

Réflexions sur la bureaucratie des assemblées américaines

Alan Rosenthal

J'observe les assemblées législatives, les législateurs et les fonctionnaires des assemblées depuis 1966 — c'est-à-dire depuis le début de la «réforme législative». Avant 1966, il y avait évidemment des spécialistes au service des assemblées législatives des États, mais c'est surtout de 1966 à 1975 que cette bureaucratie s'est étendue. Vers la fin des années 70, le rôle des fonctionnaires des assemblées législatives de nombreux États, sinon de la majorité, s'était élargi considérablement.

Depuis, cette expansion est devenue un problème. Dans certains États comme la Californie, on soutient maintenant qu'il y a trop de fonctionnaires. Et suite à la proposition 24, non seulement on parle de cette question mais on congédie un fonctionnaire sur trois. L'influence de la bureaucratie est un autre problème. Un ancien législateur a fait une analogie entre les fonctionnaires des assemblées législatives et les «Gremlins» du film de Spielberg, qui ne sont au début que de jolies petites bêtes mais se transforment finalement en monstres. Observation intéressante, qui n'est peut-être pas très loin de la réalité.

J'aborderai la bureaucratie des assemblées législatives des États américains sous trois angles: la bureaucratie en tant que fonction, en tant que profession et en tant qu'institution.

En dépit des généralisations que je ferai, je reconnais que la situation diffère dans chaque État, chacun ayant son caractère propre. Ce sont les grands et les petits États qui présentent le plus de différences, mais je passerai outre à ces particularités en généralisant.

La bureaucratie: une fonction

Dans les assemblées législatives, notamment celles des grands États, les fonctionnaires sont au service de divers clients: les simples députés, les comités, les caucus de parti et, enfin, les chefs de parti. La tendance est à la dispersion de la bureaucratie. Les assemblées se démocratisent et les fonctionnaires, comme le pouvoir, se dispersent. La répartition des ressources humaines a en fait contribué à répartir plus largement le pouvoir dans les assemblées. Quand les législateurs recrutent des fonctionnaires, ils acquièrent de l'information — et l'information, c'est le pouvoir, ou

presque. Dans les assemblées, la tendance est à la dispersion des fonctionnaires et à la dispersion du pouvoir. Tout comme dans l'histoire de la poule et de l'oeuf, j'ignore quelle dispersion est arrivée en premier, mais je sais que les deux sont inextricablement liées.

Récemment encore, les principaux bénéficiaires de la bureaucratie étaient les comités permanents. Les fonctionnaires ont permis aux assemblées, par l'entremise de leurs divers comités permanents, d'acquérir des compétences et de jouer un rôle plus spécialisé qu'ils n'auraient pu le faire autrement. Il est à noter que ces vingt dernières années, les comités sont devenus les bureaux de travail des assemblées. Il y a seulement dix ans, leur rôle et leur taille n'étaient pas aussi importants qu'aujourd'hui. Je ne pense pas non plus qu'ils auraient pu se tailler cette place sans l'appui de leurs fonctionnaires.

Cela vaut dans le domaine fiscal et en ce qui touche les questions de fond. Les comités ont pris de l'importance, la bureaucratie de même, et l'on a assisté à l'apparition de réseaux spécialisés comprenant des membres de comités, des fonctionnaires, des membres d'organismes et des représentants de groupes. En outre, le travail qu'effectuent les comités pendant l'intérim, que ce soit en qualité de comités permanents ou de comités spéciaux d'un conseil législatif, est vraiment fonction du personnel dont ils disposent.

Les fonctionnaires apportent aussi une contribution importante à l'élaboration des politiques et à l'affectation des crédits. C'est à eux qu'on peut attribuer, du moins en partie, le renforcement du pouvoir législatif vis-à-vis de l'exécutif et l'évolution de la participation du corps législatif à l'ensemble du processus.

Sans la bureaucratie, il est difficile, voire impossible, d'imaginer que l'Assemblée puisse élaborer un grand nombre de politiques importantes. Sans elle, le rôle du corps législatif dans le passé, s'est résumé à entériner ou à rejeter les mesures proposées. Mais aujourd'hui, elle peut vraiment participer à la formulation des politiques sur lesquelles elle doit ensuite se prononcer. Il y a vingt ans, dans mon État, le New Jersey, le corps législatif ne faisait pour ainsi dire que statuer sur des projets de loi préparés par l'exécutif. Aujourd'hui, il participe à leur conception.

Dans le domaine du budget et de l'affectation des crédits, les fonctionnaires ont une influence sensible. Les corps législatifs n'influent peut-être sur les budgets qu'accessoirement (en fait, la majorité des budgets ne sont modifiés qu'accessoirement), mais ici, l'accessoire est important et les assemblées législatives font une différence. Les spécialistes de la fiscalité qui travaillent pour

M. Alan Rosenthal est directeur de l'Eagleton Institute of Politics de l'Université Rutgers, au New Jersey. Voici une version révisée d'une allocution qu'il a prononcée à Boston le 25 juillet 1984 devant la *Research and Substantive Committee Staff Section* de la *National Conference on State Legislatures*.

les assemblées législatives se préoccupent de l'influence accessoire que ces dernières peuvent avoir sur les budgets.

Je m'entretenais récemment avec le président de l'*Appropriations and Revenue Committee* de la Chambre des représentants de l'État du Kentucky. Le Kentucky n'est pas un État législatif fort. Il a toujours été dominé par un gouverneur politiquement puissant. Le président me disait donc que par l'entremise de son comité, c'est l'assemblée législative qui a en fait formulé le budget au cours de la dernière session. La chose aurait été impossible sans l'aide des fonctionnaires.

Que les assemblées législatives soient en mesure de déterminer leurs propres prévisions de recettes, d'établir leurs propres projections et d'en arriver à des chiffres qui leur permettent de contester ceux du gouverneur leur confère un avantage considérable. Pouvoir établir des prévisions de recettes, c'est pouvoir déterminer combien on est en mesure de dépenser. Si les assemblées législatives ont leurs propres prévisions, elles ont en main un outil politique utile; elles peuvent décider de dépenser plus ou moins que l'exécutif (et décident habituellement d'en dépenser plus).

Même lorsque les législateurs ne participent pas beaucoup à certaines activités (par exemple, la vérification du rendement ou l'évaluation des programmes), les fonctionnaires apportent une contribution appréciable. Ils n'ont peut-être pas une influence profonde sur la vie de l'assemblée législative mais ont, certes, une incidence sur l'environnement et sur le processus. En certains endroits comme en Virginie, leur influence a été considérable. Ils ont influé sur les ministères et organismes (de l'exécutif) et sur la façon dont ils mènent leurs activités.

Tout comme ils contribuent à la formulation des grandes politiques, les fonctionnaires sont aujourd'hui également responsables en partie de la prolifération des projets de loi présentés et adoptés dans les assemblées législatives. On a besoin d'eux pour les recherches de base et pour la rédaction des projets de loi. Leur rôle consiste en outre à promouvoir les lois. Cela vaut probablement plus pour les fonctionnaires des partis, des caucus et des députés que pour les fonctionnaires rattachés à un service central ou non partisan. Néanmoins, je pense que la prolifération des lois peut être attribuée à l'existence des fonctionnaires chargés de rédiger les projets de loi et de faire des recherches à ce sujet. Certes, des projets de loi seraient présentés de toute façon puisque telle est la fonction de l'appareil législatif et du pouvoir législatif. Cependant, grâce aux fonctionnaires, les législateurs peuvent mieux s'acquitter de la tâche qu'ils accompliraient de toute façon, c'est-à-dire créer, déposer et adopter des projets de loi. Les législateurs ont cela dans le sang et, comme s'il s'agissait d'une merveille de la médecine moderne, les fonctionnaires accélèrent cette circulation sanguine.

Comme il y a beaucoup de roulement dans les assemblées législatives, que la durée des mandats individuels est de plus en plus courte et que des députés passent d'une chambre à l'autre et d'un comité à un autre, la continuité est un véritable problème. Aujourd'hui, les fonctionnaires assurent en grande partie la continuité et servent de mémoire à l'institution législative.

Il y a quelques années, un collègue et moi avons effectué une étude sur la politique de l'enseignement telle qu'elle était traitée par les assemblées législatives des États. Nous avons

constaté qu'une génération entière de législateurs avait participé à la formulation de la politique de l'enseignement mais que cette génération était progressivement remplacée. Ce n'était toutefois pas le cas des fonctionnaires. Pour la plupart, ils avaient réussi à demeurer en place. Grâce à eux, la continuité était assurée dans le domaine de la politique de l'éducation et cette continuité était très importante.

Les fonctionnaires assurent effectivement une continuité, notamment les chercheurs des services centraux et les administrateurs du conseil législatif qui forment la première génération de directeurs dans le domaine de la bureaucratie. Ils sont là depuis tellement longtemps qu'ils deviennent irremplaçables.

Même les fonctionnaires des partis et des caucus s'institutionnalisent dans certains endroits. Ils font carrière dans la bureaucratie pendant un certain nombre d'années, sinon toute leur vie. Même s'il y a des départs, les fonctionnaires représentent la mémoire législative. Je ne pense pas que ce soit pour le mieux, mais il en est ainsi.

La bureaucratie: une profession

Cet aspect est probablement celui qui revêt le plus d'importance pour les fonctionnaires et le moins pour moi. Cependant, il y a un certain nombre de problèmes qu'il est intéressant de soulever.

Il y a eu ces dernières années une bureaucratisation accrue des fonctionnaires des services centraux comme en font foi les changements structuraux, la codification des politiques touchant le personnel et la normalisation des modes de recrutement. Cette bureaucratisation a entraîné une diminution de l'esprit de groupe et des problèmes de moral. De nombreux fonctionnaires se sentent limités par les systèmes d'avancement au mérite, les structures salariales, les rapports avec les chefs, les règlements et les codes administratifs. D'une part, ils constatent le caractère officieux du processus législatif; d'autre part, leur propre fonction prend un caractère officiel accru. Le défi à relever consiste peut-être à combiner les deux: le caractère officieux et la bureaucratisation, qui est nécessaire pour toute tâche de grande ou même de moyenne importance, notamment lorsqu'elle est de nature publique.

Le niveau de poste auquel entre un fonctionnaire d'une assemblée législative, qu'il travaille pour un parti ou pour un service central, est très avantageux et promet de le rester. Le fonctionnaire a un travail intéressant, beaucoup de responsabilités, une certaine influence et même un salaire concurrentiel par rapport à ce qu'offre le secteur privé. J'ai des étudiants qui s'inscrivent à un programme d'un an à l'*Eagleton Institute of Politics* et en ressortent avec une maîtrise. À mon avis, ils ne peuvent trouver mieux qu'un travail dans une assemblée législative d'État. C'est le meilleur endroit pour apprendre et les conditions y sont souples. Sur le plan des responsabilités, des défis et de l'intérêt, je ne puis voir de meilleur endroit où commencer. Ces fonctionnaires participent à la politique; ils participent aux politiques publiques tout en occupant un poste de spécialiste qui comporte une certaine sécurité.

Les possibilités d'avancement augmentent avec le temps, mais pas au-delà d'un certain point. Même si l'organisation peut changer, la structure administrative reste la même. Aussi les pos-

sibilités d'avancement sont-elles limitées sur le plan de la surveillance et des responsabilités administratives.

Il y a plusieurs années, j'ai visité l'Assemblée législative de la Floride, où je me suis entretenu avec le président de la Chambre. Il avait la mentalité d'un gestionnaire. Selon lui, les fonctionnaires de l'Assemblée législative de la Floride ne devaient pas y passer plus de deux ans, car c'était suffisant pour y apprendre tout ce qu'il y avait à apprendre. J'étais ébahi et lui ai exprimé mon désaccord, car je pense que même en 20 ans, on ne peut y apprendre tout ce qu'il y a à apprendre. Pour la plupart des postes, on ne peut tout apprendre en deux ou même quatre ans. Les tâches évoluent, notamment dans une assemblée législative.

Les rapports qu'ils ont avec leurs clients sont en évolution constante et ils ont donc toujours des défis à relever. Si un nouveau président prend en charge un comité, les fonctionnaires en place doivent à nouveau établir des relations, ce qui prend du temps. Cela est particulièrement vrai en cette époque où il y a beaucoup de roulement parmi les législateurs. Les fonctionnaires doivent continuellement s'adapter à de nouveaux législateurs. Ce type d'apprentissage n'a pas de fin.

Il est évidemment sage de la part des fonctionnaires des assemblées législatives de se spécialiser. Quand ils connaissent bien les acteurs et le processus ainsi que le sujet, ils acquièrent une influence considérable. J'ai vu d'anciens étudiants et d'autres fonctionnaires acquérir avec les années une influence dans des domaines particuliers. Il ne faut pas beaucoup de temps à un spécialiste diligent pour devenir l'une des quelques personnes de l'État qui font autorité dans un domaine particulier.

Le plus difficile pour eux, c'est d'acquérir un statut. Ils peuvent obtenir de l'influence, briller par leurs réalisations et en tirer satisfaction, mais il leur est difficile d'accéder au rang qu'ils méritent. Il n'y a pas assez de postes administratifs pour satisfaire à ce besoin.

Leur travail comporte aussi des frustrations. En effet, ils demeurent dans l'anonymat, du moins aux yeux du public, quelle que soit la réputation dont ils jouissent dans le cercle étroit des décideurs. De plus, il est difficile de travailler pour des législateurs, car ils sont exigeants; mais après qu'ils ont exigé quelque chose, ils ne prêtent pas toujours beaucoup attention à ce qu'ils obtiennent. De quoi qu'il s'agisse, c'est un tour de force d'attirer leur attention. Travailler pour eux est une tâche qui peut être épuisante.

Favoriser les carrières dans la bureaucratie des assemblées législatives représente à l'heure actuelle un défi qu'il faudra relever dans un avenir immédiat. À cet égard, les services du personnel de divers États et la NCSL (National Conference of State Legislatures) ont récemment pris des mesures qui se sont révélées très efficaces. Il serait utile que la NCSL fasse une étude de la question de la bureaucratie vue sous l'angle de la carrière. Certains ont proposé de créer une revue spécialisée à laquelle les fonctionnaires des assemblées législatives pourraient contribuer. Récemment, la NCSL a ouvert à Denver un centre d'échange d'informations où l'on tient à jour la liste des postes vacants dans la bureaucratie des assemblées législatives des États. Mais il reste encore de la besogne à abattre.

La bureaucratie: une institution

Il serait nécessaire que les fonctionnaires s'identifient à l'assemblée législative pour laquelle ils travaillent plutôt qu'au domaine dans lequel ils se spécialisent, que ce soit l'évaluation des programmes, la politique de l'enseignement, la politique de la santé, etc. À mon avis, la spécialisation est peut-être déjà trop poussée et il est possible qu'elle s'accroisse encore davantage. Comme le reconnaissent déjà certains services, il faudrait qu'il y ait une rotation. Ainsi, après avoir passé trois ou quatre ans dans un domaine, les fonctionnaires passeraient à un autre. De cette manière, ils s'attacheraient moins à une spécialité et davantage aux assemblées législatives.

La dispersion de la bureaucratie est le fruit du mouvement récent vers la décentralisation et la fragmentation des services centraux, mouvement probablement irréversible qui reflète la politisation des assemblées législatives. Il peut sembler bizarre d'affirmer que les assemblées législatives deviennent politisées, mais c'est un fait. Bon nombre des assemblées législatives mettent plus que jamais l'accent sur les politiques électorales. Faire campagne, recueillir des fonds pour les élections, aborder des questions à des fins électorales, tout cela a maintenant une importance accrue. En outre, les législateurs sont de plus en plus centrés sur eux-mêmes, individualistes. Ils s'intéressent à leur propre carrière et, évidemment, à leur réélection.

La croissance de la bureaucratie des partis est aussi un phénomène intéressant qui se produit dans les assemblées législatives des États. D'après une étude sur quarante-quatre États que j'ai récemment terminée, près du tiers d'entre eux avaient de dix à vingt fonctionnaires pour chaque caucus de parti, ce qui est assez élevé. Un certain nombre des autres avaient de cinq à neuf fonctionnaires pour chaque caucus. L'esprit de parti prend donc plus de place, de même qu'augmente le nombre de fonctionnaires rattachés aux partis. Il y a aussi de plus en plus de questions partisans et de questions soulevées à des fins partisans et électorales. Un certain nombre d'États fournissent aussi aux simples députés l'aide de fonctionnaires. Dans les États, la bureaucratie emboîte le pas à celle du Congrès. C'est en partie le fruit de la réforme législative, mais surtout un produit des temps.

Dernièrement, on s'en est pris aux conseils législatifs de la Louisiane et de l'Oklahoma, qui ont été répartis entre les deux Chambres. Dans l'Arkansas, le conseil législatif a également subi des pressions à cet égard. Les législateurs veulent leurs propres fonctionnaires pour leurs propres besoins et les assemblées législatives acquiescent à leurs désirs. Je me demande ce qui arrivera dans certains États après que les administrateurs actuels des conseils auront pris leur retraite. Sera-ce le signal de la dispersion des fonctionnaires? La cohésion des conseils législatifs repose-t-elle à l'heure actuelle uniquement sur les épaules des administrateurs dynamiques qui assurent la continuité?

Le lien qui existe entre les spécialistes des assemblées législatives et ces dernières varie selon les services en cause. Par ailleurs, plus ce lien est étroit, plus l'influence des fonctionnaires est grande mais plus leur professionnalisme est contestable. Certains fonctionnaires cherchent à se rapprocher des législateurs, tandis que d'autres essaient de maintenir leur indépendance. C'est d'abord dans le cas des fonctionnaires attirés à un législateur puis

dans le cas de ceux qui sont rattachés à un caucus que ces liens sont les plus étroits. Les législateurs sont plus près des personnes qu'ils recrutent et qu'ils peuvent congédier. Les liens s'atténuent selon que la fonction a moins d'importance et que la personne est moins rattachée au député. Moins il y a de liens entre les services des fonctionnaires et l'appareil politique, moins les fonctionnaires ont l'appui du corps législatif.

Par exemple, la vérification intéresse relativement peu les législateurs, de sorte que le lien qui existe entre ce que les vérificateurs font et ce que les députés font n'est pas grand. Il faut travailler constamment à l'intégration de la vérification au processus législatif. Le problème des services de vérification est qu'ils veulent répondre aux besoins des législateurs tout en conservant l'indépendance qu'il leur faut pour effectuer leur travail. S'ils sont trop indépendants, toutefois, on peut se demander si leur travail sera utilisé ou s'il aura une incidence quelconque.

Relativement peu de législateurs se préoccupent de l'organisation globale de la bureaucratie et de la conduite des fonctionnaires. Les dirigeants sont trop occupés par d'autres problèmes pour se pencher sur les questions qui touchent les fonctionnaires. Les chefs de parti essaient de se maintenir au pouvoir, car aujourd'hui plus que jamais, ils peuvent être contestés. L'une des choses qu'ils font pour se maintenir au pouvoir est de recueillir de l'argent pour faire élire les députés de leurs caucus. Dans plus du tiers des États, en fait, ils passent énormément de temps à recueillir des fonds et à les distribuer à leurs députés et aux candidats de leur parti. On est loin de la situation qui régnait il y a dix ou vingt ans.

Qu'ils soient chefs de parti ou simples députés, les législateurs sont de piètres administrateurs, c'est bien connu. Je ne puis concevoir de chefs s'occupant d'administration ou de l'organisation des effectifs. Dans la plupart des cas, les mécanismes collectifs par lesquels les chefs des partis administrent le Sénat et la Chambre ne fonctionnent pas très bien. La *Joint Committee on Legislative Organization* du Wisconsin et la *Legislative Service Commission* du New Jersey, par exemple, ne sont pas trop efficaces. Les députés ne participent tout simplement pas beaucoup aux tâches administratives de ces services. Par contraste, le *Joint Committee on Legislative Management* du Connecticut est, pour des raisons particulières, d'une grande efficacité. Les chefs des partis qui

siègent à ce comité jouent un rôle important dans l'administration globale des effectifs de leur assemblée législative.

On doit concevoir des moyens d'attirer l'attention des chefs de parti, de les faire participer à l'administration et à la gestion de l'institution législative. Ce n'est pas une tâche facile. Je ne prétends pas non plus que les fonctionnaires puissent le faire. Mais il serait bien que ce soit fait.

Conclusion

Permettez-moi de dire en conclusion que du point de vue de la fonction et de la profession, la bureaucratie s'est taillée une place importante depuis les deux dernières décennies. Il y aura toujours des tensions à cause du roulement des fonctionnaires et de la difficulté de satisfaire à leurs besoins et de les retenir, mais on peut atténuer ces problèmes, sinon les résoudre.

Ce qui m'inquiète surtout, c'est l'aspect institutionnel de la bureaucratie. Il s'agit de savoir comment la bureaucratie peut contribuer à l'assemblée législative en tant qu'institution. Même si les fonctionnaires et l'assemblée législative accomplissent bien leurs tâches respectives, le cloisonnement sur le plan du travail est une formule qui est trop facile.

La bureaucratie devrait participer à la définition des orientations institutionnelles des législateurs et devrait inciter ces derniers à assumer plus sérieusement leurs responsabilités administratives. Il faudrait procéder avec tact et subtilité, sinon s'abstenir. La question de l'orientation ne concerne pas simplement les nouveaux députés qui arrivent à l'assemblée et qui ont besoin d'aide pour trouver ne serait-ce que la salle des comités. L'orientation est un processus constant, une expérience d'apprentissage. Ce n'est pas un processus qui s'arrête après les deux premières semaines de séance d'une nouvelle assemblée législative; il se poursuit pendant toute la première session et, lorsque le député est réélu, durant la session suivante.

Aujourd'hui, en tant qu'institution d'un gouvernement représentatif, les assemblées législatives sont assiégées. À l'instar des législateurs eux-mêmes, les membres des bureaucraties législatives ont un enjeu considérable dans l'évolution de l'assemblée. Ils devront s'occuper de cette institution soigneusement et j'espère qu'ils le feront avec amour.