielles du parti qui contribuent aux objectifs du gouvernement et du service ;
 - vi. contribuer à renseigner les députés et cadres du parti sur les questions de politique gouvernementale ;
 - vii. assurer l'interface avec les groupes d'intérêt extérieurs, notamment les groupes à obédience politique afin d'aider le ministre à accéder à leur contribution ;
 - viii. rédiger les discours et mener les recherches afférentes, notamment en ajoutant une teneur politique partisane aux supports préparés par les fonctionnaires permanents ;
 - ix. représenter les opinions de son ministre auprès des médias, dont la position du parti sous réserve d'y avoir été autorisé par le ministre ;
 - x. prodiguer des conseils en tant qu'expert d'un domaine particulier ;
 - xi. assister aux réunions du parti (bien qu'ils ne puissent prendre la parole publiquement au congrès du parti) et entretenir les contacts avec les membres du parti ;

- xii. participer aux bilans politiques organisés par le parti, ou officiellement conjointement avec lui, afin de s'assurer que ceux qui se chargent des bilans sont parfaitement au courant des points de vue du gouvernement et des idées et de la politique de leur ministre.

Statut et conduite en tant que fonctionnaires temporaires

5. Les conseillers spéciaux sont des fonctionnaires temporaires nommés en vertu de l'article 3 du décret de la fonction publique du Conseil de 1995 [*ordonnance royale qui régit notamment la nomination des conseillers politiques*]. Ils sont exempts de l'obligation générale qui impose aux fonctionnaires d'être nommés au mérite et de se comporter en toute impartialité et objectivité politiques, de façon à pouvoir garder la confiance de gouvernements futurs d'une couleur politique différente. Ils sont en revanche tenus de se conduire conformément au *code de la fonction publique*. Leurs fonctions prennent fin au terme du mandat de l'administration qui les a nommés. La responsabilité de la gestion et de la conduite des conseillers spéciaux, discipline comprise, incombe au ministre qui a procédé à la nomination. Bien sûr, il relève également des attributions de Premier ministre de mettre un terme aux fonctions d'un conseiller spécial en revenant sur son consentement à sa nomination.

6. Les conseillers spéciaux doivent se conduire avec intégrité et honnêteté. Ils ne doivent pas tromper ni fourvoyer sciemment le Parlement ni le public. Ils ne doivent pas abuser de leur position ni des informations recueillies dans l'exercice de leurs fonctions officielles pour promouvoir les intérêts personnels d'autrui ou d'eux-mêmes. Ils ne doivent pas bénéficier d'avantages d'aucune sorte que d'autres pourraient raisonnablement considérer comme de nature à compromettre leur jugement ou intégrité personnels. Ils ne doivent pas divulguer sans autorisation des informations officielles qui ont été communiquées au gouvernement ou reçues d'autrui de manière confidentielle.

7. Les conseillers spéciaux ne doivent pas utiliser les ressources officielles pour des activités politiques de parti. Ils sont employés pour servir les objectifs du gouvernement et du service où ils travaillent. C'est ce qui justifie qu'ils soient payés sur les fonds public et puissent utiliser les ressources publiques, et qui explique pourquoi leur implication dans la politique de partis est scrupuleusement limitée. Ils doivent agir en incarnant l'impartialité politique des fonctionnaires et sans entrer en conflit avec le *code de la fonction publique*. Ils doivent éviter tout acte raisonnablement susceptible de susciter les critiques selon lesquelles des personnes rémunérées sur les fonds public sont utilisées à des fins politiciennes [...].

Relations avec la fonction publique permanente

9. Pour prêter une assistance efficace aux ministres, les conseillers spéciaux doivent collaborer étroitement avec l'équipe ministérielle et avec les fonctionnaires permanents, et nouer des relations de confiance. Les conseillers spéciaux peuvent, au nom de leurs ministres :

- (I) communiquer aux fonctionnaires les opinions et priorités des ministres, y compris sur les questions de présentation. Ce faisant, ils doivent tenir compte des charges de travail des fonctionnaires et des éventuelles priorités fixées par les ministres ;
- (II) demander aux fonctionnaires de préparer et fournir des informations et données, y compris les analyses et rapports internes ;
- (III) organiser des réunions avec les fonctionnaires pour discuter des conseils soumis aux ministres.
- (iv) En revanche, les conseillers spéciaux ne doivent pas :
- (v) demander aux fonctionnaires de faire quoi que ce soit de contraire à leurs obligations en vertu du *code de la fonction publique* ;
- (vi) se comporter envers les fonctionnaires permanents d'une manière qui serait contraire aux normes de conduite générale édictées par le service employeur ;
- (vii) détenir de responsabilité budgétaire, ni en matière de participation à la passation de contrats externes ;

(viii) supprimer ni évincer les conseils en cours d'élaboration par les fonctionnaires permanents à l'intention des ministres, même s'ils peuvent commenter lesdits conseils.

10. Dès qu'un fonctionnaire se montre préoccupé par une quelconque demande émanant d'un conseiller spécial, il doit en discuter avec le conseiller spécial concerné ou avec son supérieur hiérarchique, le secrétaire personnel principal du ministre ou son secrétaire permanent. Si pour une raison quelconque un fonctionnaire estime qu'il ne peut procéder ainsi, il est souhaitable qu'il fasse part de sa préoccupation soit à un nominataire au sein du service, soit directement au chef de la fonction publique ou au premier commissaire de la fonction publique [...].

Contacts avec les médias

12. Les conseillers spéciaux peuvent représenter les opinions des ministres sur la politique gouvernementale auprès des médias avec un degré d'engagement politique que la fonction publique permanente ne pourrait avoir. Les communications relevant purement des questions politiques de parti doivent en revanche être gérées par les services du parti.

13. Tous les contacts avec les médias d'information doivent être autorisés par le ministre de tutelle et être menés conformément aux *directives sur les communications gouvernementales*. Les directeurs de communication sont responsables de la gestion globale des opérations médiatiques et événementielles dans leur service, et doivent donc être tenus au courant des contacts des conseillers spéciaux avec les médias.

14. Les conseillers spéciaux ne doivent pas prendre part aux polémiques politiques, que ce soit dans des discours ou des communiqués à la presse, des livres, des articles ou des tracts ; ils doivent faire preuve de discrétion et exprimer leurs commentaires avec retenue, en évitant les attaques personnelles ; normalement, ils ne s'expriment pas en public au nom de leur ministre ni de leur service.

Relations avec le parti du gouvernement

15. Les conseillers spéciaux prêtent assistance aux ministres en matière d'élaboration et présentation de la politique gouvernementale. C'est dans ces deux domaines d'activité que gouvernement et parti peuvent se chevaucher.

16. La fonction publique ne détient aucun monopole sur l'analyse et les conseils politiques. Le gouvernement tient compte des opinions de nombreuses sources ; le parti du gouvernement en est une légitime. Bien que les fonds et ressources publics ne doivent pas servir à soutenir la contribution de telles opinions, il se peut que le gouvernement doive communiquer avec le parti, comme il le fait avec les autres, pour cerner pleinement et exactement l'analyse et les conseils politiques du parti.

17. Le gouvernement doit présenter ses politiques et ses accomplissements au public afin de faciliter la compréhension et ainsi optimiser l'efficacité de ses politiques, ce qui constitue un usage légitime des fonds et ressources publics. Si le parti adoptait une approche différente de celle du gouvernement, cela serait préjudiciable aux objectifs de ce dernier, raison pour laquelle il doit communiquer avec le parti afin de s'assurer que la publicité de celui-ci est factuellement exacte et cohérente avec la politique du gouvernement. Pour s'assurer de cette cohérence, le gouvernement doit également veiller à ce que des députés et cadres du parti soient informés sur les questions de politique gouvernementale.

18. En fournissant un canal de communication dans ces zones de chevauchement, les conseillers spéciaux rémunérés sur les fonds publics jouent un rôle légitime de défense des intérêts du gouvernement, dont ils peuvent s'acquitter avec un niveau d'engagement et d'association politiques de parti qui ne serait pas permis à un fonctionnaire permanent. Dans tous les contacts avec le parti, les conseillers spéciaux doivent respecter les règles normales de la fonction publique sur la confidentialité, sauf autorisation expresse, dans un cas particulier, de leur ministre de tutelle.

19. Les conseillers spéciaux ne doivent pas participer au travail de l'organisation nationale du parti, et bien qu'ils n'aient pas à démissionner à l'annonce d'une élection générale, il est important que ceux qui

restent en fonction pour travailler sur des dossiers gouvernementaux veillent attentivement à ne prendre aucune part active à la campagne électorale.

20. Si un conseiller spécial souhaite se charger, pour un parti politique, de travaux qui n'entrent pas dans le cadre des dossiers gouvernementaux, il peut le faire sur son temps libre, en dehors des heures de bureau, ou au titre d'un contrat distinct avec le parti, en travaillant à temps partiel pour le gouvernement (cas sujet au paragraphe 19 ci-dessus). Les modalités détaillées de leur implication dans des activités politiques sont exposées ci-dessous [...].

Quitter la fonction publique

28. En vertu des termes du *code de la fonction publique*, les conseillers spéciaux doivent continuer à respecter leur obligation de confidentialité après avoir quitté leurs fonctions gouvernementales [...]. Juillet 2005.

(Le code complet est disponible sur :

http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code.asp)