

## Revue *Éthique publique* : appel à contributions

### Sujet : L'interface politico-administrative en régime démocratique

La revue *Éthique publique* (<https://ethiquepublique.revues.org/>) consacrera son premier numéro de l'année 2018 à la délicate question des enjeux et dilemmes éthiques et déontologiques soulevés par la dynamique d'interface politico-administrative au sein des États démocratiques. Le présent appel à contribution vise à recueillir des propositions d'articles sur un aspect qui conditionne cet espace, soit l'encadrement juridique (*hard law* et *soft law*) et les directives qui règlent le pilotage et les pratiques de ces rapports obligés.

Responsable : **Pierre BERNIER**, professeur associé à l'ENAP

Conditions de soumission : les propositions sous forme de résumés (~300 mots) doivent être envoyées à [pierre.bernier@enap.ca](mailto:pierre.bernier@enap.ca) (cc [ethiquepublique@enap.ca](mailto:ethiquepublique@enap.ca)) avant le **27 octobre 2017**.

Les auteurs dont les propositions sont acceptées seront avisés par message courriel et recevront les consignes de présentation au plus tard le **6 novembre 2017**.

Date limite pour la remise d'un texte complet de l'article convenu (max. 40 000 caractères) : **12 février 2018**.

Parution prévue (en ligne seulement, avec libre accès immédiat) : **juin 2018**.

Le caractère scientifique des articles est évalué par des pairs (2 évaluations anonymes). Si l'article est accepté, le texte pourra être retourné aux auteurs pour correction en vue d'une remise de la version complète définitive à la date alors indiquée.

Responsable du numéro : Pierre Bernier [pierre.bernier@enap.ca](mailto:pierre.bernier@enap.ca)

Secrétaire de rédaction : Corinne Sarian [ethiquepublique@enap.ca](mailto:ethiquepublique@enap.ca)

## ARGUMENTS

Réalité complexe souvent occultée, force est de reconnaître que l'interface politico-administrative constitue « le maillon le plus critique du système démocratique » (Hood, 2001).

**Le concept d'interface.** La science de la gestion mobilise la « notion d'interface » en référence aux interactions entre deux ou plusieurs fonctions, organisations ou systèmes. Par essence, cet espace est d'ordre communicationnel et transactionnel à des fins d'intégration et de coordination aux niveaux stratégiques, tactiques ou opérationnels. Pour sa part, la science politique en traite principalement sous l'angle de la relation de pouvoir, de « conflit-coopération » et de négociation en vue de compromis. Quant à la sociologie des organisations, la plupart des analyses accordent une place centrale aux acteurs en présence leur conférant l'attribut de « relais » pourvus de marges de latitude. Celles-ci permettent d'élaborer des stratégies selon « les zones d'incertitude contrôlées par chacun » (Crozier et Friedberg, 1977) sur la capacité de mobiliser les entités qu'ils dirigent ou de convaincre les centres décisionnels avec lesquels ils ont le monopole des liaisons. Bref, l'interface sert au « déploiement des processus informatifs et intégrateurs sur lesquels se fondent des décisions issues de logiques différentes » (Lebraty et Teller, 1994). Néanmoins, dans toutes les disciplines, l'analyse correctement articulée appréhende l'existence de frontières qui exige une autorégulation des parties prenantes.

**L'interface politico-administrative au sein d'un pouvoir exécutif.** En régime politique démocratique, une telle interface se trouve au cœur du fonctionnement de tout pouvoir exécutif institutionnel. Les échanges ont pour finalité d'assurer la qualité des informations qui entourent les décisions de l'autorité responsable. Ils mobilisent aussi directement les hauts dirigeants de la « fonction gouvernementale » et ceux de la « fonction administrative », éléments indissociables d'un tel pouvoir. À l'échelle d'une structure publique sectorielle, les sujets qui composent l'ordre du jour sont étroitement liés à l'exercice des attributions conférées par la loi constitutive de l'entité et aux conditions des produits et services qu'elle suppose. Certes, les relations avec les autres instances de l'appareil gouvernemental et les rapports avec les organes du pouvoir législatif occupent une place importante. L'ambition étant d'assurer la cohérence et la coordination des démarches dans les champs réservés à chacun des interlocuteurs. Toutefois, les relations avec les composantes de la société civile du secteur (individus, groupes, entreprises), l'évolution de leurs besoins par rapport à ceux de la collectivité et les réponses à ces interpellations par une action publique judicieuse (politiques, programmes, mesures spécifiques) configurent généralement les thématiques prioritaires des discussions. La disponibilité, l'affectation et l'utilisation des ressources, notamment financières, et la conduite des effectifs sous l'autorité de ces dirigeants

(professionnalisme, pertinence des apports et prestations, mais aussi loyauté et probité) sont également aujourd'hui des sujets récurrents.

**Un processus discursif complexe.** Que l'on se trouve dans un contexte où les acteurs politiques entretiennent des orientations « radicalement » conservatrices, centristes, réformistes, ou encore révisionnistes, voire « révolutionnaires », sur le plan économique ou social, ces rapports se révèlent décisifs pour garantir la praticabilité de l'action publique dans le respect des critères de l'État de droit. De plus, au sein de tout appareil institutionnel, la mise en œuvre des priorités des gouvernants de l'heure se heurte souvent aux limites des missions balisées et des moyens dont disposent les structures administratives. De même, le droit habilitant qui régit les effectifs responsables de la production des biens et la prestation des services en cause pèsent sur les considérations ou les attentes. Mais d'autres facteurs, exogènes à ces enjeux, sont présents. L'éthos des dirigeants, le savoir-faire communicationnel et les objectifs personnels, professionnels qui les motivent sont des variables qui influent, parfois de façon déterminante, sur le déroulement harmonieux de ces rapports.

**Une dynamique sous-pression.** Au cours d'une mandature, divers phénomènes ou événements influent sur cette dynamique. Ainsi, les modalités de ces relations dans un secteur sont immédiatement sous révision après le remplacement du titulaire de l'autorité politique ou du principal dirigeant de la structure opérationnelle. Un branle-bas qui s'étend à toute l'administration après la remise de la démission, programmée ou non, de l'exécutif. La période de transition qui s'enclenche alors commande notamment de réduire les communications aux questions d'intendance qui ne sauraient attendre jusqu'à l'installation de gouvernants légitimés d'engager l'avenir. Et au lendemain de tout scrutin dont le résultat décrète un remplacement du personnel politique, la fébrilité est à son comble dans tous les secteurs pour établir des ponts et assurer une circulation efficace des informations nécessaires aux concertations requises. Lorsque les autorités désignées par l'élection se montrent peu rompues aux exigences des affaires publiques, l'interface politico-administrative se trouve encore plus sous pression. Un contexte qui risque de se dégrader quand, pressés d'agir, les nouveaux titulaires de la fonction gouvernementale ont des difficultés à assumer les obligations de leur charge en accord avec les prescriptions des lois. Des dérives qui peuvent dégénérer lorsque les dirigeants des structures administratives chargés d'accueillir, de conseiller et de fournir un support adapté aux gouvernants légitimes maîtrisent mal les responsabilités inhérentes à leur situation organisationnelle. Ou encore si des intervenants nommés à la prérogative du gouvernement (cabinet politique) ne respectent pas les frontières qu'impose leur statut.

## LES CONTRIBUTIONS RECHERCHÉES

Le but du présent appel concerne un aspect particulier de la dynamique d'interface politico-administrative au sein d'un pouvoir exécutif. La revue *Éthique publique* vise ici des propositions de textes **sur l'encadrement juridique, les rouages et le pilotage de cette dynamique** dans des États de longue tradition démocratique. Conformément à sa politique rédactionnelle, la Revue souhaite des contributions de spécialistes d'une discipline qui s'intéresse à ce type de dynamique ou de praticiens expérimentés de l'administration qui permettront au lectorat de saisir les conditions normatives et procédurales qui entourent ces rapports. Il en va de même des dispositifs qui ont pour effet (recherché ou non) d'en faciliter le bon déroulement (prescription sur la neutralité politique des agents publics, devoir de réserve des acteurs lors des campagnes électorales, etc.).

L'identification des règles et des façons de faire dans les pays suivants sont particulièrement visées : Australie, Canada, États-Unis (institutions fédérales ou celles d'un État fédéré) et Royaume-Uni. En plus de ces États sous régime présidentiel ou parlementaire de tradition anglo-saxonne, l'encadrement des relations d'interface politico-administrative dans les pays d'Europe continentale intéresse la Revue. Les propositions d'article sur le cadre juridique et les modalités du pilotage de ces rapports en Allemagne, en Belgique, en France, en Suède et en Suisse seront priorisées.

Comme ce numéro a pour but d'offrir un tableau complet et nuancé de l'état des lieux, la proposition devra spécifier le niveau des pouvoirs publics que l'auteur envisage de couvrir. On devra également préciser le ou les types d'administration analysés. Les conditions qui s'appliquent dans les « administrations centrales » (ex. : ministères) et celles qui visent les « administrations décentralisées » devront donc être distinguées et caractérisées.

Pour cette dernière catégorie d'institution, il conviendra notamment de faire la différence entre la « décentralisation fonctionnelle » (organismes, entreprises publiques, agences que le législateur a mis à distance des autorités chargées de la fonction gouvernementale) et la « décentralisation territoriale ». Précisons qu'un article pourra se limiter à la question de l'encadrement des pratiques dans les structures territoriales de l'État choisi. Que les compétences de l'entité soient locales (ex. : municipalité), infralocales (ex. : arrondissements) ou supralocales (ex. : communauté urbaine, comté, région), les conditions des rapports entre l'organe exécutif composé d'élus et les titulaires des charges administratives intéresseront le lectorat.

Bref, pour faciliter au lecteur une comparaison des situations qui prévalent quant aux objets et modalités de l'interface politico-administrative, il est souhaité que les articles de cette première partie du numéro décrivent les prescriptions légales (lois, règlement) déterminantes et mettent en lumière les difficultés qu'elles soulèvent dans la pratique. De même, l'infrastructure adoptée (unités dédiées, services, procédures) pour soutenir la gestion des dilemmes, notamment éthiques et déontologiques, que peuvent engendrer ces rapports obligés devra être évoquée. À ces fins, les rubriques suivantes peuvent contribuer à la réflexion des auteurs.

### **Prescriptions normatives**

- Prescriptions des principales lois organiques qui définissent les valeurs et les rôles des titulaires d'une charge publique (politique ou administrative) et qui balisent, explicitement ou implicitement, les rapports politico-administratifs au sein d'un pouvoir exécutif dont le caractère est institutionnel.
- Prescriptions des lois de portée transversale sur l'organisation ou le fonctionnement des structures administratives sous l'autorité des élus et leur gestion qui influencent ces rapports. Notamment, la répartition des responsabilités concernant la structuration interne et la gestion des ressources (acquisition, affectation, mobilisation, contrôle et évaluation) et la conduite des actions dévolues à ces entités.
- Règles pour l'attribution des emplois publics en général, prérogatives des élus qui composent l'exécutif pour la dotation en personnel de niveaux supérieurs et encadrement des pratiques (ex. : *spoil system*) et les contrôles exercés par le Parlement.
- Prescriptions particulières incluses dans des lois constitutives d'entités administratives pour des missions spécifiques (missions régaliennes, économiques, sociales, protection et organisation du territoire, etc.) qui ont un impact ou des effets sur la tenue des rapports politico-administratifs.
- Conditions pour l'octroi et l'exercice d'une délégation d'autorité ou du pouvoir décisionnel en matière d'administration et de management, notamment sous l'angle budgétaire.
- Prescriptions sur l'utilisation d'un pouvoir discrétionnaire pour la prestation des services auxquels la population a droit; les procédures de recours aux marchés publics de divers ordres; les contrôles sur la jouissance des biens publics.

### **Pilotage de l'interface politico-administrative**

- Prescriptions du droit administratif et des codes de déontologie.
- Directives aux titulaires d'une charge de ministre sur les rapports à entretenir avec l'administration.
- Instructions aux membres des « cabinets politiques ».

- Consignes à l'endroit des titulaires du statut de fonctionnaire, et autres détenteurs d'un emploi dans le secteur public, sur les rapports avec les élus qui composent le pouvoir exécutif et ceux qui incarnent le pouvoir législatif.
- Directives sur le devoir de réserve qui s'applique aux personnels politiques et administratifs durant une période électorale.

### **Infrastructures pour la gestion des dilemmes générés par les rapports d'interface politico-administrative au sein d'un pouvoir exécutif**

- Attributions des organismes centraux qui composent le pouvoir exécutif.
- Rôles des organes qui incarnent le pouvoir législatif et judiciaire.
- Attributions de tribunaux administratifs spécialisés.
- Responsabilités des acteurs qui composent la ligne hiérarchique au sein des structures administratives.
- Règles et procédures prévues pour le dévoilement des actes répréhensibles ou l'émission d'une alerte éthique concernant la gestion publique.
- Disponibilités de « services-conseils » instaurés pour fournir une assistance pour la gestion de dilemmes éthiques et déontologiques suscités par les rapports d'interface politico-administrative.

### **Bibliographie sommaire**

Crozier Michel et Erhard Friedberg (1977), *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil.

Lebraty, Jacques et Robert Teller (1994), « Diagnostic global d'entreprise : aspects comptables et financiers », Rueil-Malmaison, Éditions Liaisons.

Hood, Christopher (2001), « Relations entre ministres/politiciens et fonctionnaires : l'ancien et le nouveau marchandage », dans Guy B. Peters et Donald J. Savoie, *Gouvernance au XXI<sup>e</sup> siècle : revitaliser la fonction publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Montpetit, Éric (2012), « Does Holding Beliefs with Conviction Prevent Policy Actors from Adopting a Compromising Attitude? », *Political Studies*, vol. 60, n° 3, p. 621-642.

Wolfberg, Adrian (2014), « Communication patterns between the briefer and the policymaker », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 27, n° 3, p. 509-528.