CAHIER DE RECHERCHE
ÉLECTORALE ET PARLEMENTAIRE

NUMÉRO 22 - JUIN 2021

La députation et le haut fonctionnariat : une revue de la littérature

KATRYNE VILLENEUVE-SICONNELLY

Chaire de recherche
sur la démocratie et les institutions
parlementaires

Chaire de recherche sur la démocratie
et les institutions parlementaires

UNIVERSITÉ LAVAL

La députation et les hauts fonctionnaires : une revue de la littérature

Auteure :

Katryne Villeneuve-Siconnelly

Coordonnées
Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires
Département de science politique
Université Laval
Québec (Québec)
G1V 0A6
CANADA

juin 2021

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 4

CHAPITRE 1 – SELON DES ZONES GÉOGRAPHIQUES 6
- Le Québec et le Canada 6
- Le Royaume-Uni et l'Irlande 9
- Le Parlement européen et les eurodéputé.e.s 13
- Les États-Unis 14

CHAPITRE 2 – SELON DES THÉMATIQUES 16
- Le pouvoir de l'administration publique : limites et contrôles 16
- Les relations entre les député.e.s et la haute fonction publique : si près, mais si peu 18

CONCLUSION 23

RÉFÉRENCES 25

Introduction

Les relations entre les député.e.s et les fonctionnaires parlementaires constituent une zone grise de la littérature scientifique. En effet, bien que certains thèmes y soient liés, directement ou indirectement, l'élément phare entourant cette relation particulière entre élu.e.s et fonctionnaires n'est que peu traitée par les chercheur.e.s. Cela s'applique certes aux écrits à l'international, mais s'avère d'autant plus véridique en ce qui a trait au Québec et au Canada.

Ce cahier de recherche aborde la littérature relevée sur le sujet, tout en soulignant ses principales thématiques, ses cas récurrents, ses lacunes et ses éléments les plus prometteurs, afin de nous éclairer sur les différentes facettes entourant ces deux types d'acteur. Ce cahier comporte de fait plusieurs objectifs, dont une meilleure compréhension du déroulement des relations complexes entre les député.e.s, qui appartiennent à un parti, et les haut.e.s fonctionnaires, qui se doivent de conserver leur neutralité. Il s'agit également de connaître le rôle des fonctionnaires parlementaires et la perception de ces dernier.ère.s quant à celui-ci et les enjeux pouvant en découler. Il en va de même pour les attentes des élu.e.s envers l'administration d'un parlement, notamment dans le but d'optimiser les services qui leur sont offerts ainsi qu'à leur personnel.

En bref : un aperçu de la littérature

Quelques pistes intéressantes se trouvent dans les différents corpus relevés. Les éléments théoriques les plus prometteurs sont ceux relatifs aux notions de *politisation* de la fonction publique, de *contractualisation*, de *marchandage*, des *rôles* des haut.e.s fonctionnaires, des *attitudes* de ces derniers et de leurs *attentes*, ainsi que la section spécifique portant sur les relations entre les député.e.s et la haute fonction publique à proprement parler. Il est possible de noter que les cas qui reviennent le plus sont définitivement le Royaume-Uni et certains pays européens.

La méthodologie[1]

La recherche effectuée pour constituer la revue de littérature s'est d'abord concentrée autour d'une liste préliminaire bilingue de mots-clés. En français, les mots suivants ont été retenus: personnel parlementaire, parlement, cadre parlementaire, employé Assemblée nationale, fonctionnaires parlementaires, député.e.s et relations de travail. En anglais, les termes suivants ont été employés dans un premier temps: *parliamentary staff/personnel, parliament, parliamentary middle manager/executive, middle manager/executive of Parliament, Employee/member of staff/staff member of the National Assembly, deputy et work relations*. Ces mots ont été utilisés de manière croisée pour effectuer une recherche préliminaire dans Google Scholar. Après la lecture des résumés, les publications qui semblaient rejoindre de près ou de loin ce sujet ont été recueillies.

À partir de cette première recherche, les résumés, les titres, les sous-titres et les listes de mots-clés des sources les plus pertinentes déjà trouvées ont été écumés dans le but de trouver d'autres combinaison de mots-clés plus justes. Ensuite, un classement par thématiques des publications pertinentes a permis de sortir les grands thèmes abordés en lien avec le sujet de recherche. Les combinaisons de mots clés suivantes ont donc été recherchées à partir de ce moment en français et en anglais: administration publique, relations politico-administratives, rôle des fonctionnaires, compétences de la fonction publique (neutralité, responsabilité, *responsiveness*), autonomie administration publique (politisation administration publique), division des tâches (entre politique et administration), soutien aux parlementaires, personnel parlementaire, etc. Les thématiques « personnel parlementaire » et « relations politico-administratives » étaient celles avec le plus de sources

1. L'autrice tient à remercier Jeanne Desrosiers pour sa contribution à la collecte des publications utilisées dans ce présent cahier de recherche.

pertinentes. Finalement, les bibliographies des ouvrages et des articles scientifiques précédemment ciblés ont été parcourues et certaines sources s'y trouvant ont été identifiées comme pertinentes et notées pour une récupération ultérieure.

Avec l'ensemble du matériel recueilli, une classification a été effectuée en commençant par identifier l'auteur, la date et le titre de la publication. Les références ont ensuite été triées selon leur type, leur pertinence et leur thématique. Une description du sujet de chaque publication a également permis de faire ressortir les idées importantes et d'affiner les axes de recherche pertinents pour répondre à la question lors de cueillettes d'informations ultérieures.

Structure de la revue de littérature

La revue de littérature qui suit se structure en deux sections. La première présente géographiquement l'état de la littérature au Québec et au Canada, au Royaume-Uni et en Irlande, au Parlement européen, ainsi qu'aux États-Unis. La seconde section aborde différentes thématiques importantes à la problématique qui nous intéresse, soient les limites et les contrôles liés à l'administration publique, la notion de gouvernance, et les relations spécifiques entre les député.e.s et le haut fonctionnariat. Quelques remarques conclusives reviennent sur les éléments essentiels relevés dans le cahier.

1. Selon des zones géographiques

Le Québec et le Canada

La littérature entourant le Québec et le Canada se concentre plutôt sur la perspective de l'administration publique. Elle aborde donc généralement de façon indirecte la problématique des relations entre les député.e.s et les haut.e.s fonctionnaires.

Du côté québécois, les institutions occupent une place importante dans la littérature. Cela s'observe notamment par le biais de la *Bibliothèque de l'Assemblée nationale* et de la présentation de son lectorat parlementaire, constituée principalement de la bureaucratie. Ainsi, ce lectorat comprend « le personnel des secrétariats administratifs, les journalistes parlementaires et diverses agences relevant directement de l'Assemblée (…) : Protecteur du citoyen, Vérificateur général, Directeur général des élections et Commissaire au lobbyisme » (Bernier et Sauvageau, 2008). Lorsqu'il l'est demandé, il est possible de leur rédiger grâce à ces services, des bibliographies, des études, des rapports de commission, de même que des dossiers de presse (Bernier et Sauvageau, 2008) pour les aider dans leurs fonctions. D'un autre point de vue, le lectorat provenant de la fonction publique est composé des employé.e.s de l'État, soient entre autres le personnel des ministères et des commissions d'enquête. Néanmoins, nous soulignent Bernier et Sauvageau (2008), les prestations, au-delà d'une soumission d'une question de référence, d'une commande d'une bibliographie ou d'une étude — sont hors de leur portée.

La contribution de l'un des chercheur.euse.s phares sur la question, Jacques Bourgault, est à souligner. Effectivement, bon nombre de ses travaux se penchent, directement ou indirectement, à la question du haut fonctionnariat et des impacts sur la vie politique. Il évoque entre autres les transitions des élu.e.s et des haut.e.s fonctionnaires en fonction des changements de gouvernements (Bourgault et Dion, 1989), de même que la nature changeante du rôle et de la gestion de la haute fonction publique et de ses relations avec les politicien.ne.s dû à l'insertion du ***Nouveau Management Public*** (NMP) (Bourgault, 2011a). Dans cette veine, il aborde aussi l'incorporation d'outils propres aux entreprises mis en place pour les haut.e.s fonctionnaires et leurs diverses tâches (Bourgault, 2007). Finalement, il aborde avec Savoie (2009) une autre facette de l'administration publique par le biais de la gestion publique et de la notion de **reddition de comptes**.

Quant aux relations spécifiques entre les député.e.s et la haute fonction publique, le même auteur y aborde le caractère concentré des liens entre les ministres et les sous-ministres en contexte de gouvernements majoritaires (Bourgault, 2011b). Cauchon (2008 : 117) mentionne que « (…) l'article 120 de la Loi sur l'Assemblée nationale énonce que tout membre du personnel de l'Assemblée fait partie du personnel de la fonction publique ». Au Québec, les haut.e.s fonctionnaires se composent notamment du Secrétaire général nommé par l'Assemblée nationale sur proposition du ou de la premier.ère ministre, des Secrétaires généraux adjoints (nommés dans les mêmes conditions), du personnel de cabinet du président, des mandataires du Parlement (soient le Commissaire au lobbyisme, le Directeur général des élections, le jurisconsulte, le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général) (Cauchon, 2008 : 120-124).

Alors que plusieurs s'accordent face à un présumé « déclin du parlement » et à une « montée de la bureau-technocratie triomphante », Gélinas (1968 : 164) décrit pour sa part une certaine complexité entourant les rapports entre les parlementaires et l'administration. Cette complexité se retrouverait dans quatre sources. Premièrement, il évoque le fait qu'un.e parlementaire peut exercer plusieurs rôles (comme législateur.trice, certes, mais aussi mandataire, représentant.e de circonscription, membre d'un parti politique, contrôleur.se de l'administration, etc.). Cela peut entraîner une ambiguïté entre son rôle théorique et son rôle effectif. Il existe de fait un problème dans la détermination de la perception qu'ont les parlementaires de leurs propres

rôles. La seconde source se situe dans la possibilité d'assumer que chaque parlementaire assume chacun de ses rôles de façon différente et individuelle, d'où la nécessité, selon l'auteur, de dresser une fiche personnelle de chacun.e des député.e.s. Troisièmement, il faut considérer les parlementaires non pas comme des acteur. trice.s solitaires, mais dans l'ensemble de leurs rapports avec l'administration, notamment avec le parti et la circonscription qu'ils ou elles représentent, etc. Pour Gélinas (1968 : 164), il faut établir les caractéristiques de tous ces autres secteurs, en plus de leur fiche personnelle respective mentionnée plus haut. Finalement, force est d'admettre que les parlementaires sont influencé.e.s dans l'exercice de leurs rôles par les cadres institutionnels à l'intérieur desquels ils ou elles doivent agir (1968 :165). De plus, il est à noter que, selon l'auteur, la notion de « législateur » est à réviser, alors celle de « contrôleur de l'administration » gagne en importance.

Toujours selon Gélinas (1968 : 166), les relations entre les parlementaires et l'administration hors de l'Assemblée ne sont pas régies par des règles formelles précises, entraînant un dilemme supplémentaire. Effectivement, la notion de moralité voudrait que les rapports soient inexistants puisque ces derniers constitueraient une forme de patronage, alors que d'un autre point de vue, l'absence de tels rapports conduirait à l'irresponsabilité et à la disparition de la démocratie. Les relations entre parlementaires et administration sont davantage indirectes, puisque, notamment en temps de débats à l'Assemblée, ce serait les ministres qui font la liaison entre l'administration et les simples député.e.s (1968 : 171). Néanmoins, il est possible de noter que la perception qu'ont les parlementaires de certains problèmes varie selon leurs caractéristiques personnelles et les caractéristiques des milieux qu'ils ou elles représentent (1968 : 179). De même, les interventions des parlementaires auprès de l'administration ont généralement pour objectif l'obtention de biens et services publics (1968 : 179).

Du côté canadien, un regard est porté notamment sur la résistance face à la politisation des nominations au sein de la bureaucratie, tel que souligné par Cooper (2018) notamment au Nouveau-Brunswick). Une attention est aussi portée sur l'impact d'un gouvernement minoritaire sur l'administration publique (Good, 2004). Nous retrouvons dans la littérature les notions d'interaction, de légitimité et d'influence des groupes d'intérêt sur les politicien.ne.s (Presthus, 1971). Encore une fois, la théorie sur l'administration publique est mise en relief, particulièrement avec des publications portant sur les agent.e.s du Parlement (Graham Bell, 2006), sur le rôle des officiers du Parlement (Pond, 2010; Thomas, 2003), ainsi que sur le personnel politique et le rôle d'un.e employé.e de député.e (Dickin, 2016).

Le *Règlement sur les documents officiels* indique que les haut.e.s fonctionnaires du Parlement canadien sont : le président du Sénat, le greffier du Sénat, le greffier de la Chambre des communes, le sergent d'armes, le bibliothécaire parlementaire, le bibliothécaire parlementaire associé et l'huissier du bâton noir (2006 : 14). Graham Bell (2006 : 14) nous signale que jusqu'à tout récemment, ces cinq postes étaient aussi considérés comme des agent.e.s du Parlement : vérificateur général, directeur général des élections, commissaire aux langues officielles, commissaire à la protection de la vie privée et commissaire à l'information.

Pour Graham Bell (2006), bien que le rôle des agent.e.s du Parlement[2] soit de plus en plus influent, la souveraineté de l'institution parlementaire ni la responsabilité ministérielle ne seraient pour autant mises en péril. En effet, pour Smith (cité dans Graham Bell, 2006 : 13), l'État s'oriente depuis les dernières décennies vers ce qu'il nomme une « société de vérification ». Un exemple est donné par Aucoin (cité dans Graham Bell, 2006 : 18) qui signale la situation précaire des fonctionnaires, devant à la fois assurer la mise en œuvre de politiques vagues ou controversées et attendre des résultats spécifiques pouvant être conformes ou non aux

2. L'auteur mentionne également la difficulté de déterminer de manière exhaustive les caractéristiques des agent.e.s du Parlements, de même que la confusion entraînée à utiliser le terme « haut fonctionnaire » pour désigner ceux et celles responsables des commissions et des bureaux. De fait, « une certaine confusion linguistique et conceptuelle demeure quant à la différence entre ces fonctionnaires internes et non partisans, et les autres fonctionnaires indépendants » (2006 : 14).

buts. Cela dit, selon Graham Bell (2006 : 19), il ne faut pas « passer sous silence les avantages de la surveillance des objectifs précis des diverses politiques par un organisme indépendant composé de professionnels dépourvus de pouvoirs réels ».

De fait, bien que possédant des pouvoirs non négligeables, les agent.e.s du Parlement ne semblent pas avoir remplacé ou « affaibli le Parlement en tant que détenteur du pouvoir politique à l'échelle fédérale » : le « gonflement du mandat des [agents du Parlement] constitue la maximisation logique de l'expertise du secteur public, qui est finalement libéré de son obligation de toujours défendre le gouvernement en place » (Graham Bell, 2006 : 20-21). Pour Graham Bell (2006 : 20), finalement, les agents du Parlement, à titre de « volet administratif (…) du pouvoir législatif », renforcent le gouvernement.

Les relations entre les député.e.s et le haut fontionnariat sont davantage dépeintes directement ou indirectement dans les articles portant sur les relations entre les parlementaires et l'administration et la perception de leur rôle. D'un point de vue plus technique, les parlementaires fédéraux affecté.e.s aux travaux de la Chambre (soient le greffier de la Chambre et les greffiers au Bureau, le sergent d'armes et les pages) et aux comités parlementaires (le greffier du comité, les experts-conseils et les analystes de recherche) sont discuté.e.s par Cauchon (2008 : 81-87)[3].

Certains organismes occupent des fonctions liées au déroulement des débats, entre autres, qui sont généralement autorisés à bénéficier d'employé.e.s. Les député.e.s peuvent donc embaucher un personnel, mais également les présidents, vice-présidents, *leaders*, *leaders* adjoints, *whips* et *whips* adjoints. Toutefois, selon Cauchon (2008 : 75), ce serait le ou la président.e qui exercerait une influence directe sur l'administration. Les employé.e.s du cabinet du président peuvent être appelé.e.s à « exercer des mandats qui, en raison de la position centrale occupée par le président dans le fonctionnement, l'administration et la gestion d'une assemblée législative, chevauchent indistinctement ses responsabilités parlementaires ou administratives » (2008 : 75).

De manière générale, les haut.e.s fonctionnaires semblent, selon Bojechko (1992 : 50), percevoir leur rôle comme un service traditionnel de **conseil** aux politicien.ne.s lorsque demandé. Ils ou elles se considèrent comme des diplomates, devant gérer plusieurs types de situations et posséder de grandes qualités interpersonnelles (1992 : 60). Les haut.e.s fonctionnaires auraient par conséquent de grandes responsabilités, mais exerceraient peu de pouvoir en réalité ; leur expertise ne servirait qu'au pouvoir politique de leurs ministres (1992 : 50). La reddition de comptes s'établit entre les haut.e.s fonctionnaires vis-à-vis leurs supérieurs, qui doivent rendre des comptes à la législature et aux citoyen.ne.s (1992 : 50). Que l'occupant.e du poste de haut fonctionnaire soit généraliste ou spécialiste, il ou elle bénéficie de plus de liberté de mouvement que ses subordonné.e.s, et son influence est généralement plus grande que celle d'un ou d'une fonctionnaire typique (1992 : 54).

Cela dit, la plupart des haut.e.s fonctionnaires ne croient pas exercer une véritable influence sur les politiques publiques, dont le gouvernement maintient le contrôle (Bojechko, 1992 : 54). Il ne faut cependant pas négliger leur rôle important en tant que conseiller.ère.s (1992 : 56). Cette influence dépendrait de la taille et de la capacité des gouvernements, en ce sens où puisque les ministres des cabinets fédéraux ne peuvent gérer tous les enjeux et dossiers, les haut.e.s fonctionnaires auraient une influence plus importante dans l'élaboration de politiques (1992 : 55). Un dilemme non moins significatif s'installe, du fait que les haut.e.s fonctionnaires possèdent une influence alors qu'ils et elles ne sont pas élu.e.s.

Ce faisant, une certaine méfiance peut se sentir de la part des élu.e.s envers le haut fonctionnariat. En plus d'exercer une influence sur l'administration, les sous-ministres surveilleraient également les fonctionnaires de

3. À noter que son mémoire comporte également un chapitre portant sur l'Assemblée nationale du Québec.

manière très serrée, en s'assurant que ces dernier.ère.s remplissent leurs responsabilités et répondent aux exigences (Bojechko, 1992 : 26).

Il est intéressant de noter que, à titre d'exemple, la députation albertaine exercerait une influence sur les haut.e.s fonctionnaires[4], qui adopteraient à leur tour le style des député.e.s dans la conduite de leurs fonctions (Bojechko, 1992 : 2). De plus, le rôle des haut.e.s fonctionnaires deviendrait de plus en plus bureaucratique, tout en étant perçu.e.s négativement par leurs homologues[5], étant donné leur haut niveau d'expertise et de pouvoir discrétionnaire (1992 : 9-10). Il existerait de fait non seulement des rapports particuliers entre les haut.e.s fonctionnaires et les élu.e.s, mais également entre la haute fonction publique et les autres fonctionnaires de tout acabit. Il semble qu'à un haut niveau dans la hiérarchie de la fonction publique, la distinction entre la politique et l'administration soit difficile, voire même irréaliste (1992 : 26).

Le Royaume-Uni et l'Irlande

Une littérature foisonnante provient du Royaume-Uni, et ce, avec une attention particulière portée sur l'Angleterre. Ce modèle administratif a largement inspiré le fonctionnement et la culture de l'administration publique tant québécoise que canadienne. Il convient donc de s'y attarder.

De manière globale, Horton (2006 : 32) décrit l'évolution historique de la fonction publique anglaise. L'autrice y retrace effectivement les origines, le développement et le déclin de l'*éthos* de la fonction publique britannique et la mesure dans laquelle il a été supplanté par un nouvel ensemble de valeurs, de croyances et de relations institutionnelles depuis les années 1980. Elle indique que la fonction publique moderne date du milieu du XIXe siècle et a évolué pour répondre aux besoins changeants de l'État ; elle est ainsi passée d'un service de réglementation à un service dit « social », puis à un État-providence, et maintenant à un État habilitant.

Certaines périodes ont été importantes pour des changements progressifs dans la structure et le rôle du service (Horton, 2006 : 32). Bien entendu, les périodes de guerre et les différentes élections ont radicalement changé la fonction publique et sa culture. Mais au cours des années 1960, les critiques à l'égard du service se sont multipliées et dans les années 1980, l'éthique de la fonction publique était remise en question quant à son impartialité et l'intégrité de ses haut.e.s fonctionnaires. Il ne s'agit plus désormais d'un service unifié, mais d'un ensemble de départements et d'agences, y compris pour la haute fonction publique (2006 : 43-44). Par ailleurs, Van Dorpe et Horton (2011 : 239) soulignent l'identification plus forte des haut.e.s fonctionnaires envers leur propre département qu'envers la fonction publique dans son ensemble. De même, bien que toujours fondée sur le mérite, c'est la capacité de faire le travail qui déterminerait les nominations.

Le **modèle de Whitehall**[6] fait l'objet de plusieurs études, et repose sur six principes majeurs (Wilson et Barker, 1995 : 131-132; Page, 2010) :

1) Le haut fonctionnariat devrait être une profession;
2) La fonction publique devrait être permanente;
3) Les politicien.ne.s ne procéderaient à pratiquement aucune nomination ou forme de favoritisme[7];

4. Pour Bojechko (1992), ce groupe comprend entre autres les agent.e.s de liaison, les analystes financiers, les rédacteurs et rédactrices à la recherche (research-writers) et le personnel de soutien senior.
5. L'exemple donné par Bojechko (1992 : 9-10) provenait d'un haut fonctionnaire au département de développement économique albertain vis-à-vis des collègues provenant d'autres départements.
6. Dans la littérature, Whitehall fait référence aux services centraux du gouvernement national, également appelés « ministères » et des relations particulières entre le monde politique et la bureaucratie (Rhodes, 2005 : 7, Wilson et Barker, 1995).
7. Par opposition aux États-Unis où s'opère une forte résistance à la professionnalisation de la bureaucratie et un important degré de nominations politiques plutôt que de reposer sur des fonctionnaires professionnels (Wilson et Barker, 1995 : 131-132.

4) La haute bureaucratie serait composée d'expert.e.s généralistes plutôt que des technicien.ne.s;
5) La fonction publique devrait maintenir une certaine unité;
6) Les fonctionnaires devraient être sous la protection de la classe politique contre toute forme de critique directe.

Ces éléments font partie du **marchandage** (*bargain*) dit schafférien, entre la fonction publique et la classe politique, où en échange d'un relatif anonymat, les fonctionnaires renoncent à une vie politique publique ouverte et à des salaires élevés, tandis que les ministres, de leur côté, renoncent au droit d'embaucher, de licencier et de blâmer personnellement leurs fonctionnaires en échange de loyaux services et de conseils politiques (Hood et Lodge, 2006a, cité dans Van Dorpe et Horton, 2011 : 234).

Au sein du modèle de Whitehall, la haute fonction publique joue un rôle vital dans le processus d'élaboration des politiques et sert également à servir les ministres de même qu'à éduquer (Wilson et Barker, 1995 : 132). On attend même des bureaucrates britanniques à ce qu'ils et elles procurent du soutien en écrivant des discours, en préparant des réponses pour la période de questions parlementaires et en négociant parfois avec des groupes d'intérêts (1995 : 133). De fait, les fonctionnaires sont constitutionnellement considéré.e.s comme des serviteur.trice.s de la Couronne, représentée par le gouvernement en place ; on s'attend donc à ce qu'ils et elles fassent preuve de loyauté envers les gouvernements successifs et les ministres de divers horizons politiques, ainsi qu'à placer les intérêts publics avant leurs propres intérêts personnels (Van Dorpe et Horton, 2011 : 238). La responsabilité ministérielle et la reddition de comptes sont aussi des éléments cruciaux de ce modèle (2011 : 238).

Reconnu pour sa stabilité, le modèle de Whitehall fait toutefois face à de nombreux défis, certain.e.s auteur.trice.s le dépeignant comme menacé, tel qu'évoqué par Wilson et Barker (1995). Par exemple, la haute fonction publique s'est vue accusée d'être peu représentative, dont les membres proviennent essentiellement de grandes écoles comme Oxford et Cambridge, en plus d'avoir vu sa neutralité remise en question de par la présence parfois marquée et sentie de convictions politiques (1995 : 136). Un autre enjeu se trouve dans la croyance déficiente envers la compétence de la fonction publique, en plus de la posture chancelante de l'anonymat des fonctionnaires dans le débat public (1995 : 138). Une certaine instabilité s'est alors installée, notamment de par l'insatisfaction des gouvernements conservateurs successifs qui ont tenté de changer le modèle à plusieurs reprises. Dans cette veine, est signalée l'importance du *leadership* en place et de la relation entre la haute bureaucratie et les élu.e.s depuis l'ère Thatcher, des idées néo-libérales voulant la supériorité du secteur privé et de la délégitimisation des points de vue de la bureaucratie, influencée par diverses sources dont les groupes d'intérêt (1995 : 139-140). Finalement, les auteurs soulignent la croissance des besoins de l'État britannique et des demandes subséquentes envers la bureaucratie (1995 : 141).

Il est aussi question des comités spéciaux de la Chambre des communes (*select committees*) et de leur contribution (Benton et Russell, 2013). Ces comités produisent des rapports d'enquêtes, davantage réactifs que proactifs, en émettant des recommandations au gouvernement en place, dont environ 40% ont été acceptées et pour la plupart mises en place (2013 : 778-782). Il est évoqué par ailleurs que leur acceptation et leur mise en œuvre sont largement tributaires du degré de changement politique recommandé ; les recommandations appelant à de plus grands changements ont moins de chance d'être acceptées et réalisées (2013 : 785). En 2008, ils ont reçu de nouveaux pouvoirs leur permettant de tenir des auditions avec de haut.e.s fonctionnaires, et en 2010 leur adhésion fut démocratisée, en ce sens où les président.e.s et membres des comités sont maintenant élu.e.s, alors qu'auparavant ils et elles étaient choisi.e.s par les *whips* des partis politiques (2013 : 773).

Selon les membres des comités, leurs principales sources d'influence tiennent ainsi des recommandations ci-mentionnées, de l'impact sur le débat et les priorités politiques, de la mise en lumière d'enjeux, de l'arbitrage des désaccords politiques, de l'apport de preuves d'experts et du fait de tenir le gouvernement responsable (Benton et Russell, 2013 : 788).

La distinction entre la fonction de « conseiller spécial » (SpAds) par rapport à la fonction publique est également examinée. La complexité grandissante du Cabinet et des demandes des ministres a résulté, pour Connaughton (2006), en une nécessité de coordination accrue et de ressources supplémentaires. Les SpAds jouent alors un rôle politique et administratif important, souvent référé.e.s comme le troisième élément de la branche exécutive (Connaughton, 2006 : 4). Leur rôle est d'aider les ministres dans les domaines où le travail du gouvernement et le travail du parti gouvernemental se chevauchent, et où il serait inapproprié pour des fonctionnaires permanent.e.s d'intervenir (LSE GV314 Group, 2012 : 718). Les SpAds ne doivent pas s'impliquer dans les « rouages » des départements, et leur contribution à l'élaboration des politiques doit se focaliser sur les conseils basés sur l'expertise, la communication et l'alerte des bombes politiques potentielles (Connaughton, 2006 : 14). Selon un témoignage recueilli, les SpAds deviennent davantage une « extension du Cabinet », où leur qualité dépend de la relation qu'ils et elles entretiennent avec leur ministre et de leur alignement sur ses pensées et ses décisions (LSE GV314 Group, 2012 : 727).

La littérature nous enseigne que le rôle de SpAds s'est routinisé, et agit à titre à la fois de « commissaire politique » et de « réparateur » (*fixer*), en portant assistance aux ministres (LSE GV314 Group, 2012). Le premier constitue les « yeux et les oreilles » des politicien.ne.s, tandis que le second procure un canal de communication avec les membres du Parlement : ils et elles agissent dans l'intérêt du gouvernement et peuvent assumer un « degré d'engagement politique et d'association partisane qui ne serait pas permis pour un.e fonctionnaire permanent.e » (2012 : 719). Le rôle de réparateur peut rendre des services aux fonctionnaires de par leurs contacts politiques, afin d'établir les zones problématiques dans la législation qu'ils et elles élaborent (2012 : 719). Les individus occupant cette fonction peuvent également fournir des services bienvenus aux fonctionnaires, notamment en utilisant des contacts politiques et des réseaux pour découvrir quelles parties de la législation qu'ils élaborent sont susceptibles de causer des problèmes au Parlement. Les SpAds peuvent demander aux fonctionnaires de préparer et procurer des informations et des données, sans toutefois constituer un pouvoir exécutif en tant que tel (2012 : 718). Leur contact le plus fréquent est celui avec les employé.e.s de la fonction publique, surtout ceux et celles de leur propre département de niveau inférieur aux haut.e.s fonctionnaires, de même que les ministres ne faisant pas partie du Cabinet (*Junior Ministers*) (2012 : 722). La plupart de ces SpAds a été membre d'un parti et fait donc preuve d'une grande loyauté partisane (2012 : 720). De plus, servir en tant que SpAd procurerait une voie importante vers des fonctions politiques supérieures (2012 : 716).

Dans le cas irlandais, Connaughton (2006 : 10) suggère que nous pourrions supposer que les conseiller.ère.s soient *de facto* sensible à l'orientation politique de son ou de sa ministre et qu'ils et elles seraient recherché.e.s pour leur expertise spécifique ou un portefeuille particulier. Or, les nominations y seraient ponctuelles et ne correspondraient pas forcément aux ministères ; les conseiller.ère.s peuvent aller et venir entre différents départements, puisque leur rôle constitue d'abord l'établissement d'une relation de confiance et qu'ils et elles sont responsables devant le ou la ministre. Ainsi, les SpAds peuvent jouer un rôle constructif en protégeant les fonctionnaires apolitiques des risques partisans pouvant être attachés aux demandes des ministres (2006 : 7). Par ailleurs, la loi de 1997 décrit leur rôle et leurs fonctions comme l'octroi de conseils, le suivi, la facilitation et la garantie de la réalisation des objectifs du gouvernement et l'exercice de toutes autres fonctions du ou de la ministre (2006 : 9).

Une partie de la littérature se concentre également sur le NMP et la notion de la reddition de comptes (*accountability*) (Barberis, 1998; Lupson, 2007; Lupson et Partington, 2011; MacCartaigh et Boyle, 2014; Elston, 2017), de même que sur la **formation** des fonctionnaires (Bird, 1992) et des divers programmes qui leur sont offerts (Coghill, *et. al.*, 2007). Un profil de la fonction publique, de sa conduite et de ses valeurs est aussi disponible (Davies, 1998; Dillman, 2007; O'Toole, 2006; Wright, 1977). Le programme « Next Steps » anglais est mentionné à plusieurs reprises, notamment quant au développement en dehors de Whitehall de nouveaux mécanismes d'agences autonomes encourageant à exercer une forme de *leadership* dans l'exercice de leurs fonctions (ex. Bogdanor, 1994).

Le rôle des ministres et des secrétaires permanent.e.s et les liens ténus entre ces deux postes sont évoqués (Rhodes, 2005 : 9). Ces postes sont composés pour la plupart d'hommes blancs d'âge moyen avec une éducation universitaire dotés d'une expérience professionnelle dans la haute fonction publique et qui font preuve d'une grande loyauté envers leurs ministres (2005 : 7, 10). Comme pour les cadres supérieurs du secteur privé, les secrétaires permanent.e.s passent leur temps à communiquer, à rencontrer des gens, et non pas à rédiger des articles ou à développer une stratégie (2005 : 9). Rhodes (2005 : 19) rappelle que les fonctionnaires croient au modèle de Westminster, qui fait partie intégrante de leur anonymat, de leur impartialité politique et de l'éthique de la fonction publique. Quant aux ministres, leur rôle diffère en ce sens où ils et elles doivent gérer le caractère public de leur mandat, de même que la participation au processus législatif et l'élaboration de politiques (2005 : 16). Les relations avec les médias sont aussi un élément qui les distingue des haut.e.s fonctionnaires. Par ailleurs, le cabinet privé des ministres comprend des conseiller.ère.s ministériels ; il s'agit là de nominations politiques et non des fonctionnaires de carrière (2005 : 7).

L'impact de la *Loi sur l'information* sur la position des haut.e.s fonctionnaires est aussi examiné (Ward, 1986). Il est important de mentionner que dans le contexte britannique, l'attitude et la conduite des fonctionnaires sont régies par l'article 2 de la *Loi sur les secrets officiels* (1986 : 11). Effectivement, la divulgation par des fonctionnaires de toute information acquise dans l'exercice de leurs fonctions officielles constitue une infraction pénale potentielle. De fait, une révision de cette loi et l'introduction d'une loi sur la liberté d'information signifieraient pour les fonctionnaires que leur rôle « ne serait plus de garder les informations officielles privées à moins qu'il ne soit dans l'intérêt politique du gouvernement de les divulguer, mais plutôt de voir que le public a eu accès aux renseignements auxquels il avait droit » (1986 : 13).

Bien que plusieurs demeurent sceptiques quant aux bénéfices encourus par un tel changement, notamment en termes d'efficacité, il pourrait être envisageable de s'attendre à un effet davantage psychologique, en changeant l'approche entourant la divulgation d'informations à Whitehall (Ward, 1986 : 15). Un autre bénéfice pourrait s'observer dans la relation entre les ministres et les fonctionnaires : étant donné que la plupart des fuites d'informations proviennent directement des fonctionnaires, il est possible de penser qu'ils ou elles croient que les ministres retiennent des informations cruciales, entraînant par conséquent un manque de confiance (1986 : 15).

Du point de vue de l'administration publique de manière plus technique, Barratt (2015) évoque la tendance à reproduire la technologie du conseil d'administration au sein du gouvernement central dans la gestion efficace de la fonction publique.

De plus, le cadre spécifique entourant le Royaume-Uni et plus spécifiquement la fonction publique en contexte de dévolution sont également analysés dans la littérature, en plus de s'intéresser à la relation entre fonctionnaires des différentes régions (voir par exemple Greer, Jarman et Azorsky, 2015; Parry, 2012).

En ce qui a trait à la problématique qui nous intéresse particulièrement, nous retrouvons la notion de marchandage de service public (*public service bargain*)[8] (Van Dorpe et Horton, 2011), de résistance des haut.e.s fonctionnaires face aux ministres (Attlee, 1955; Barker et Wilson, 1995) et la relation entre les fonctionnaires et le gouvernement sous les conservateurs de Major (Butcher, 1995). Il ne semble donc pas que les liens que nous étudions dans ce cahier de recherche fassent l'objet d'études très récentes.

Le Parlement européen et les eurodéputé.e.s

Une partie des écrits se focalise sur l'Union européenne, et les relations entre ses institutions et ses député.e.s. On y constate davantage de travaux portant plus spécifiquement sur les fonctionnaires parlementaires. Par ailleurs, l'institutionnalisation et la notion d'expertise des eurodéputé.e.s et leur trajectoire constituent un thème récurrent (Beauvallet et Michon, 2010, 2012; Godmer et Marrel, 2009; Robert, 2010).

De façon générale, la littérature mentionne le rôle du Parlement européen (Barbier, 1999) et les différentes fonctions qui s'y trouvent (Navarro, 2009), l'étendue des services civils en Europe (Cardona, 2000) et le secrétariat général qui assure l'administration du Parlement (Costa, 2003). Ce secrétariat comprend un certain équilibre géographique dans sa répartition, en plus de faire appel de manière accrue à des « prestataires externes, afin d'assurer des tâches telles que la sécurité, et à des auxiliaires (agent.e.s temporaires, interprètes, etc.), dans le but de faire face à des surcroîts ponctuels d'activité (2003 : 148). Le secrétariat remplit également plusieurs fonctions, dont l'assistance logistique aux travaux de l'assemblée et à la délibération, l'octroi des prestations intellectuelles (ex. satisfaire aux besoins de documentation et d'expertise) et la communication avec les médias et les citoyen.ne.s, ainsi qu'avec d'autres institutions au sein de l'Union européenne et des pays tiers (2003 : 149-151).

Le secrétariat, pourtant incontournable, semble plutôt faible en termes de *leadership*, dû entre autres à « l'absence de culture administrative commune, à la prédominance de groupes politiques dans la gestion de l'assemblée [parlementaire], à la politisation de ses membres et à la tendance des fonctionnaires à se rapprocher des élu.e.s pour des motifs partisans ou de carrière » (Costa, 2003). De plus, il en ressort que les nominations sont davantage « conditionnées par les intérêts [...] et ceux de leurs « clientèles », que par des impératifs d'efficacité et de cohésion administrative[9] (2003 : 154).

Högenauer et Neuhold (2015 : 335) soulignent que les administrateurs et administratrices contribuent au fonctionnement des parlements de par leur soutien et font partie de leur capacité d'action. La littérature mentionne que la complexité de l'État moderne et les enjeux d'élaboration des politiques obligent les politicien.ne.s à déléguer certaines tâches et décisions en raison d'un manque de temps et d'expertise ; cependant, toujours selon Högenauer et Neuhold (2015 : 337), l'autonomisation des bureaucrates entraîne une tension entre le désir de contrôle politique et la valeur de l'expertise bureaucratique.

Bien qu'étant plus engagés qu'avant dans l'intégration européenne, les parlements nationaux ne sont pas forcément devenus des acteurs de la gouvernance européenne à part entière (Fromage, 2018). En effet, Fromage (2018 : 123) souligne que le cadre institutionnel ne permet pas de garantir au processus d'intégration européenne une légitimité démocratique suffisante aux yeux des citoyen.ne.s qui relaient

8. Tel que cité dans Van Dorpe et Horton (2011 : 234), cette notion se définit par « toute compréhension explicite ou implicite entre les (haut.e.s) fonctionnaires et autres acteurs du système politique sur leurs devoirs et droits relatifs à la responsabilité, à l'autonomie et à l'identité politique, exprimée dans une convention ou une loi formelle, ou une mélange des deux ».
9. L'auteur nous informe que « L'absence d'esprit de corps et la politisation du secrétariat général s'expliquent également par son histoire et par le mode de recrutement de ses membres. On rappellera, tout d'abord, que les premiers administrateurs de rang A ont été directement choisis par les « Pères fondateurs » et les membres de l'Assemblée dans leurs entourages respectifs » (2003 : 154).

les élections européennes au second rang et se tournent de plus en plus vers des partis eurosceptiques[10]. La coopération interparlementaire est donc plus importante qu'avant, mais demeure caractérisée par une instabilité importante et variable, n'ayant par ailleurs pas d'influence directe sur la Commission européenne (2018 : 139).

Les réseaux des représentant.e.s au Parlement sont examinés par Neuhold et Högenauer (2016), de même que le rôle des assistant.e.s parlementaires personnel.le.s, qui assistent les parlementaires dans les activités internes du Parlement (Pegan, 2017). Les assistant.e.s parlementaires participent à l'administration du Parlement européen, employé.e.s par les députés qui disposent d'une indemnité pour le faire (Costa, 2003 : 147). Par conséquent, le personnel permanent est recruté au sein du secrétariat général (Neuhold et Dobbels, 2015 : 579) et les député.e.s européen.ne.s peuvent s'appuyer sur les compétences de leur propre personnel, mais aussi sur celui du secrétariat et des groupes parlementaires des partis (Pegan, 2017 : 299).

Quant à la dynamique spécifique qui nous intéresse quant aux relations entre les député.e.s et le haut fonctionnariat, elle s'observe indirectement par le biais de la politisation du Parlement européen et sa représentativité (Bendjallah, 2009) et le caractère politique ou technique des Conseils des ministres et des interactions qui s'y trouvent (Fouilleux, *et. al.*, 2005).

Les États-Unis

La littérature scientifique portant spécifiquement sur les relations entre les élu.e.s et les fonctionnaires est étonnamment peu développée aux États-Unis.

Tel que rapporté par Aberbach et Rockman (1990 : 35), la fonction publique états-unienne aurait vécu une « crise tranquille », soulignant des pertes significatives dans le statut de la fonction publique, telles que des disparités entre la rémunération des secteurs privé et public, ainsi qu'une perte de prestige et d'influence publiques moins tangibles, mais cruciales. Les conséquences principales sont, selon les eux, de réduire les chances que la fonction publique puisse attirer et garder des personnes de qualité, en plus d'une dilution de la qualité de la fonction publique qui menacerait l'efficacité du gouvernement. Ils soulignent également la différence de prestige entre le haut fonctionnariat états-unien et ouest-européen, qui ont un rôle formel plus direct en termes de conseils politiques[11] (1990 : 35). Les haut.e.s fonctionnaires perçoivent pour leur part une perte d'influence, notamment dû aux changements d'orientations gouvernementales du Président Nixon.

Nous pouvons également retrouver un bref portrait des haut.e.s fonctionnaires (Aberbach et Rockman, 2006 : 979), rapportant notamment que ces dernier.ère.s soient généralement, à l'instar des politicien.ne.s, plus éduqué.es. Ce qui ressort surtout de la littérature provenant des États-Unis sont les opportunités d'activité partisane pour les fonctionnaires (Pearson et Castle, 1993 : 512) : un fait intéressant réside en effet dans le débat du début des années 1990 quant à l'entrée en vigueur ou non de la révision d'une loi (*Hatch Act*) constituant une barrière contre l'implication partisane des fonctionnaires. Ceux et celles soutenant le projet abondaient dans le sens de sa neutralité, son impartialité et son professionnalisme, tandis que ses détracteur.trice.s soulignaient son empiètement sur le Premier amendement assurant la liberté d'expression. Les auteurs soulignent que la moitié des personnes sondées en 1990 auraient assuré que leurs activités partisanes augmenteraient si la loi était supprimée, tandis qu'un tiers participerait à des activités partisanes (ex. distribution de pamphlets, endossement public de candidat.e.s et organisation des rencontres politiques) si la loi le

10. L'autrice cite en ce sens un rapport du Parlement européen de 2014.
11. Aberbach et Rockman (1990 : 35) notent que le système états-unien repose sur des fonctionnaires non professionnel.le.s, nommé.e.s politiquement, pour servir d'intermédiaires entre les membres du cabinet et les hauts fonctionnaires. Ces fonctionnaires non professionnel.le.s jouent des rôles politiques qui, ailleurs, sont attribués aux fonctionnaires régulier.ère.s.

permettait. Bien que sachant aujourd'hui que cette révision de la loi n'a pas été adoptée[12], nous nous devons d'observer la particularité du contexte états-unien par rapport à celui du Québec ou du Canada en termes du caractère apolitique des fonctionnaires.

Dans cette lignée, Aberbach et Rockman (1990, 1995) soulèvent les enjeux liés aux affiliations partisanes des haut.e.s fonctionnaires et des fonctionnaires en général de manière comparative sous les régimes de Nixon, Bush et Reagan, tout en abordant leurs croyances quant au rôle approprié du gouvernement dans l'économie.

Il est aussi question dans la littérature des différentes pressions et demandes conflictuelles sur la fonction publique. En effet, Peters (1993) nous dit que l'administration Reagan avait exigé davantage de réactivité politique des fonctionnaires et que ces pressions ont continué, dans une moindre mesure, sous l'administration Bush. L'auteur souligne d'un côté l'existence de pressions croissantes provenant des groupes d'intérêt afin que les fonctionnaires s'intéressent à leurs besoins et à leurs demandes, les rendant de fait responsables devant eux. D'un autre côté, les fonctionnaires et la bureaucratie se constituent de personnes éduquées et engagées qui « cherchent leur propre rôle dans la définition et la mise en œuvre des politiques » (1993 : 373). Néanmoins, ces conflits et tensions ne seraient pas, selon l'auteur, attribuables uniquement aux États-Unis, mais se retrouveraient dans la plupart des démocraties modernes.

L'application du modèle dit du *principal-agent* au contexte états-unien entre les personnes provenant d'une nomination politique et les fonctionnaires est soulevée, de même que le problème de « marchandage » (*bargaining*) entre le Congrès présent sur le long terme et le Président présent pour une courte durée déterminée (Spiller et Urbiztondo, 1994 : 465). En résulte ainsi un jeu entre plusieurs « principaux » pour le contrôle de la bureaucratie. Les déterminants de cette joute, signalent les auteurs, sont notamment 1) la mesure dans laquelle les organes législatifs et exécutifs sont alignés sur leurs intérêts, 2) qui est politiquement plus puissant et 3) dans quelle mesure les partis politiques contrôlent leurs représentant.e.s tant au sein des organes exécutif que législatif.

Un « agent » présent sur la longue durée pourrait ainsi y préférer un « principal » de longue durée, tandis que les « principaux » de courte durée pourraient préférer des « agents » de courte durée. Pour Spiller et Urbiztondo (1994 : 489), les facteurs clés dans l'évolution de la fonction publique états-unienne sont la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, la durée de vie attendue des membres du Congrès et la discipline de parti. Les auteurs évoquent que le XXe siècle a été témoin du déclin de la discipline de parti et de l'augmentation de la durée des fonctions des membres du Congrès et qu'ainsi, la composition de la fonction publique peut être comprise comme le résultat d'un jeu joué par les « principaux » (le Président et le Congrès), qui conduisent à l'extension de la législation sur la fonction publique.

12. Congrès américain, 2020 [Web].

2. Selon des thématiques

Cette section aborde plus spécifiquement des thématiques intéressantes relevées dans la littérature en lien avec la problématique qui nous guide. Ces thématiques et différents concepts s'avèrent en effet pertinents afin de bonifier notre compréhension du phénomène entourant les relations particulières qu'entretiennent les député.e.s et la haute fonction publique, et fournissent plusieurs pistes de réflexion à approfondir.

Le pouvoir de l'administration publique : limites et contrôles

Que ce soit avec une théorie plus générale – en rapport par exemple avec le NMP et ses effets (ex. Christensen et Laegreid, 2001; Hansen *et. al.*, 2013; Hardiman, 2010; Johnston, 2000; Maor, 1999; Tan, Morris et Grant, 2017) – et les notions de reddition de comptes (ex. Brenton, 2015; Griffith, 2005; Meijer, 2003[13]; Strøm, 2000; Thompson et Tillotsen, 2002), de **compétence** (Awortwi, 2010), d'évaluation de la haute fonction publique (Schwartz, 1998) et de **contrôle** (Braendle et Stutzer, 2013; Christensen, 2006; Norton, 2000), le vaste champ de l'administration publique forme sans contredit le plus gros corpus de la littérature.

Un élément important se trouve également dans la **politisation** de la fonction publique (voir par exemple Bach, Hammerschmid et Löffler, 2020; Cameron, 2010; Dahlström, 2009; De Bonis, 2015; Emrich-Bakenova, 2009; Ferraz, 2009, 2015; Jann et Veit, 2010; Lee, 2018; Meyer-Sahling, 2001, 2008; Meyer-Sahling et Veen, 2012; Nahtigal et Ha□ek, 2013; Ribbgahen, 2011; Spry, 2000; Veit et Scholz, 2016; Jabes, 1998; Hustedt et Salomonsen, 2014; Balabushko, 2016) et le **processus de nominations** (Ashraf, 2017; Smith, 2008).

Nous signalons de même la présence d'un pan important sur la formation des fonctionnaires ou des haut.e.s fonctionnaires (ex. Biland et Vanneuville, 2012; Knassmüller et Veit, 2016; Ribbgahen, 2011; Witesman et Wise, 2009; Velasco Sánchez, 2003) et les principes dits de « **contractualisation** » (Hood, 1998, 1999, 2000; Knox, 1999), de marchandage (bargaining) (voir Knox, 1999; Lodge, 2009; Salomonsen et Knudsen, 2011; Steen et Van der Meer, 2007, 2011; Van der Meer, *et. al.*, 2013) et de mérite (Dahlström *et. al.*, 2012).

La rémunération des haut.e.s fonctionnaires (Benati et Coccia, 2017), leur **identité** (Bourgault et Van Dorpe, 2013) et leurs **attitudes** (voir par exemple Civinskas *et. al.*, 2016; Gregory, 1991, 1995, 1997; Putnam, 1973; Eichbaum et Shaw, 2006, 2008) sont aussi des aspects discutés. De plus, un lien est identifié entre la bureaucratie au sens wébérien et la performance gouvernementale (Cho, *et. al.*, 2013). L'influence individuelle des ministres y est soulevée (Chabal, 2003). La gestion de crises constitue un élément supplémentaire de cette vue d'ensemble (Carrel, 2000; Christensen, *et. al.*, 2011).

Les réformes de l'administration publique (ex. Berenschot, 2018; Bourgault et Van Dorpe, 2013; Chaudhry, Reid et Malik, 1994; Gregory et Grønnegaard Christensen, 2003; Meyer-Sahling, 2002; Pirotta, 1997) et l'évolution de la fonction publique (Grube et Howard, 2016; Halligan, 2013) sont des thématiques qui reviennent au sein de ce corpus.

Une présentation des **rôles** des fonctionnaires et des haut.e.s fonctionnaires au sens large (voir Campbell et Laporte, 1981; Gibel, 1981; Harris, 1965; Kakabadse et Kakabadse, 2020; Klein, 1980; Lafuente *et. al.*, 2012; Marcussen et Trondal, 2011; Muramatsu et Krauss, 1984; Peters, 2009; Rouban, 2007, 2012; Seeker, 1995; Weller et Haddon, 2016; Goetz, 1999), leur **perception** quant à ces rôles (Staro□ová, 2003; Reinholde, 2003; Matheson, *et. al.*, 2007) et leur statut légal (Groza, 2018) sont souvent discutés, en plus de la position du haut fonctionnariat par rapport aux changements bureaucratiques (Dierickx, 2003; Dierickx et Beyers, 1999) et à la neutralité (Park et Han, 2018).

13. À noter que la notion de reddition de comptes y est liée à celle des technologies de communication et d'information.

Pour ce qui est du sujet précis qui nous intéresse, nous pouvons entre autres nous pencher sur la notion de conflits d'intérêts par le biais des liens personnels entre la fonction publique et la législature. Comme le présentent Braendle et Stutzer (2010 : 224), la présence d'affiliations ou d'une garantie de réemploi compromettent la neutralité de la fonction publique et génèrent un conflit d'intérêts. Pour les auteurs, cela est dû au « double rôle des parlementaires en tant qu'agents de la fonction publique et en tant que directeurs qui supervisent la fonction publique au parlement » (2010 : 224). Ce faisant, plus les fonctionnaires se voient empêché.e.s d'assumer des mandats parlementaires, plus il est difficile pour les citoyen.ne.s d'élire des candidat.e.s possédant un degré élevé d'expertise en matière de service public ainsi que toutes les informations requises pour surveiller efficacement le gouvernement (2010 : 226).

Par conséquent, les auteurs soulignent l'hypothèse voulant que la fonction publique bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire important, pouvant nuire à l'exécution efficace des services publics. À l'inverse, nous pourrions émettre que les fonctionnaires constituent un bassin d'employé.e.s qualifié.e.s qui rendent disponibles leurs connaissances techniques et spécialisées ; de fait, une forte représentation des fonctionnaires augmenterait le rendement et la performance du gouvernement (Braendle et Stutzer, 2010 : 224). Néanmoins, les tensions dans la dichotomie entre administration et politique et ses dynamiques propres varient considérablement d'un système à un autre (Ugyel, 2017).

La littérature s'intéresse également à la *réactivité* des fonctionnaires. En ce sens, Montpetit (2011 : 1250) démontre que « les fonctionnaires qui estiment que l'intérêt à long terme de la société est mieux servi par leurs conseils politiques détachés aux décideurs politiques conservent leur opinion plus que tout autre acteur impliqué dans l'élaboration des politiques ». Cependant, il note qu'un bon nombre de fonctionnaires mettent d'abord l'accent sur la réactivité[14], plutôt que sur une analyse détachée, de par leur exposition par exemples aux différents conseils et forums internationaux. Dans cette veine, l'attitude des fonctionnaires par rapport à l'élaboration des politiques publiques est plus susceptible de se rapprocher de celle des politicien.ne.s (2011 : 1250).

La contradiction loyale entre les fonctionnaires et le politique peuvent aussi être mentionnée. Tel que l'indiquent Van der Meer et Dijkstra (2017 : 7), « le rôle, les tâches, l'attitude et la position des fonctionnaires au sein de la gouvernance publique auraient évolué vers un rôle de facilitation et d'intermédiaire entre les divisions politiques et administratives du gouvernement et encore plus crucial entre le gouvernement et la société ». De fait, le rôle de la fonction publique a grandi en importance et en influence. Toutefois, sa position au sein du gouvernement pourrait se voir menacée, de par une perte potentielle de son professionnalisme et de son degré d'autonomie assigné qui est considéré comme essentiel (2017 : 8).

L'impact du NMP peut aussi se faire sentir, notamment en se concentrant sur la **performance**, ainsi que de certaines mesures visant à réduire sa taille et ses coûts en érodant son monopole quant à l'expertise (Van der Meer et Dijkstra, 2017 : 8-9). En conséquence, plusieurs éléments ont contribué à restreindre et imposer des limites à la contribution d'une fonction publique indépendante et impartiale à l'élaboration des politiques et à la prestation de services ; les auteurs soutiennent que la marge de manœuvre au sein de la fonction publique en lien avec l'articulation des opinions professionnelles à travers la contradiction loyale a été réduite (2017 : 9).

Les relations politico-administratives sont discutées dans l'ouvrage de Peters *et. al.*, (2006), tandis qu'Olju et Salla (2009 : 24) présentent ces relations par le biais des **cinq modèles** compris par B. G. Peters (1988)[15].

14. Cette idée se retrouve aussi chez Aberbach *et. al.* (1981) (cités dans Montpetit, 2011 : 1250), qui expliquent que « les attentes concernant les rôles ont traditionnellement fait la distinction entre la réactivité des politiciens aux demandes de la société et les conseils bureaucratiques ancrés dans l'expérience et l'analyse, qui exigent un détachement des désirs immédiats des citoyens ».
15. Cité par Olju et Salla (2009).

Le premier modèle, « formel-légal », implique la séparation stricte entre la politique et l'administration et le rôle des fonctionnaires est de suivre les ordres des politicien.ne.s. Le second, le modèle de « vie du village », soutient que les politicien.ne.s et les bureaucrates forment une élite possédant des valeurs et des buts similaires, essayant d'assurer la stabilité du gouvernement. Le troisième est celui de la « vie fonctionnelle du village », où l'intégration des acteur.trice.s passe par des lignes fonctionnelles, les unissant dans certains domaines politiques, quel que soit leur statut. Dans le quatrième, le modèle « contradictoire », les administrateur.trice.s et les politicien.ne.s se battent pour la domination dans le processus d'élaboration des politiques, tandis que dans le dernier, dit « d'État administratif », la bureaucratie domine les relations avec au moins une certaine acceptation de la classe politique.

L'engagement envers les valeurs démocratiques pour les policien.ne.s et les fonctionnaires est-européen.ne.s est aussi examiné dans l'ouvrage de Rosenbaum et Nemec (2006). Dans leur chapitre, Hacek et Brezovsek (2006 : 99) soulignent que dans les démocraties contemporaines, la fonction publique a « dépassé son rôle instrumental en tant que système de personnel et joue désormais un rôle de plus en plus important dans l'exercice de l'autorité - un rôle qui dépend fortement des politicien.ne.s ». Durant les différents processus de transition démocratique, la fonction publique des pays d'Europe centrale a été marquée entre autres par la nécessité d'une dépolitisation rapide de l'administration publique et un manque d'instruments juridiques dans le but de protéger les fonctionnaires contre les abus politiques (2006 : 99). Selon eux, les haut.e.s fonctionnaires et les politicien.ne.s seraient aussi généralement favorables aux libertés politiques et à l'égalité[16] (2006 : 109).

Rabrenovic et Verheijen (2006 : 134) signalent quant à eux que la politisation est l'une des principales causes du déclin des systèmes de fonction publique dans les États d'Europe centrale et orientale. En effet, « le manque de sécurité de l'emploi provoqué par des décisions politiques en matière de recrutement, de promotion et de licenciement, et le manque de perspectives de carrière pour les jeunes en raison du nombre toujours croissant de postes soumis à des nominations politiques ont été des facteurs clés pour réduire la qualité du personnel en la fonction publique » (2006 : 134). La **séparation** et l'**équilibre des pouvoirs** s'avèrent dès lors des thèmes importants.

Les relations entre les député.e.s et la haute fonction publique : si près, mais si peu

La littérature entourant la relation spécifique entre les député.e.s et les haut.e.s fonctionnaires possède quelques bons écrits éclairant sur la situation, sans être abondante.

Globalement, les publications qui traitent de la relation entre les député.e.s et le haut fonctionnariat évoquent cette dernière en ces différents libellés[17] :

1) La relation entre *les bureaucrates et les politicien.ne.s* (Aberbach et Rockman, 2006);
2) La relation entre *les fonctionnaires et les ministres* (Crawford, 1960; Hondeghem et Van Dorpe, 2011, 2013; Wright, 1977);
3) La relation entre *les fonctionnaires et les policien.ne.s* (ex. Hacek, 2006, 2012);
4) La relation entre *les fonctionnaires et les partis* (ex. Kesler, 1966).

Pour le premier ensemble, Aberbach et Rockman (2006) remarquent une relation dynamique entre les bureaucrates et les politicien.ne.s, notamment de par une plus grande influence de la bureaucratie sur le processus

16. Les auteurs font référence au cas slovène.
17. À noter que plusieurs d'entre eux illustrent entièrement ou partiellement le cas du Royaume-Uni (ex. Hondeghem et Van Dorpe, 2011, 2013; Hustedt et Salomonsen, 2013, 2014; Norton, 2000; Simpson, 1992; Wright, 1977).

d'élaboration des politiques. Dynamique, car celle-ci aurait vécu dans le cas états-unien un certain recul, passant de ce qui ressemblait être une progression constante de l'influence bureaucratique dans l'élaboration des politiques de l' « Image I » (où les politicien.ne.s prennent des décisions et les bureaucrates les mettent en œuvre) à l'« Image IV » (correspondant à un chevauchement de plus en plus grand des rôles), à un retour à l'« Image II » (avec des fonctionnaires apportant des connaissances au processus politique et des politicien.ne.s définissant les valeurs et représentant les intérêts). Il y aurait d'ailleurs de moins en moins de communication entre les fonctionnaires et les autres secteurs gouvernementaux, dénotant un déclin du rôle entrepreneurial des bureaucrates et au profit d'une intensification de contrôle des relations des fonctionnaires avec les acteur.trice.s politiques (2006 : 988).

Il est aussi possible d'affirmer une différenciation importante du rôle de la classe politique et des bureaucrates. Les deux groupes connaissent et perçoivent les enjeux politiques et gouvernementaux différemment, où les politicien.ne.s sont plus polarisé.e.s (étant plus à gauche ou à droite que les bureaucrates, qui optent davantage pour une position au centre), et sont davantage attaché.e.s aux partis politiques (Aberbach et Rockman, 2006 : 983). Pour les auteurs, les bureaucrates doivent de leur côté faire face à des problèmes plus immédiats et les régler en termes de plausibilités techniques et de plausibilités budgétaires ; d'une certaine manière, les élu.e.s dictent ce qui doit être fait, tandis que les bureaucrates doivent trouver comment cela doit être fait (2006 : 983).

Dans l'ensemble, Aberbach et Rockman (2006 : 980-984) notent que le profil sociodémographique des bureaucrates et des individus provenant de la classe politique est similaire, soit plus éduqué que la moyenne. Cependant, les élu.e.s tendraient de manière plus notable à venir de familles ayant un fort degré d'intérêt pour la chose politique. Ils signalent également une divergence importante entre le cas états-unien et le reste du monde, entre autres à cause de la différenciation marquée entre les rôles des deux groupes mentionnés. Les bureaucrates provenant par exemple du Congrès ont par ailleurs tendance à avoir accès à de meilleures informations détaillées que les membres de corps parlementaires ailleurs.

Une nuance entre les cas peut être établie. Aberbach et Rockman (2006 : 984) expliquent une différence supplémentaire entre le cas états-unien et le reste du monde par la mise en relief du cas allemand. Ils constatent en effet qu'un organe législatif puissant, même dans un contexte parlementaire comme celui de l'Allemagne, influence la manière dont les bureaucrates agissent et la manière dont ils ou elles conçoivent leurs rôles. Les bureaucrates allemand.e.s interagissent particulièrement significativement avec les membres du *Bundestag*. Cela découlerait du rôle relativement influent du Parlement allemand par rapport aux autres systèmes parlementaires et du rôle important donné dans la *Loi fondamentale* aux haut.e.s fonctionnaires dans la formulation de la politique. Par conséquent, les fonctionnaires allemand.e.s avaient tendance à très bien comprendre leurs rôles, et à certains égards encore plus que leurs homologues états-unien.ne.s. En d'autres mots, les institutions politiques importent beaucoup et la culture des relations politico-administratives influence le mode de fonctionnement des institutions.

Dans le second ensemble de libellés, celui des relations entre les fonctionnaires et les ministres, Crawford (1960 : 40) écrit « nous pouvons convenir que le fonctionnaire d'aujourd'hui est devenu « l'homme d'État déguisé » tel que couvert par la définition de l'*Oxford Dictionary* de l'homme d'État - « celui qui prend une part dirigeante dans les affaires d'un État ou d'un corps politique, en particulier celui qui est compétent dans la gestion des affaires publiques ». Pour ce même auteur, les fonctionnaires ne sont plus les « clercs invisibles » du XIXe siècle, mais sont « encouragés à se considérer principalement comme praticiens travaillant sous les feux de la rampe et anonymement pour mettre en œuvre les politiques décidées par d'autres, sur lesquels il peut avoir offert des conseils, et qui peuvent lui laisser une marge d'appréciation considérable » (1960 : 40). Néanmoins, les haut.e.s fonctionnaires peuvent avoir un impact appréciable sur l'élaboration des politiques. De plus, comme le souligne l'auteur, l'anonymat des fonctionnaires est devenue plus difficile à

préserver, de par les exigences et l'inévitabilité de répondre aux questions d'un.e ministre et d'expliquer le contenu technique d'une politique ; les haut.e.s fonctionnaires ne peuvent plus demeurer éloigné.e.s de tout contact public (1960 : 44).

Dans cette veine, selon Wright (1977 : 293-294), la relation entre un.e ministre et les fonctionnaires de son ministère est fondée sur l'exigence légale selon laquelle le ou la ministre est individuellement responsable. À titre d'exemple, au XIXe siècle, lorsque les actes du ministère étaient manifestement ceux des ministres, la relation avec leurs fonctionnaires pouvait s'exprimer simplement en termes de sa responsabilité envers le Parlement, ou du Parlement vis-à-vis de l'électorat. L'auteur nous informe que trois facteurs ont contribué à cette facette de la relation :

1) Alors que les ministres sont de passage, les fonctionnaires sont permanent.e.s;
2) Les fonctionnaires ne sont pas révocables à la discrétion des ministres et ne dépendent pas d'une préférence politique pour l'avancement de leur profession, en plus de faire preuve d'impartialité politique;
3) Les fonctionnaires sont anonymes.

Or, si les ministres refusent d'accepter le blâme personnel, alors les fonctionnaires deviennent une cible facile ; les fonctionnaires deviennent plus fréquemment blâmé.e.s publiquement pour ce qui s'est passé (1977 : 295). La loyauté envers les ministres peut de fait se retrouver érodée, à mesure que les fonctionnaires doivent potentiellement défendre des politiques qu'ils ou elles révoquent, mais pour lesquelles ils ou elles ont été blâmé.e.s (1977 : 297).

La décision de divulguer des informations et dans quelle mesure reste très largement à la discrétion des fonctionnaires et des ministres, et des considérations d'opportunisme politique peuvent peser aussi lourd dans la décision que le souci de communication des informations dans l'intérêt public (Wright, 1977 : 306-308).

Hondeghem et Van Dorpe (2011, 2013) quant à elles soulignent la mise sous pression de la fonction publique dû aux effets de l'implantation d'une gestion managériale découlant des principes du NMP, qui influencent la performance des haut.e.s fonctionnaires et le type de marchandage.

Dans le troisième ensemble, expliquant la relation entre les fonctionnaires et les politicien.ne.s, Hacek (2006, 2012) abonde dans le sens des autres chercheur.euse.s, en soulignant que dans les démocraties modernes, les fonctionnaires ont maintenant dépassé leur rôle classique d' « exploitants des ordres » donnés par les politicien.ne.s qui agiraient en tant que maîtres. Les fonctionnaires joueraient un rôle de plus en plus important dans l'exercice de l'autorité, qui toutefois dépend dans une large mesure des politicien.ne.s en soi. De fait, la haute fonction publique et les responsables politiques ont un rôle d'acteur significatif et irremplaçable dans le processus d'élaboration des politiques.

Finalement, quant au libellé étudiant de la relation entre les fonctionnaires et les partis, Kesler (1966)[18] nous dit que les rapports entre l'administration et les partis sont à double-sens, puisque les fonctionnaires sont des citoyen.ne.s qui peuvent avoir des opinions politique (de même que voter, se faire élire et appartenir à des partis politiques), tandis que les partis – qu'ils soient au pouvoir ou participent au gouvernement – cherchent à influencer les fonctionnaires. L'auteur évoque même une association entre le rang des fonctionnaires et leurs opinions politiques, à savoir que les fonctionnaires de rang inférieur ont tendance à avoir des opinions plus « avancées » que les fonctionnaires de rang supérieur (1966 : 363). Les haut.e.s fonctionnaires feraient ainsi preuve de réserve, seraient moins engagé.e.s que leurs subalternes, et seraient en moins grande proportion membres de partis politiques.

18. Dans son article, l'auteur parle davantage du cas français.

De manière générale, de par le processus de dépolitisation, les fonctionnaires seraient à la fois en bonne mesure désintéressé.e.s de la politique, tout en étant présent.e.s dans toutes les formations politiques (Kesler, 1966 : 366). À cet effet, les haut.e.s fonctionnaires aux formations du centre et de la droite, tandis que les fonctionnaires de rang inférieur adhèreraient plutôt aux formations à la gauche politique.

Plus largement, les relations entre *l'administration publique et le politique* peut constituer un autre point de départ, en plus des liens entre le gouvernement, la fonction publique et la société civile. Cassese et Savino (2004 : 38) dénotent deux tendances opposées affectant les relations entre la politique et l'administration. D'un côté, les réformes opérées dans une bonne partie des systèmes légaux européens ont donné lieu à des processus d'« agencification » (mise en place d'administrations bénéficiant d'un certain degré d'autonomie du gouvernement) affaiblissant ainsi la relation entre la politique et l'administration, et qui d'un autre côté, ont renforcé cette relation en rendant la haute bureaucratie plus dépendante de la direction politique. La plupart des pays concernés ont de fait instauré des mécanismes assurant la loyauté politique de la haute bureaucratie (2004 : 42).

Le modèle de la « **domination politique** » est également intéressant dans la compréhension du rapport entre l'exécutif politique et l'administration (Schreurs, *et. al.*, 2011 : 18). Cette domination politique est présente si l'indépendance administrative est faible, de par une surveillance accrue de l'exécutif sur l'administration et que le contrôle politique est élevé. À l'inverse, une situation d'autonomie bureaucratique s'observe lorsqu'il y a un faible contrôle politique et donc une grande indépendance administrative. Dans ce cas, la figure dominante est celle du haut fonctionnariat. Une autre possibilité se trouve dans une situation où sont présents à la fois un faible contrôle politique et une faible indépendance bureaucratique, caractérisée par un « laisser-faire » (ou impasse) politique. Finalement, la situation de « complémentarité politico-administrative » représente un contrôle politique et une indépendance administratives élevés.

Un élément supplémentaire à considérer lors de l'étude des relations politico-administratives est l'**influence des tiers partis** (Schreurs, *et. al.*, 2011 : 19-20). Trois types de tiers parti peuvent être signalés. Le premier (type A) est celui du « conseiller stratégique » ; ce dernier, aussi appelé *généraliste*, entretient une relation étroite avec l'exécutif politique, dont la tâche principale est d'offrir ses conseils et d'être un partenaire stratégique. Le tiers parti dans ce cas de figure a une influence notable sur le processus politique et dans les relations politico-administratives. De fait, le risque que les fonctionnaires le considèrent comme une menace est possible. Le deuxième type (type B) est celui de l' « assistant de presse ». Ce tiers parti a moins d'influence que le précédent, puisque sa tâche principale est plutôt la coordination et l'assistance, agissant en conséquence comme conseiller médiatique au lieu de représenter un partenaire stratégique. À l'instar du conseiller stratégique, sa teinte personnelle est importante. Néanmoins, il n'y a pas de risque réel de menace sentie par la fonction publique, étant moins pris en compte dans les affaires politiques des partis. Finalement, le troisième type (type C) est celui de l' « expert technique », souvent retrouvé dans un cabinet ministériel. Sa principale fonction est de fournir des conseils politiques sur la base de l'expertise qu'il possède. Ce faisant, son influence dans l'élaboration des politiques est plus grande. Son rôle est multiple, notamment en développant la stratégie politique et en maintenant la relation avec les médias et les groupes d'intérêts. L'expert technique est à la fois vu comme une aide et une menace, puisqu'il peut être en mesure de mettre de côté l'expertise du ou de la haut.e fonctionnaire.

Quant aux liens triangulaires évoqués entre la fonction publique, le gouvernement et la société civile, Raik (2002)[19] mentionne que bien que le parlement et la société civile aient acquis un pouvoir croissant dans les discours[20] et qu'il y ait eu des tentatives pour accroître leur implication, le pouvoir sur ces discours est

19. En parlant du cas estonien.
20. Il est question dans cette publication de discours en lien avec l'intégration à l'Union européenne.

toujours exercé principalement par les fonctionnaires et le gouvernement, mettant l'accent sur l'aspect démocratique.

La délégation entre fonctionnaires et ministres est également discutée par Huber et Lupia (2001), qui présentent un modèle introduisant l'instabilité du cabinet comme variable pouvant, ou non, influencer le comportement bureaucratique. Ils abordent le « dilemme du bureaucrate », la situation où un.e bureaucrate ne verrait pas ses efforts récompensés dû au départ du ou de la ministre sortant.e, pouvant inciter le ou la bureaucrate à choisir des politiques qui bénéficieraient pas forcément à sa personne ou à son ou sa ministre en place.

Bourgault (2006 : 293) pour sa part explique que « le système de rapports entre ministres et haut.e.s fonctionnaires vise à garantir les conditions de la mise en œuvre du programme issu de la volonté démocratique, ainsi qu'à procurer une gestion adéquate de l'appareil gouvernemental ». L'auteur dans son chapitre présente plusieurs modèles de relations, dont le modèle *wébérien* (ou de Westminster) qui établit la distinction entre le politique et l'administratif, le modèle *continental européen*, où les haut.e.s fonctionnaires sont des fonctionnaires de carrière qui participent à l'élaboration et la promotion des politiques et le modèle *américain*, qui mise sur une haute fonction publique non spécialisée, partisane et engagée dans la formulation des politiques.

La notion d'**attentes** dans les relations entre les politicien.ne.s et les haut.e.s fonctionnaires quant à leurs rôles respectifs, notamment lorsque surviennent des changements de gouvernance et, donc, une déstabilisation de ces mêmes attentes (Burns, Wei et Peters, 2013), peut être intéressante, de même que l'indivisibilité de la relation entre le politique et l'administration. À cet effet, Richards et Smith (2016) nous disent qu'une relation de commandement et de contrôle plus universelle est apparue dans le temps, afin de répondre aux exigences modernes de responsabilité et de transparence. Ce faisant, ce changement a, pour les auteurs, fondamentalement modifié l'accord de pouvoir établi entre les ministres et les fonctionnaires, de même que le principe fondamental du modèle de Westminster.

Finalement, les tensions entre les conseiller.ère.s professionnel.le.s et le contrôle politique (Brans, Pelgrims et Hoet, 2006) et l'influence des individus agissant comme conseillers ministériels (Dahlström, 2011; Hustedt et Salomonsen, 2013; Shaw et Eichbaum, 2012, 2015, 2016) peuvent être une piste.

Conclusion

Les relations entre les député.e.s élu.e.s et le haut fonctionnariat constituent bel et bien une zone grise de la littérature scientifique. Cette dernière possède quelques écrits éclairants sur la situation, sans être suffisamment abondante afin de nous fournir, et ce de manière directe, toutes les informations nécessaires.

Ce qui frappe au sein de la littérature explorée est l'apparente confusion (ou l'absence) de distinction formelle entre les haut.e.s fonctionnaires et les autres postes bureaucratiques. Ce faisant, peu de publications abordent spécifiquement et de manière exclusive les relations entre la haute fonction publique et la classe politique comme telle.

Aberbach et Rockman (2006) remarquent une relation dynamique entre les bureaucrates et les politicien.ne.s, notamment de par une plus grande influence de la bureaucratie sur le processus d'élaboration des politiques. Qui plus est, ils soulignent le profil sociodémographique similaire des bureaucrates et des politicien.ne.s. Pour Crawford (1960 : 40, 44), l'anonymat des fonctionnaires est devenue plus difficile à préserver, de par les exigences et l'inévitabilité de répondre aux questions d'un.e ministre et d'expliquer le contenu technique d'une politique ; les haut.e.s fonctionnaires ne peuvent plus demeurer éloigné.e.s de tout contact public. Hacek (2006, 2012) quant à lui énonce que dans les démocraties modernes, les fonctionnaires ont maintenant dépassé leur rôle classique et ils ou elles joueraient un rôle de plus en plus important dans l'exercice de l'autorité.

Le modèle de la domination politique est intéressant dans la compréhension du rapport entre l'exécutif politique et l'administration (Schreurs, *et. al.*, 2011 : 18). Cette domination est présente si l'indépendance administrative est faible, de par une surveillance accrue de l'exécutif sur l'administration et que le contrôle politique est élevé. À l'inverse, une autonomie bureaucratique s'observe lorsqu'il y a un faible contrôle politique et une grande indépendance administrative. Dans ce cas, la figure dominante est celle du haut fonctionnariat. L'étude des relations politico-administratives peut également passer par l'analyse de l'influence des tiers partis et ses trois types ; le conseiller stratégique, l'assistant de presse et l'expert technique (Schreurs, *et. al.*, 2011 : 19-20).

Pour le Québec, ce qui en ressort est surtout le caractère concentré des liens entre les ministres et les sous-ministres, ainsi qu'une certaine complexité entourant les rapports entre les parlementaires et l'administration. Pour Gélinas (1968 : 164), il faut considérer les parlementaires non pas comme des acteur.trice.s solitaires, mais dans l'ensemble de leurs rapports avec l'administration, notamment avec le parti et la circonscription qu'ils ou elles représentent. Par ailleurs, il mentionne que les relations entre les parlementaires et l'administration hors de l'Assemblée nationale québécoise par exemple ne sont pas régies par des règles formelles précises (1968 : 168).

Du côté canadien, l'État s'oriente depuis les dernières décennies vers ce qu'il nomme une « société de vérification », où nous pouvons assister à une situation précaire des fonctionnaires, devant à la fois assurer la mise en œuvre de politiques vagues ou controversées et attendre des résultats spécifiques pouvant être conformes ou non aux buts fixés préalablement. Quant au haut fonctionnariat, celui-ci transmet des connaissances spécialisées aux politicien.ne.s, assure la réussite d'une carrière en fonction de sa contribution aux politiques et favorise la mise en œuvre du programme gouvernemental en place (Bourgault, 2006 : 294). De manière générale, les haut.e.s fonctionnaires semblent, selon Bojechko (1992 : 50), percevoir leur rôle comme un service traditionnel de conseil aux politicien.ne.s. Les haut.e.s fonctionnaires auraient par conséquent de grandes responsabilités, mais exerceraient peu de pouvoir en réalité ; leur expertise ne servirait qu'au pouvoir politique de leurs ministres (1992 : 50). De fait, un dilemme et une méfiance s'installent, puisque la haute fonction publique exerce une influence sur le processus d'élaboration des politiques, alors que les individus

la composant ne sont pas élu.e.s. Cela illustre donc un défi important pour l'administration publique et les institutions politiques en général.

Une littérature riche provient aussi du Royaume-Uni. Le modèle dit de Whitehall fait l'objet de plusieurs études et est cité dans nombre de références sur la matière. Tel que présenté précédemment, en plus des notions de responsabilité ministérielle et de reddition de comptes, ce modèle repose sur six principes majeurs : 1) le haut fonctionnariat devrait être une profession, 2) la fonction publique devrait être permanente, 3) les politicien.ne.s ne procéderaient à pratiquement aucune nomination ou forme de favoritisme, 4) la haute bureaucratie serait composée d'expert.e.s généralistes plutôt que des technicien.ne.s, 5) la fonction publique devrait maintenir une certaine unité, et 6) les fonctionnaires devraient être sous la protection de la classe politique contre toute forme de critique directe (Wilson et Barker, 1995 : 131-132; Page, 2010). Ces éléments font partie du concept également abondamment cité de « marchandage » (*bargaining*) schafférien, entre la fonction publique et la classe politique, où en échange d'un relatif anonymat, les fonctionnaires renoncent à une vie politique publique ouverte et à des salaires élevés, tandis que les ministres, de leur côté, renoncent au droit d'embaucher, de licencier et de blâmer personnellement leurs fonctionnaires en échange de loyaux services et de conseils politiques (Van Dorpe et Horton, 2011 : 234).

Dans une autre perspective, la littérature provenant des États-Unis souligne les opportunités importantes d'activité partisane pour les fonctionnaires, en plus des différentes pressions et demandes conflictuelles sur la fonction publique.

Quant au Parlement européen, celui-ci fournit quelques aspects intéressants sur la question, notamment par rapport à l'équilibre géographique dans sa répartition, des fonctions du Secrétariat qui assiste à la logistique des travaux de l'assemblée et à la délibération, l'octroi d'une expertise et à la communication aux médias et ses liens avec les pays tiers. La coopération interparlementaire semble d'ailleurs plus importante qu'avant, mais demeure caractérisée par une instabilité importante et variable, sans influence directe sur la Commission européenne (Fromage, 2018 : 139).

Quelques thèmes pertinents se trouvent dans les différentes sections. Les éléments théoriques les plus fréquents sont ceux relatifs à la *politisation* de la fonction publique, à la *contractualisation*, au *marchandage*, à la *séparation des pouvoirs*, aux *rôles* (et des perceptions quant à ceux-ci) des haut.e.s fonctionnaires, aux *attitudes* de ces dernier.ère.s et à leurs *attentes*. La notion de *loyauté* est aussi récurrente, de même que le principe de *reddition de comptes* et l'impact significatif des réformes dues au *Nouveau Management Public* (NMP).

Les tensions dans la dichotomie entre administration et politique et ses dynamiques propres semblent varier considérablement d'un système à l'autre (Ugyel, 2017). De plus, comme le rappelle Montpetit (2011 : 1250), un nombre important de fonctionnaires mettent d'abord l'accent sur la réactivité, plutôt que sur une analyse détachée et apolitique ; l'attitude des fonctionnaires par rapport à l'élaboration des politiques publiques est plus susceptible de se rapprocher de celle des politicien.ne.s. Selon Van der Meer et Dijkstra (2017 : 7), plusieurs éléments ont aussi contribué à restreindre et à imposer des limites à la contribution d'une fonction publique indépendante et impartiale à l'élaboration des politiques et à la prestation de services. L'impact du NMP se fait sentir, notamment en focalisant sur la performance, ainsi que par certaines mesures visant à réduire la taille de la fonction publique et ses coûts en érodant son monopole quant à l'expertise (2017 : 8-9).

Références

Aberbach, Joel D. et Bert A. Rockman (1990), « What Has Happened to the U.S. Senior Civil Service? », *The Brookings Review*, vol. 8, no. 4 : 35-41.

Aberbach, Joel D. et Bert A. Rockman (1995), « The Political Views of U.S. Senior Federal Executives, 1970-1992 », *The Journal of Politics*, vol. 57, no. 3 : 838-852.

Aberbach, Joel D. et Bert A. Rockman (2006), « The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from Bureaucrats and Politicians to In the Web of Politics—and Beyond », *Intl Journal of Public Administration*, vol. 29, no. 12 : 977-995.

Aberbach, Joel D., et.al. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.

Ashraf, Junaid (2017), « Public Sector Appointments, Political Influence and Performance: Perceptions of the Situation in Pakistan », *Asia Pacific Journal of Public Administration*, vol. 39, no. 3 : 211-216.

Attlee, C. R. (1954), « Civil Servants, Ministers, Parliament and the Public », Indian Journal of Public Administration, vol. 1, no. 2 : 95-103.

Awortwi, Nicholas (2010), « Building New Competencies for Government Administrators and Managers in an Era of Public Sector Reforms: The Case of Mozambique », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, no. 4 : 723–748.

Bach, Tobias, Hammerschmid, Gerhard et Lorenz Löffler (2020), « More Delegation, More Political Control? Politicization of Senior-Level Appointments In 18 European Countries », *Public Policy and Administration*, vol. 35, no. 1 : 3–23.

Balabushko, Oleksii (2016), « State Secretaries Reform in Ukraine. Attempt to Delineate Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants », *World Bank Group*, Policy Research Working Paper 7702 : 21 p.

Barberis, Peter (1998), « The New Public Management and A New Accountability », *Public Administration*, vol, 76 : 451-470.

Barbier, Cécile (1999), « Le Parlement européen après le Traité d'Amsterdam », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 16, no. 1641-1642 : 1-75.

Barratt, Edward (2015), « Liberal Conservatism, 'Boardization' and The Government of Civil Servants », *Organization*, vol. 22, no. 1 : 40–57.

Beauvallet, Willy et Sébastien Michon (2010), « L'institutionnalisation inachevée du Parlement européen. Hétérogénéité nationale, spécialisation du recrutement et autonomisation », *Politix*, vol. 1, no. 89 : 147-172.

Beauvallet, Willy et Sébastien Michon (2012), « Des eurodéputés « experts »? Sociologie d'une illusion bien fondée », *Cultures et Conflits*, no. 85-86 : 124-138.

Bendjallah, Selma (2009), « Politisation du Parlement européen et commissions parlementaires. Représentativité partisane et normative », *Politique européenne*, vol. 28, no. 2 : 103-127.

Benati, Igor et Mario Coccia (2018), « General Trends and Causes of High Compensation of Government Managers in the OECD Countries », *International Journal of Public Administration*, vol. 41, no. 12 : 1018-1031.

Benton, Meghan et Meg Russell (2013), « Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons », *Parliamentary Affairs*, vol. 66 : 772–797.

Berenschot, Ward (2018), « Incumbent bureaucrats: Why Elections Undermine Civil Service Reform in Indonesia », *Public Administration and Development*, vol. 38, no. 4 : 135-143.

Bernier, Gaston et Philippe Sauvageau (2008), « La Bibliothèque du Parlement québécois, son lectorat et les services », *Topographie du Québec documentaire*, vol. 54, no. 2 : 87-90.

Biland, Émilie et Rachel Vanneuville (2012), « Government Lawyers and the Training of Senior Civil Servants. Maintaining Law at the Heart of the French State », *International Journal of the Legal Profession*, vol. 19, no. 1 : 29-54.

Bogdanor, Vernon (1994), « Ministers, Civil Servants and the Constitution », *Government and Opposition*, vol. 29, no. 5 : 676-695.

Bojechko, Cynthia J. (1992), « Lougheed's "Energetic" Bureaucrats: A Study of Senior Civil Servants in Province-Building Departments », *Mémoire de maîtrise*, Université d'Alberta : 131 p.

Bourgault, Jacques (2006), « Le rôle du sous-ministre au gouvernement du Canada : sa responsabilité et sa reddition de comptes », dans Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, *Rétablir l'imputabilité*, Études, vol. 1 : 283-329.

Bourgault, Jacques (2007), « Corporate Management at Top Level of Governments: the Canadian Case », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, no. 2 : 257-274.

Bourgault, Jacques (2011a), « Canada's Senior Public Service and the Typology of Bargains: from the Hierarchy of Senior Civil Servants to A Community of "Controlled" Entrepreneurs », *Public Policy and Administration*, vol. 26, no. 2 : 253-275.

Bourgault, Jacques (2011b), « Minority Government and Senior Government Officials: the Case of the Canadian Federal Government », *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 49, no. 4 : 510-527.

Bourgault, Jacques et Stéphane Dion (1989), « Governments Come and Go, But What of Senior Civil Servants? Canadian Deputy Ministers and Transitions in Power (1867-1987) », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 2, no. 2 : 124-151.

Bourgault, Jacques et Donald J. Savoie (2009), « Des gestionnaires sous influence: la nouvelle réalité des hauts dirigeants du secteur public », *Télescope*, hiver 2009 : 1-12.

Bourgault, Jacques et Karolien Van Dorpe (2013), « Managerial Reforms, Public Service Bargains and Top Civil Servant Identity », *International Review of Administrative Sciences*, vol.79, no. 1 : 49-70.

Braendle, Thomas et Alois Stutzer (2010), « Public Servants in Parliament: Theory and Evidence on its Determinants in Germany », *Public Choice*, vol. 145, no 1-2 : 223-252.

Braendle, Thomas et Alois Stutzer (2013), « Political Selection of Public Servants and Parliamentary Oversight », *Econ Gov*, vol. 14 : 45–76.

Brans, Marleen, Pelgrims, Christophe et Dieter Hoet (2006), « Comparative Observations on Tensions Between Professional Policy Advice and Political Control in The Low Countries », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 72, no. 1 : 57-71.

Brenton, Scott (2015), « Ministerial Accountability for Departmental Actions Across Westminster Parliamentary Democracies », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 73, no. 4 : 467–481.

Butcher, Tony (1995), « The Major Government and Whitehall: The Civil Service at the Crossroads », *Teaching Public Administration*, vol. 15, no. 1 : 19-31.

Burns, John P., Wei, Li et B. Guy Peters (2013), « Changing Governance Structures and the Evolution of Public Service Bargains in Hong Kong », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79, no. 1 : 131–148.

Cameron, Robert (2010), « Redefining Political–Administrative Relationships in South Africa », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, no. 4 : 676–701.

Campbell, Stanley et Jean Laporte (1981), « The Staff of the Parliamentary Assemblies in France », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 6, no. 4 : 521-531.

Cardona, Francisco (2000), « Scope of Civil Services in European Countries. Trends and Developments », Présentation au *Seminar at the European Institute of Public Administration*, Maastricht : 12 p.

Carrel, Laurent F. (2000), « Training Civil Servants for Crisis Management », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 8, no. 4 : 192-196.

Cassese, Sabino et Mario Savino (2004), « The Global Economy, Accountable Governance, and Administrative Reform », Papier présenté au *Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance*, Séoul, mai 2005 : 55 p.

Cauchon, Hubert (2008), « Le privilège parlementaire de gestion du personnel des assemblées législatives au Canada », *Mémoire de maîtrise*, Université Laval, Québec : 155 p.

Chabal, Pierre M. (2003), « Do Ministers Matter? The Individual Style of Ministers in Programmed Policy Change », *International Review of Administrative Science*, vol. 69 : 29-49.

Christensen, Jørgen Grønnegaard (2006), « Ministers and Mandarins under Danish Parliamentarism », *Intl Journal of Public Administration*, vol. 29, no. 12 : 997-1019.

Christensen, Tom et Per Lægreid (2001), « New Public Management. The Effects of Contractualism and Devolution on Political Control », *Public Management*, vol. 3, no. 1 : 73-94.

Christensen, Tom, *et. al.* (2011), « Crisis Management: The Perceptions of Citizens and Civil Servants in Norway », *Administration & Society*, vol. 43, no. 5 : 561–594.

Civinskas, Remigijus, *et. al.* (2016), « Context as A Factor in Senior Civil Service Reform: Opinions and Attitudes of Senior Executives in Lithuania », *Baltic Journal of Law & Politics*, vol. 9, no. 1 : 124-152.

Coghill, Ken, *et. al.* (2007), « Professional Development Programmes for Members of Parliament », *Parliamentary Affairs*, vol. 61, no. 1 : 73–98.

Congrès américain (2020), « H.R.20 - Hatch Act Reform Amendments of 1990 », *101st Congress*, https://www.congress.gov/bill/101st-congress/house-bill/20, page consultée le 1er novembre 2020.

Connaughton, Bernadette (2006), « Relegating Civil Servants to The Periphery? The Institutionalisation of Special Advisers as Carriers Of Political-Administrative Roles », Papier présenté à la 14e Conférence de la *NISPAcee*, mai 2006, Ljubljana.

Cooper, Christopher A. (2018), « Bureaucratic Identity and the Resistance of Politicization », *Administration & Society*, vol 50, no. 1 : 30-52.

Costa, Olivier (2003), « Administrer le Parlement européen : les paradoxes d'un secrétariat général incontournable, mais faible », *Politique européenne*, vol. 3, no. 11 : 143-161.

Crawford, J. G. (1960), « Relations Between Civil Servants and Ministers in Policy Making », *Economic Record*, vol. 36, no 73 : 36-50.

Dahlström, Carl (2009), « Political Appointments in 18 Democracies, 1975-2007 », QoG Working Paper Series 2009:18 : 19 p.

Dahlström, Carl (2011), « Who Takes the Hit? Ministerial Advisers and the Distribution of Welfare State Cuts », *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 2 : 294-310.

Dahlström, Carl, *et. al.* (2012), « The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption », *Political Research Quarterly*, vol. 65, no. 3 : 656-668.

Davies, Morton R. (1998), « Civil Servants, Managerialism and Democracy », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 64 : 119-129.

De Bonis, Daniel (2015), « Politicisation of the Federal Civil Service in Brazil: An Empirical Assessment », *The Public Sphere: Journal of Public Policy*, vol. 3, no. 2 : 4–15.

Dickin, Daniel (2016), « L'organisation des coulisses du pouvoir : le personnel politique et les bureaux des députés fédéraux », *Revue parlementaire canadienne*, été 2016 : 8-16.

Dierickx, Guido (2003), « Senior Civil Servants and Bureaucratic Change in Belgium », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16, no. 3 : 321–348.

Dierickx, Guido et Jan Beyers (1999), « Belgian Civil Servants in the European Union: A Tale of Two Cultures », *West European Politics*, vol. 22, no. 3 : 198-222.

Dillman, David L. (2007), « Enduring Values in the British Civil Service », *Administration & Society*, vol. 39, no. 7 : 883-900.

Eichbaum, Chris et Richard Shaw (2006), « Enemy or Ally? Senior Officials' Perceptions of Ministerial Advisers Before and After MMP », *Political Science*, vol. 58, no. 1 : 3-22.

Eichbaum, Chris et Richard Shaw (2008), « Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 21, no. 3 : 337–363.

Elston, Thomas (2017), « Principles Meet Practicalities: Challenges of Accountability Reform in the British Civil Service », Chapitre provisoire dans Christensen, Tom et Per Lægreid (éd.), *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*, Londres, Routledge : 1-33.

Emrich-Bakenova, Saule (2009), « Trajectory of Civil Service Development in Kazakhstan: Nexus of Politics and Administration », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 22, no. 4 : 717–745.

Ferraz, David (2009), « Is There Space for Hybrid Management Models of Senior Civil Service Across Political-Administrative Systems? », *Public Policy and Administration*, no. 30 : 57–67.

Ferraz, David (2015), « The Selection of Senior Civil Servants in the Context of The Different Public Administration Models: An Issue of Accountability? », *Study Group IX: Civil Service and Politics* : 1-23.

Fouilleux, Ève, et. al. (2005), « Technical or Political? The Working Groups of the EU Council of Ministers », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 4 : 609-623.

Fromage, Diane (2018), « Les parlements nationaux. Des acteurs européens en devenir? », *Politique européenne*, vol. 59, no. 1 : 122-145.

Gélinas, André (1968), « Les parlementaires et l'administration publique au Québec », *Revue canadienne de science politique*, vol. 1, no. 2 : 164-179.

Gibel, Claude (1981), « L'évolution des moyens de travail des parlementaires », *Revue française de science politique*, 31e année, no. 1 : 211-226.

Godmer, Laurent et Guillaume Marrel (2009), « La construction de l'expertise institutionnelle au Parlement européen. Capital juridique et ressources politiques des députés de la Commission des affaires constitutionnelles », *EUI Working Papers*, no. 25 : 17 p.

Goetz, Klaus H. (1999), « Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation », dans Page, Edward C. et Vincent Wright, *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford, Oxford Scholarship Online.

Good, David A. (2004), « Le gouvernement minoritaire et les fonctionnaires », *Revue parlementaire canadienne*, automne 2004 : 10-17.

Graham Bell, Jeffrey (2006), « Les agents du Parlement : un nouveau pouvoir? », *Revue parlementaire canadienne*, printemps 2006 : 13-21.

Greer, Scott L., Jarman, Holly et Andrew Azorsky (2015), « Devolution and The Civil Service: A Biographical Study », *Public Policy and Administration*, vol. 30, no. 1 : 31–50.

Gregory, Robert (1991), « The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequence? », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 4, no. 3 : 295-331.

Gregory, Robert (1995), « Post-Reform Attitudes of New Zealand's Senior Public Servants: A Follow-up Study », *Political Science*, vol. 47, no. 2 : 161-190.

Gregory, Robert (1997), « After the Reforms: Some Patterns of Attitudinal Change among Senior Public Servants in Canberra and Wellington », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 56, no. 1 : 82-99.

Gregory, Robert et Jørgen Grønnegaard Christensen (1997), « Similar Ends, Differing Means: Contractualism and Civil Service Reform in Denmark and New Zealand », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 17, no. 1 : 59–82.

Griffith, Gareth (2005), « Parliament and Accountabilty: The Role of Parliamentary Oversight Committees », *NSW Parliamentary Library Research Service*, Briefing Paper No 12 : 58 p.

Groza, Anamaria (2018), « The Status of Civil Servants - Between Aspirations Towards Professional Excellence and Political Interference », *Juridical Tribune*, vol. 8, no. 2 : 502-514.

Grube, Dennis C. et Cosmo Howard (2016), « Is the Westminster System Broken Beyond Repair? », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 29, no. 4 : 467–481.

Hacek, Miro (2006), « The Relationship Between Civil Servants and Politicians in a Post-Communist Country: A Case of Slovenia », *Public Administration*, vol. 84, no. 1 :165–184.

Hacek, Miro (2012), « The Commitment of Senior Civil Servants to Democratic Freedoms and Equality », *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no. 35 : 93-106.

Halligan, John (2013), « The Evolution of Public Service Bargains of Australian Senior Public Servants », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79, no. 1 : 111–129.

Hansen, Morten Balle, et. al. (2013), « New Public Management, Public Service Bargains and the Challenges of Interdepartmental Coordination: A Comparative Analysis of Top Civil Servants in State Administration », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79, no. 1 : 29-48.

Harris, Richard L. (1965), « The Role of the Civil Servant in West Africa », *Public Administration Review*, vol. 25, no. 4 : 308-313.

Högenauer, Anna-Lena et Christine Neuhold (2015), « National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise? », *West European Politics*, vol. 38, no. 2 : 335-354.

Hondeghem, Annie et Karolien Van Dorpe (2011), « Do All Roads Lead to a Managerial Public Service Bargain? Performance Management Systems for Senior Civil Servants », Papier présenté à l'*ECPR General Conference,* Reykjavik, Islande : 18 p.

Hondeghem, Annie et Karolien Van Dorpe (2013), « Performance Management Systems for Senior Civil Servants: How Strong Is the Managerial Public Service Bargain? », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79, no. 1 : 9–27.

Hood, Christopher (1998), « Individualized Contracts for Top Public Servants: Copying Business, Path-Dependent Political Re-Engineering—or Trobriand Cricket? », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 11, no. 4 : 443–462.

Hood, Christopher (1999), « Public Service Bargains and Public Service Reform », Papier présenté à l'*ECPR Joint Meetings*, Mannheim : 33 p.

Hood, Christopher (2000), « Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains », *International Public Management Journal*, vol. 3, no. 1 : 1–22.

Horton, Sylvia (2006), « The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis », *Public Policy and Administration*, vol. 21, no. 1 : 32-48.

Huber, John D. et Arthur Lupia (2001), « Cabinet Instability and Delegation in Parliamentary Democracies », *American Journal of Political Science*, vol. 45, no. 1 : 18-32.

Hustedt, Thurid et Heidi Houlberg Salomonsen (2013), « Formal Regulation as A Mean to Solve Conflicts in Ministerial Advisory Domains – Developments in Ministerial Advisers. Public Service Bargains in Germany, UK and Denmark », Papier présenté à l'*ECPR Conference*, Bordeaux, septembre 2013 : 21 p.

Hustedt, Thurid et Heidi Houlberg Salomonsen (2014), « Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 80, no. 4 : 746–765.

Jabes, Jak (éd.) (1998), « Public Administration and Social Policies in Central and Eastern Europe », *The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*, Prague : 411 p.

Johnston, Judy (2000), « The New Public Management in Australia », *Administrative Theory & Praxis*, vol. 22, no. 2 : 345-368.

Kakabadse, A. P. et N. K. Kakabadse (2020), « SpAds: Political Sherpas Bridging Minister and Civil Servant », *Open Journal of Political Science*, vol. 10, no. 2 : 234-252.

Kesler, Jean-François (1966), « Les fonctionnaires et la politique », *La Revue administrative*, 19e année, no. 112 : 363-368.

Klein, Jacques (1980), « UNE carrière administrative peu connue: Le fonctionnaire parlementaire », *La Revue administrative*, 33e année, no. 194 : 131-138.

Knassmüller, Monika et Sylvia Veit (2016), « Culture Matters – the Training of Senior Civil Servants in Austria, Germany, the Netherlands and Switzerland », *Teaching Public Administration*, vol. 34, no. 2 : 120–149.

Knox, Colin (1999), « A Country Report. Northern Ireland: At the Crossroads of Political and Administrative Reform », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 12, no. 3 : 311–328.

Lafuente, Mariano, et. al. (2012), « International Experiences with Senior Executive Service Cadres », *World Bank Global*, vol. 6, no 2 : 17 p.

Lee, Chang Kil (2018), « The Politicization of Senior Civil Service in Korea: A Human Resource Management Perspective », *Asian Education and Development Studies*, vol. 7, no. 4 : 412-425.

Lodge, Martin (2009), « Strained or Broken? The Future(s) of the Public Service Bargain », *Policy Quarterly*, volume 5, no. 1 : 53-57.

Lupson, Jonathan (2007), « A Phenomenographic Study of British Civil Servants' Conceptions of Accountability », *Thèse de doctorat*, Cranfield University, Cranfield : 292 p.

Lupson, Jonathan et David Partington (2011), « Individual Civil Servants' Conceptions of Accountability. A Preliminary Study », *Public Management Review*, vol. 13, no. 7 : 895–918.

LSE GV314 Group (2012), « New Life at the Top: Special Advisers in British Government », *Parliamentary Affairs*, vol. 65 : 715–732.

MacCarthaigh, Muiris et Richard Boyle (2014), « Civil Service Accountability: Challenge and Change », *State of The Public Service Series*, no. 12 : 31 p.

Maor, Moshe (1999), « The Paradox of Managerialism », *Public Administration Review*, vol. 59, no. 1 : 5-18.

Marcussen, Martin et Jarle Trondal (2011), « The OECD Civil Servant: Caught between Scylla and Charybdis », *Review of International Political Economy*, vol. 18, no. 5 : 592- 621.

Matheson, A., et. al. (2007), « Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants », *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing.

Meijer, Albert Jacob (2003), « Transparent Government: Parliamentary and Legal Accountability in an Information Age », *Information Polity*, vol. 8 : 67–78.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2001), « Getting on Track: Civil Service Reform in Post-Communist Hungary », *Journal of European Public Policy*, vol. 8, no. 6 : 960-979.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2002), « Personnel Policy Regimes, Political Discretion and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe », papier présenté à l'*ECPR Joint Session of Workshops*, Turin, Italie, mars 2002.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik et Tim Veen (2012), « Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe », *East European Politics*, vol. 28, no. 1 : 4-22.

Montpetit, Eric (2011), « etween Detachment and Responsiveness: Civil Servants in Europe and North America », *West European Politics*, vol. 34, no. 6 : 1250-1271.

Muramatsu, Michio et Ellis S. Krauss (1984), « Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan », *American Political Science Review*, vol. 78 : 126-146.

Nahtigal, Lea et Miro Haček (2013), « Politicization of Senior Civil Servants in Slovenia », *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no. 39 : 108-127.

Navarro, Julien (2009), « Les rôles au Parlement européen. Une typologie des pratiques de représentation », *Revue française de science politique*, vol. 59, no. 3 : 479-506.

Neuhold, Christine et Mathias Dobbels (2015), « Paper Keepers or Policy Shapers? The Conditions Under Which EP Officials Impact on The EU Policy Process », *Comparative European Politics*, vol. 13, no. 5 : 577–595.

Norton, Philip (2000), « Reforming parliament in the United Kingdom: The Report of the Commission to Strengthen Parliament », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 6, no. 3 : 1-14.

Olju, Moonika et Jako Salla (2009), « Politico-Administrative Relations in the Policy-Making Process: The Adoption of the Estonian Government Republic Act, 1992-1995 », dans Connaughton, Bernadette, Sootla, Georg et B. Guy Peters (éd.), *Politico-Administrative Relations at the Centre. Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*, Bratislava, NISPAcee Press : 24-35.

O'Toole, Barry J. (2006), « The Emergence of a 'New' Ethical Framework for Civil Servants », *Public Money and Management*, vol. 26, no. 1 : 39-46.

Page, Edward (2010), « Has the Whitehall Model Survived? », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, no. 3 : 407–423.

Park, Chun-Oh et Seungjoo Han (2018), « Bureaucratic Responses to the Cross Pressures of Political Neutrality in Relation to Cultural Orientation and Role Perception: The Case of Korean Civil Servants », *The Korean Journal of Policy Studies*, vol. 33, no. 3 : 47-71.

Parry, Richard (2012), « The Civil Service and Intergovernmental Relations in the Post-devolution UK », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 14 : 285-302.

Pearson, William M. et David S. Castle (1993), « Expanding the Opportunity for Partisan Activity Among Government Employees: Potential Effects on Federal Executives' Political Involvement », *International Journal of Public Administration*, vol. 16, no. 4 : 511-525.

Pegan, Andreja (2017), « The Role of Personal Parliamentary Assistants in the European Parliament », *West European Politics*, vol. 40, no. 2 : 295-315.

Peters, B. Guy (1993), « Searching for a Role: The Civil Service in American Democracy », *International Political Science Review*, vol. 14, no. 4 : 373-386.

Peters, B. Guy (2009), « Still the Century of Bureaucracy? : The Roles of Public Servants », *Public Policy and Administration*, no. 30 : 7–2.

Peters, B. Guy, *et. al.* (Éd.) (2006), *Politico-Administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions*, Bratislava, NISPAcee.

Peters, B.G. (1988) *Comparing Public Bureaucracies. Problems of Theory and Method*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Pirotta, Godfrey A. (1997), « Politics and Public Service Reform in Small States: Malta », *Public Administration and Development*, vol. 17 : 197-207.

Pond, David (2010), « The Role of Parliamentary Officers: A Case Study of Two Officers », *Revue parlementaire canadienne*, hiver 2010 : 19-26.

Presthus, Robert (1971), « Interest Groups and the Canadian Parliament: Activities, Interaction, Legitimacy, and Influence », *Revue canadienne de science politique*, vol. 5, no. 4 : 444-460.

Putnam, Robert D. (1973), « The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: a Preliminary Report », *British Journal of Political Science*, vol. 3, no. 3 : 257-290.

Rabrenovic, Aleksandra et Tony Verheijen (2006), « Politicians and Senior Civil Servants in Former Yugoslav States: Back to Discarded Traditions? », dans Rosenbaum, Allan et Juraj Nemec (éd.), *Democratic Governance in the Central and Eastern European Countries: Challenges and Responses for the XXI Century*, Bratislava, NISPAcee Press : 133-150.

Raik, Kristi (2009), « Bureaucratization or Strengthening of the Political? Estonian Institutions and Integration into the European Union », *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 37, no. 2 : 137–156.

Reinholde, Iveta (2003), « Role and Role Perceptions of Senior Officials in Latvia », Papier présenté à la *NISPAcee Annual Conference*, Bucarest, Roumanie, avril 2003 : 32 p.

Rhodes, R. A. W. (2005), « Everyday Life in A Ministry. Public Administration as Anthropology », *American Review of Public Administration*, vol. 35, no. 1 : 3-25.

Ribbhagen, Christina (2011), « What Makes a Technocrat? Explaining Variation in Technocratic Thinking among Elite Bureaucrats », *Public Policy and Administration*, vol. 26, no. 1 : 21-44.

Richards, David et Martin J. Smith (2016), « The Westminster Model and the "Indivisibility of the Political and Administrative Elite": A Convenient Myth Whose Time Is Up? », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 29, no. 4 : 499–516.

Robert, Cécile (2010), « Who are the European Experts? Profiles, Trajectories and Expert 'Careers' of the European Commission », *French Politics*, vol. 8, no. 3 : 248-274.

Rosenbaum, Allan et Juraj Nemec (éd.) (2006), *Democratic Governance in the Central and Eastern European Countries: Challenges and Responses for the XXI Century*, Bratislava, NISPAcee Press.

Rouban, Luc (2007), « Public Management and Politics: Senior Bureaucrats in France », *Public Administration*, vol. 85, no. 2 : 473-501.

Salomonsen, Heidi H. et Tim Knudsen (2011), « Changes in Public Service Bargains: Ministers and Civil Servants in Denmark », *Public Administration*, vol. 89, no. 3 : 1015–1035.

Schreurs, Freya, *et. al.* (2011), « Politico-administrative Relations in Top Civil Service », Rapport de l' EGPA/IIAS – *Study Group on Personnel Policies Project* : 52 p.

Schwartz, Robert (1998), « The Politics of Evaluation Reconsidered. A Comparative Study of Israeli Programs », *Evaluation*, vol. 4, no. 3 : 294-309.

Seeker, Wilhelmina P. (1995), « Political-Administrative Elites in The Netherlands: Profiles and Perceptions », *Historical Social Research*, vol. 20, no. 4 : 61-86.

Shaw, Richard et Chris Eichbaum (2012), « Ministers, Minders and the Core Executive: Why Ministers Appoint Political Advisers in Westminster Contexts », *Parliamentary Affairs*, vol. 67, no. 3 : 584–616.

Shaw, Richard et Chris Eichbaum (2015), « Liaisons dangereuses? Politicians, Political Advisers and Public Service Bargains », Papier présenté à l'*International Conference on Public Policy*, Milan, juillet 2015 : 20 p.

Shaw, Richard et Chris Eichbaum (2016), « Politicians, Political Advisers and the Vocabulary of Public Service Bargains: Speaking in Tongues? », *Public Administration*, vol. 95, no. 2 : 312–326.

Smith, Alex (2008), « Le personnel des cabinets des ministres : questions de responsabilité et d'éthique », *Études générales de la Bibliothèque du Parlement*, no. 2006-02-F : 17 p.

Spiller, Pablo T. et Santiago Urbiztondo (1994), « Political Appointees vs. Career Civil Servants: A Multiple Principals Theory of Political Bureaucracies », *European Journal of Political Economy*, vol. 10 : 465-497.

Spry, Max (2000), « Senior Public Servants, Political Discrimination and Dismissals », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 59, no. 2 : 95–100.

Staroňová, Katarina (2003), « Role and Role Perceptions of Senior Officials in Slovakia » dans Michael Bryane, et. al. (Éd.), *Enhancing the Capacities to Govern: Challenges Facing the Central and Eastern European Countries*, Bratislava, NISPAcee : 67-83.

Steen, Trui et Frits Van der Meer (2007), « Dutch Civil Service Leadership Torn Between Managerial and Policy Oriented Leadership Roles », Papier présenté à la conférence *Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue*, Newark : 18 p.

Steen, Trui et Frits Van der Meer (2011), « Public Service Bargains in Dutch Top Civil Service », *Public Policy and Administration*, vol. 26, no. 2 : 209-232.

Strøm, Kaare (2000), « Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies », *European Journal of Political Research*, vol. 37 : 261–289.

Thomas, Paul G. (2003), « The Past, Present and Future of Officers of Parliament », *Administration publique du Canada*, vol. 46, no. 3 : 287-314.

Thompson, Elaine et Greg Tillotsen (2002), « Caught in the Act: The Smoking Gun View of Ministerial Responsibility », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 58, no. 1 : 48–57.

Ugyel, Lhawang (2017), « Relationship Between Politics and Administration: A Comparative Analysis of Legislation and Governance in Pacific Island Governmental Systems », *Asia Pacific Journal of Public Administration*, vol. 39, no. 3 : 153-162.

Van der Meer, Frits M. et Gerrit Dijkstra (2017), « Loyal Contradiction within Bureaucracy », Papier présenté à l'*International Conference on Public Policy* (ICPP), Singapour, juin 2017 : 41 p.

Van der Meer, Frits M., *et. al.* (2013), « Rethinking the 'Public Service Bargain': The Changing (Legal) Position of Civil Servants in Europe », International Review of Administrative Sciences, vol. 79, no. 1 : 91–109.

Van Dorpe, Karolien et Sylvia Horton (2011), « The Public Service Bargain in the United Kingdom: The Whitehall Model in Decline? », *Public Policy and Administration*, vol. 26, no. 2 : 233-252.

Veit, Sylvia et Simon Scholz (2016), « Linking Administrative Career Patterns and Politicization: Signalling Effects in The Careers of Top Civil Servants in Germany », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 82, no. 3 : 516–535.

Velasco Sánchez, Ernesto (2003), « Training Senior Civil Servants. Lessons from Poland and the UK », *Mémoire de maîtrise*, Université de Birmingham, Birmingham : 51 p.

Ward, John (1986), « The Impact of Freedom of Information Legislation on Senior Civil Servants », *Public Policy and Administration*, vol. 1, no. 3 : 11-19.

Weller, Patrick et Catherine Haddon (2016), « Westminster Traditions: Continuity and Change », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 29, no. 4 : 483–498.

Wilson, Graham K. et Anthony Barker (1995), « The End of the Whitehall Model? », *West European Politics*, vol. 18, no. 4 : 130-149.

Witesman, Eva M. et Charles R. Wise (2009), « The Centralization/Decentralization Paradox in Civil Service Reform: How Government Structure Affects Democratic Training of Civil Servants », *Public Administration Review*, vol. 69, no. 1 : 116-127.

Wright, Maurice (1977), « Ministers and Civil Servants: Relations and Responsibilities », *Parliamentary Affairs*, vol. 30, no. 3 : 293-313.