

---

# LE RÔLE DU SOUS-MINISTRE AU GOUVERNEMENT DU CANADA : SA RESPONSABILITÉ ET SA REDDITION DE COMPTES

*Jacques Bourgault<sup>1</sup>*

Ce rapport traitera de l'évolution du rôle du sous-ministre et particulièrement au cours des 40 dernières années qui ont marqué la croissance et la modernisation de l'administration canadienne et de sa fonction publique.

Le rapport abordera quatre sujets : l'évolution du statut du sous-ministre, la carrière pour accéder au poste et au sein du groupe des sous-ministres, la gestion horizontale et le développement de la communauté des sous-ministres, et enfin la responsabilité et la reddition de comptes des sous-ministres face au Premier ministre, au ministre, au greffier et aux organismes centraux.

La première partie expliquera d'abord où se trouve le sous-ministre dans la hiérarchie ministérielle, quelles sont ses responsabilités, fonctions, pouvoirs et obligations. Elle décrira ensuite le processus de nomination, la durée en fonction et les implications de ce statut dans le modèle dit de « Whitehall » (application à l'exécutif du modèle dit de Westminster). On mettra en perspective ce modèle particulier de relations avec le personnel politique en présentant plusieurs autres modèles étrangers.

La seconde partie de l'étude traitera de l'évolution de la carrière des sous-ministres avant d'accéder à ce niveau de fonction et au sein du groupe des sous-ministres. Notamment on verra comment cette carrière implique une plus courte durée en fonction, plus de mobilité interministérielle, une identification plutôt corporative que ministérielle et un apprentissage du fonctionnement des organismes centraux et de leur culture. Ce dernier élément implique une évaluation précoce du potentiel par les acteurs majeurs de la haute fonction publique.

La troisième partie de la recherche s'intéressera au fonctionnement du groupe des sous-ministres comme communauté, ainsi qu'à la montée de la gestion horizontale. Les sous-ministres canadiens travaillent aujourd'hui non seulement dans un cadre plus interministériel, mais surtout dans un cadre corporatif où le plan d'ensemble de la gestion gouvernementale a une incidence sur le plan de la gestion particulier de chaque ministère. On repérera les types d'implications corporatives, les instruments et processus d'information mutuelle, de coordination des initiatives et l'intégration des programmations ministérielles. Enfin, on examinera les répercussions de ces tendances sur les relations avec les ministres et les ministères.

La dernière partie de l'étude portera sur la responsabilité et la reddition de comptes des sous-ministres en fonction des pouvoirs qui leur sont donnés par la loi ou par délégation et des directives qui leur échoient

de la part du Premier ministre, du ministre, du greffier, ou même des autres organismes centraux du gouvernement.

Cette recherche repose sur la documentation officielle (lois, décrets en conseil, directives, publications du Bureau du Conseil privé), une brève revue de la documentation pertinente, des études empiriques déjà réalisées sur certains aspects du sujet et enfin, à titre d'information complémentaire, quelques entrevues menées de manière anonyme auprès de hauts fonctionnaires et d'anciens sous-ministres fédéraux du Canada, lesquelles s'ajoutent à un matériel de quelques 200 entrevues réalisées depuis 30 ans<sup>2</sup>.

L'ensemble du rapport met en relief d'une part l'évolution du rôle, des responsabilités et de la carrière des sous-ministres et d'autre part l'évolution de la pratique de ses fonctions, pour montrer comment ont évolué ses obligations de mandataire en termes d'exécution et de reddition de comptes.

## **1. Le statut : poste et fonctions de sous-ministre**

### **1.1**

#### **Le sous-ministre : sélection, recommandation et nomination**

La nomination des sous-ministres, les plus hauts fonctionnaires des ministères et les plus proches des ministres, a un fondement discrétionnaire distinct de la vérification stricte du mérite qui régit la nomination des autres fonctionnaires du Canada. Les lois constitutives des ministères prévoient que le Gouverneur général en conseil procède aux nominations. Une convention constitutionnelle donne au Premier ministre cette prérogative exclusive de recommandation et le décret en conseil adopté par Laurier en 1896 formalisant ce pouvoir fut toujours reconduit (la dernière fois, en 1935). La recommandation du Premier ministre suit presque toujours l'usage de la consultation préalable auprès du greffier et du secrétaire du cabinet. Le Premier ministre se tourne parfois vers ses conseillers politiques pour obtenir un

avis sur la suggestion du greffier. La nomination se fait par l'approbation d'un instrument juridique de nomination, le décret en conseil, adopté lors d'une réunion du Conseil privé où le Gouverneur général est réputé être présent par le fait de sa signature (Davis, 1968, 304-306)<sup>3</sup>.

Le sous-ministre a donc un mandat d'agent qui sert le gouvernement, dans sa responsabilité collective devant le Parlement, en se trouvant affecté à un ministère pour en servir le ministre. Plusieurs facteurs interviennent pour déterminer le choix des titulaires, notamment l'expérience du candidat, ses forces (développement des politiques, leadership ou gestion), les besoins conjoncturels du ministère, l'expérience du ministre de ce ministère afin de former des tandems complémentaires, etc. (Bourgault, 2005c, 19-29). Un sous-ministre se souvient : « Un jour, le greffier m'a dit : Occupe-toi bien de ce ministre car il a tendance à être un peu paresseux! » Ce processus fait du sous-ministre un agent qui sert le gouvernement en se trouvant affecté à un ministère pour en servir le ministre. Un ancien greffier le confirme dès 1972 : « Il faut bien se rappeler que dans notre système de gouvernement, la nomination des sous-chefs relève de la prérogative du Premier ministre. Il est donc logique de prétendre que ceux-ci sont d'abord au service du gouvernement. » (Tellier 1972, 378)

Le Bureau du Conseil privé compte, depuis la fin des années 70, sur un secrétariat du personnel supérieur pour effectuer le travail préparatoire à la nomination et gérer les dossiers des sous-ministres. Plusieurs sous-ministres du début de la décennie 70 nous disent avoir appris leur nomination après que le décret fut promulgué! D'autres l'ont appris en lisant le journal. Malgré le caractère discrétionnaire et politique de la nomination, la fonction publique du Canada reste éminemment apolitique et professionnelle puisque, depuis les années 60, plus de 95 p. 100 des sous-ministres proviennent des rangs des sous ministres associés et adjoints et la très vaste majorité de ceux-ci ont fait carrière dans la fonction publique fédérale (Bourgault, 2005c, 31-38).

La nomination du sous-ministre se fait à titre amovible et pour une durée indéterminée. La *Loi d'interprétation* (article 24.1) prévoit que le pouvoir de nommer inclut celui de congédier.

Une simple décision non motivée du Premier ministre suffit à le relever de ses fonctions. Le Premier ministre peut assortir cette révocation d'une nomination, d'une autre recommandation discrétionnaire pour nommer un sous-ministre à un autre mandat de sous-ministre ou d'une autre nomination discrétionnaire (p. ex., comme ambassadeur), ou d'une tâche spéciale (p. ex., comme responsable d'une étude ou d'une réforme).

## 1.2

### Les responsabilités du sous-ministre

Le sous-ministre est responsable devant le ministre, le gouvernement, les organismes de gestion centraux et le Parlement.

#### 1.2.1 Le ministre

En système de démocratie parlementaire, les lois constitutives et la plupart des lois fonctionnelles attribuent les pouvoirs de décision et d'action exclusivement aux ministres. Ils en sont responsables à la fois individuellement et collectivement devant le Parlement, particulièrement la Chambre des communes. La responsabilité collective des ministres du gouvernement devant le Parlement s'exerce du fait de l'existence de la solidarité ministérielle du Cabinet. Les sous-ministres ne disposant que rarement de pouvoirs autonomes de décision, ils appuient et servent les ministres dans leurs responsabilités, notamment en les conseillant et en exécutant les délégations d'autorité qui proviennent du ministre. Les ministres ont des pouvoirs de diverses sources et les sous-ministres les soutiennent dans l'exercice de ces pouvoirs : loi constitutive du ministère et des organismes du portefeuille (gestion et direction du ministère, responsabilité parlementaire de l'organisme), lois fonctionnelles (qui codifient les politiques sectorielles),

lois des organismes centraux, lois de divers organismes spécialisés, règlements pris selon les lois sus mentionnées, conventions, précédents et usages, large éventail de responsabilités, missions ou rôles spéciaux. (*Le Guide du ministre et du ministre d'État*, p. 10). La délégation de ces pouvoirs a deux effets : établir l'obligation de rendre compte au ministre, et créer une zone d'autonomie administrative pour le sous-ministre comme l'exprime l'un d'eux : « Au tout début de la prise de ses fonctions, le ministre me signe un acte de délégation, ensuite je deviens LE responsable envers lui . . . et LA personne aux commandes! »

Les ministres portent la responsabilité de leurs propres actions et de celles effectuées en leur nom par les fonctionnaires, qu'ils en aient ou non connaissance à l'avance. Les sous-ministres ont en cette matière la responsabilité essentielle de bien conseiller le ministre et de voir à ce que les actions des fonctionnaires soient conformes au droit ainsi qu'aux volontés du ministre et du gouvernement. « Les fonctionnaires sont responsables, par l'intermédiaire des sous-ministres, devant leurs ministres, mais ce sont les ministres qui sont responsables devant le Parlement. » (*Le Guide du ministre et du ministre d'État*, p. 7)<sup>4</sup>

Le gouvernement intervient dans un vaste domaine et gère des centaines de milliards de dollars et des centaines de milliers d'employés, cela sur l'étendue d'un continent et dans des domaines complexes de connaissances, de défis de société et de politiques publiques en constante évolution. Le ministre, généralement un député qui représente une circonscription, qui siège en Chambre et qui s'active dans les instances de son parti, ne possède pas le temps, la disponibilité, la formation, les informations ou l'expérience nécessaires pour étudier tous les dossiers qui requièrent son approbation. Au surplus, une majorité de ministres change d'affectation ministérielle en moyenne tous les deux ans, ce qui leur impose de se familiariser avec des dossiers nouveaux et un nouveau réseau d'interlocuteurs de la société civile.

Le sous-ministre a comme mission de servir le ministre de manière non partisane, avec compétence, impartialité, diligence et loyauté. Afin d'optimiser la gestion du temps du ministre et de l'éclairer dans ses décisions et projets, le sous-ministre prodigue des conseils professionnels et non partisans en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, prépare les outils qui permettront au ministre de prendre publiquement position de manière éclairée et gère la conformité de l'exécution de ses décisions. De manière quotidienne, il s'assure de la bonne gestion opérationnelle du ministère.

Le sous-ministre agit aussi comme premier conseiller du ministre au sujet de toutes les responsabilités qu'exerce celui-ci, notamment en l'aidant à porter la responsabilité devant le Parlement des organismes de son portefeuille et à exécuter certains mandats particuliers du Premier ministre ou du Cabinet. Le sous-ministre agit comme son principal conseiller en toutes ces matières. « Leur rôle consiste à fournir aux ministres l'appui spécialisé le plus large possible selon les responsabilités du portefeuille et à assurer la gestion quotidienne du ministère au nom de leur ministre. Les sous-ministres n'ont pas cependant d'autorité directe sur les organismes du portefeuille autres que le ministère proprement dit ». (*Le Guide du ministre et du ministre d'État*, p. 7)

### 1.2.2 Le gouvernement

Le sous-ministre sert aussi le gouvernement du jour en tant qu'institution responsable devant la Chambre des communes. Plus particulièrement, il sert le Premier ministre qui préside le Cabinet comme un comité du Conseil privé, organisme qui a nommé le sous-ministre. Pour ce faire, il fournit au Premier ministre, au greffier, au cabinet et à ses comités, des informations, des études et des opinions; il participe à des délibérations de hauts fonctionnaires et exécute les mandats spécifiques qui lui sont confiés. De manière générale, il commente les projets de politiques du Conseil des ministres, s'assure que le programme et les priorités du gouvernement se trouvent bien pris

en compte dans le plan d'action de son ministère et voit à ce que tous les employés du ministère agissent à l'appui des objectifs du gouvernement du jour. De plus, il organise des consultations interministérielles sur toute question susceptible de toucher les responsabilités générales des autres ministres. La manière dont le sous-ministre appuie son ministre constitue une autre façon de servir le gouvernement dans son ensemble : les bons projets rehaussent l'image du gouvernement et les mises en garde opportunes lui évitent des difficultés.

À cet égard, certains ont jugé excessive l'influence des hauts fonctionnaires sur les ministres et le gouvernement. Les nouveaux dispositifs de prise de décision ministérielle introduits au cours des 40 dernières années auraient accru la capacité d'autonomie professionnelle des ministres et du Cabinet :

[Traduction]

La manière dont Trudeau envisageait la prise de décision au Cabinet [multiplier les comités ministériels et préparer une abondante documentation pour prendre les décisions] a eu de nombreuses conséquences... Pour ces raisons, les ministres ne dépendent pas autant de leurs principaux conseillers des ministères que dans le passé... [mais] alors que les ministres sont devenus des experts, les problèmes sont devenus plus complexes et les conseillers permanents supérieurs ont encore de très vastes possibilités d'exercer leur pouvoir d'analyse et leur jugement (Sharp, 1976, 6).

### 1.2.3 Les organismes centraux de gestion

Les sous-ministres reçoivent des délégations des organismes centraux, tels que le ministre des Finances, le président du Conseil du Trésor, le président de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, etc. Des dispositions législatives et réglementaires et des décisions fixent les cadres de délégation.

Le sous-ministre doit faire exécuter ces délégations avec compétence et diligence, s'assurer que les systèmes de gestion et de contrôle adéquats sont en place et rendre périodiquement compte à ses mandants :

sa responsabilité de veiller à ce que les pratiques de gestion de l'ensemble du gouvernement soient observées dans le but d'aider le Conseil des ministres à pressentir le Parlement de manière collective dans le cadre du Budget des dépenses et du processus budgétaire, ainsi que de maintenir la confiance de la Chambre des communes. (*Guide du sous-ministre*, p. 17)

#### 1.2.4 Le Parlement

Depuis 1987, un comité du Parlement peut convoquer un sous-ministre afin de s'informer sur la gestion du ministère et obtenir toute information publique que le ministre ne peut lui-même fournir. Des agents du Parlement procèdent à des examens des activités des ministères et font rapport au Parlement qui charge ses comités d'en étudier les observations. Les sous-ministres peuvent ainsi faire l'objet d'une convocation à comparaître.

### 1.3

#### Pouvoirs et obligations

La loi constitutive d'un ministère ne prévoit généralement aucun pouvoir particulier pour le sous ministre; elle contient plutôt un article type selon lequel il exerce le rôle d'administrateur général, responsable des ressources financières et humaines du ministère. Juridiquement, le sous-ministre agit sous la direction et la gestion de son ministre. La plupart des pouvoirs du sous-ministre sont délégués par le ministre selon les dispositions de la *Loi d'interprétation*. Selon le paragraphe 24(2) de cette loi, le ministre autorise le sous-ministre à remplir certaines fonctions administratives, législatives ou judiciaires confiées au ministre. Toutes les prérogatives ministérielles ne peuvent pas faire l'objet de délégation au sous-ministre.

De plus, certaines dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (p. ex., les articles 31.1, 31.3, 32.2 et 62) donnent des pouvoirs spécifiques à l'administrateur général pour répartir les crédits et les soumettre au Conseil du Trésor (CT), pour mettre en œuvre des contrôles, des vérifications internes, des contrôles des engagements et des systèmes d'inventaires des biens publics). La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (dotation, promotion, concours) et la *Loi sur les langues officielles* (par délégation) attribuent certains pouvoirs directement à l'administrateur général. En ces matières, le ministre ne peut que s'assurer que le sous-ministre s'acquitte de ses responsabilités, et ce sans lui donner de directives spécifiques.

Le sous-ministre jouit également de certains autres pouvoirs directs, comme ceux qui proviennent de lois particulières, de conventions, de la common law ou de lois en matière réglementaire qui visent à isoler la prise de décision des interventions politiques.

Les obligations formelles du sous-ministre concernent la reddition de comptes à ses multiples mandants (ministre, cabinet, Premier ministre, organismes centraux), ainsi qu'aux institutions et organismes désignés à cet effet par la Loi (Parlement et ses agents). Des obligations moins formelles, mais tout aussi réelles, s'imposent au sous-ministre : il doit mettre en œuvre dans son ministère les priorités gouvernementales et les initiatives de gestion des organismes centraux, et, en tant que gestionnaire, a aussi des obligations morales envers ses pairs, ses cadres supérieurs et ses employés.

## 1.4

### Sept modèles particuliers de relations avec le personnel politique, et plusieurs modèles étrangers

Le système de rapports entre ministres et hauts 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. Les modèles varient selon l'importance qu'accorde chaque système à chacun de ces deux objectifs. Présentée de manière très simplifiée pour les fins de cet exposé, la typologie institutionnelle comprend quatre familles de systèmes de rapports entre les sphères politique et administrative. Le modèle wébérien (ou de Westminster) prône la distinction fondamentale entre les sphères politique et administrative. Les hauts fonctionnaires n'ont pas de garantie légale de carrière mais sont spécialistes dans leur domaine et non partisans. C'est le cas pour le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, l'Irlande, etc. Dans le modèle continental européen, les hauts fonctionnaires sont fonctionnaires de carrière mais s'engagent activement dans la formulation et la promotion des politiques gouvernementales. En France, en Allemagne, en Autriche, en Suède et en Suisse, on observe en général une affiliation ou sympathie pour un courant, un parti ou un politicien. Le modèle américain table sur une haute fonction publique sans garantie de carrière, non spécialisée, partisane et très engagée dans la formulation des politiques. Dans les États socialistes, la haute fonction publique est très politisée et jouit de garanties statutaires de carrière. (Bourgault, 2005c, 41-67).

Aberbach, Putnam et Rockman ont défini au début des années 80 une classification fonctionnelle comprenant quatre types de rapports entre les hauts fonctionnaires et les ministres. Ces « images » de relations comprenaient la *séparation parfaite des rôles* (le ministre décide seul de tout et le fonctionnaire ne fait qu'exécuter), le *partage de l'expertise et de la sensibilité politique* (le fonctionnaire fournit l'expertise et le politicien l'idéologie et la sensibilité aux pressions de la société), le *partage des rôles fondé sur l'énergie et l'équilibre* (le politicien représente des intérêts généraux inorganisés dans la société et le fonctionnaire arbitre les intérêts des clientèles spécialisées en participant à l'élaboration des politiques) et la *parfaite symbiose des rôles* où politicien et fonctionnaire

exercent des rôles indifférenciés. Campbell (1989) ajoute trois images situées entre les catégories 3 et 4 du modèle : le *bureaucrate réactif* qui poursuit ses intérêts de carrière en participant à la conception des politiques, le *haut fonctionnaire pro actif* qui s'associe aux dirigeants politiques du jour pour faciliter ses propres préférences politiques et son avancement, ainsi que l'*amphibien politicoadministratif* qui ne vient pas de la fonction publique et jouit de contacts privilégiés aux plus hauts niveaux du parti au pouvoir.

La présentation de la diversité de ces modèles importe dans la mesure où chaque modèle définit des rôles à assumer, des marges de manœuvre, des attentes comportementales de la part de l'environnement et des objets particuliers de reddition de comptes. Par exemple, le modèle de parfaite séparation des rôles cantonne le sous-ministre dans un rôle purement administratif et le prive de conseiller le ministre sur tout sujet de nature politique. En revanche, le pur amphibien peut intervenir dans les débats partisans et s'attend que son ministre intervienne dans la gestion du ministère.

Le haut fonctionnaire canadien de la dernière moitié du XX<sup>e</sup> siècle correspond à trois de ces modèles : *partage de l'expertise et de la sensibilité politique*, *bureaucrate réactif*, *haut fonctionnaire pro actif*. En effet, ils transmettent des connaissances spécialisées aux politiciens, réussissent leur carrière en fonction de leur contribution aux politiques et favorisent la mise en œuvre du programme du gouvernement en place. Presque chaque haut dirigeant présente un cursus de carrière qui mérite une attention particulière de classement, si bien que l'on trouve à l'occasion des cas particuliers qui relèvent des autres modèles. La coopération en fonction d'intérêts mutuels et convergents marque la relation entre ministres et hauts fonctionnaires canadiens.

## 2 L'évolution de la carrière des sous-ministres

### 2.1

#### Carrière avant d'accéder à ce niveau de fonction

Une majorité de sous-ministres détient un diplôme de deuxième cycle. La proportion de détenteurs d'un diplôme de troisième cycle est en baisse depuis 1977. À ce niveau de responsabilités, la haute fonction publique ne recherche plus le « super spécialiste » mais le gestionnaire averti qui gère efficacement la convergence des connaissances des spécialistes du ministère. Une grande majorité des sous-ministres vient maintenant du domaine des sciences humaines, en majorité du secteur des études en sciences politiques. Les sous-ministres proviennent presque exclusivement de la fonction publique fédérale. Les trois quarts occupaient des postes de sous-ministres adjoints ou associés dans d'autres ministères ou organismes fédéraux. La quasi-totalité a occupé un poste de cadre supérieur au Bureau du Conseil privé (BCP) au cours des 10 années précédant leur nomination. Depuis 1967, les sous-ministres possèdent une moyenne de 25 ans de carrière dans la fonction publique fédérale au moment de leur première nomination (Bourgault, 2005c, 12-13).

### 2.2

#### Carrière au sein du groupe des sous-ministres

Une seconde carrière débute avec la première nomination à un poste de sous-ministre. Elle se compose des multiples affectations comme sous-ministre de ministère, puis à d'autres types de postes dotés de manière discrétionnaire. Jusqu'en 1917, les sous-ministres passaient plus de 13 ans à ce niveau de poste et plus de 9 ans entre 1917 et 1947, dont la presque totalité (8,7 ans) dans une même affectation. De 1947 à 1997, ils auront passé en moyenne 6,5 ans à ce niveau, dont les deux tiers à une même affectation. Les sous-ministres nommés entre 1997 et 2003 seront demeurés 3,3 ans dans la même fonction.

Aujourd'hui, la première nomination a lieu à un âge plus avancé : entre 1967 et 1987, la première nomination est survenue avant 50 ans dans 65 p. 100 des cas; depuis 1997, c'est seulement dans 30 p. 100 des cas (Bourgault, 2005c, 2). Une étude qui compare les âges moyens d'entrée en fonction dans 12 pays de l'OCDE montre que le Canada se classe au 6<sup>e</sup> rang pour la période post-1984. Il est au milieu du peloton alors qu'auparavant, ses sous-ministres figuraient parmi les plus jeunes. (Bourgault, 2005c, 34); ce phénomène ainsi que l'évolution des défis de la fonction qui demande un personnel plus adaptable et l'offre d'un plan de pension plus généreux réduisent considérablement la durée de la carrière au niveau de sous-ministre. Avant 1967, plus de la moitié quittaient leur poste après 60 ans et ce n'est plus le cas que de moins de 20 p. 100 d'entre eux depuis 1977 (Bourgault, 2005c, 12-16).

## 2.3

### Rétrécissement de la durée en fonction

La durée en poste représente le temps continu d'une personne à une même affectation ministérielle en tant que sous-ministre. Les sous-ministres en poste au 1<sup>er</sup> juillet 2003 occupaient leur poste depuis 1,6 année, une récente vague de nominations ayant fait baisser cette moyenne<sup>5</sup>. Deux ans plus tard, 9 des 28 titulaires avaient conservé leur poste. Les membres de la communauté sont demeurés au même poste 2,96 années. On voit que la durée dans une même affectation a diminué des trois quarts depuis 1867, alors qu'elle était de 12,2 ans Les moments de rupture se situent durant les décennies 1947-1957 (la durée passe à 5,9 ans) et 1977-1987 (elle passe à 2,3 ans)<sup>6</sup>. Les nombreux changements de gouvernement et de Premier ministre contribuent aussi à ce phénomène (Bourgault, 2005c, 15-16). Par exemple, la séquence Trudeau-Clark-Trudeau-Turner-Mulroney comme premiers ministres de 1978 à 1987 (un par 1,6 an en moyenne, pendant ces huit années) a eu des répercussions sur les sous-ministres, même s'ils ne sont pas partisans, car le poste est « sensible ». Depuis 1993, la durée dans une

même affectation connaît, du fait de la continuité politique au gouvernement, un léger accroissement. En 2003, cinq des sous-ministres (soit 18 p. 100) demeureront en poste plus de quatre ans, dont un plus de sept ans, ce qui contraste avec l'observation d'Osbaldeston à l'effet que moins de 10 p. 100 des titulaires de 1987 étaient en poste depuis trois ans ou plus; seuls deux titulaires quitteront leur emploi avant d'avoir achevé une première année de mandat. La réalité de juillet 2005 présente les mêmes caractéristiques que celle de 2003.

## 2.4

### Plus de mobilité interministérielle

La mobilité interministérielle s'accroît de manière singulière, accréditant la thèse qu'un sous-ministre est un employé corporatif du gouvernement, affecté à un ministère par le Premier ministre, pour en servir le ministre. Depuis les origines de la Confédération, mais encore plus depuis les années 60, les sous-ministres font l'objet de plusieurs affectations à ce niveau de fonctions. De 1917 à 1977, la proportion de ceux qui n'auront qu'une seule affectation chute de 91 p. 100 à 48 p. 100. Aujourd'hui, près de 30 p. 100 des titulaires feront l'objet de deux à cinq affectations, et cela, durant une période moyenne de 15 ans à ce niveau de fonctions. En effet, les affectations multiples passent de 5 p. 100 avant 1967 à 17 p. 100 pour la période d'après 1967 (Bourgault, 2005c, 14).

## 2.5

### Un apprentissage du fonctionnement des organismes centraux et de leur culture

Le parcours des sous-ministres actuels, avant leur entrée à cette fonction, démontre qu'ils possèdent presque tous de l'expérience au niveau des organismes centraux. Bien que le passage au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) diminue, les stages au Bureau du Conseil privé demeurent la règle générale. Ces stages varient de deux à cinq

années et seules les nécessités professionnelles de recrutement externe ou de carrière régionale produisent des exceptions à cette pratique, démontrant ainsi l'étendue de la formation corporative. Les sous-ministres doivent connaître et comprendre le fonctionnement de ces organismes, afin de bien transiger avec eux puisqu'ils forment le centre névralgique et stratégique du pouvoir exécutif. De plus, ils jouent un rôle clé dans la mise en œuvre du programme gouvernemental et des priorités de gestion (Bourgault, 2005c, 12-13 et 31-38). À l'inverse, selon un ancien greffier, un principe de gouverne veut qu'aucun haut fonctionnaire ne fasse toute sa carrière au BCP. Voilà qui favorise la mobilité et la multiplication des occasions d'affectation au BCP :

[Traduction]

un troisième principe est que quasiment personne ne fait carrière au Bureau du Conseil privé... l'affectation est délibérément de courte durée, de trois à cinq ans... et fait partie de l'évolution globale de la carrière (Robertson, 1971, 505).

Plusieurs autres auront connu le « centre » du gouvernement sous d'autres angles : dans des ministères centraux, comme les Finances, ou horizontaux, comme les Affaires étrangères et la Justice. Certains auront servi des ministres, même ceux d'un parti gouvernemental différent de celui qui les nomme sous-ministres aujourd'hui, comme chefs de cabinet. Bref, la connaissance du cœur de la machine importe au plus haut point.

### 3 Gestion horizontale et développement de la communauté

#### 3.1

#### Fonctionnement du groupe des sous-ministres comme communauté

Les sous-ministres canadiens semblent former une communauté fonctionnelle, avec un fort sens identitaire, beaucoup de cohésion et de loyauté mutuelle. Certains craignent la formation de contre-pouvoir

tandis que d'autres y voient un danger de perte d'efficacité. Il nous semble plutôt que la réalité des conditions de rendement d'un sous-ministre fait qu'il ne peut rien réussir sans l'appui de son ministère. Il sait bien que, faute de connaître le succès, il sera assez rapidement remplacé. Les sous-ministres doivent unir le ministère au « centre » et transmettre les influx du « centre » dans le ministère; par ailleurs, les décisions du « centre » s'appuient sur les études et opinions des ministères. Cette évolution vers une gestion corporative plus moderne apporte plus d'avantages que d'inconvénients. Le sous-ministre cherche à établir un équilibre des loyautés dans les situations « normales » (c.-à-d. mis à part les cas rarissimes où le Premier ministre interviendrait indirectement ou avec insistance).

### 3.1.1 L'évolution du « centre comme point stratégique » de référence pour les sous-ministres

L'évolution du Bureau du Conseil privé et des rôles du greffier comme point central de l'appareil administratif affecte les rapports qu'ont les sous-ministres avec le centre du gouvernement. L'ancien greffier Paul Tellier note que le renforcement du Cabinet du Premier ministre et du Bureau du Conseil privé ont accru le pouvoir du Premier ministre et du centre (Tellier, 1972, 381). Pourtant, dès 1959, Halliday écrivait :

[Traduction]

Le poste de Premier ministre s'accompagne d'un pouvoir exceptionnel et particulier. On a dit que c'est la pierre angulaire du Cabinet, le soleil autour duquel tournent toutes les planètes... il est naturellement maître du Cabinet pour toutes les questions d'organisation et de procédure. On a dit que le poste de Premier ministre est ce qu'en fait son titulaire (Halliday, 1959, 232).

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le Bureau du Conseil privé ne jouait qu'un rôle de secrétariat auprès du Cabinet et du Premier ministre. Les grands dossiers faisaient l'objet de discussions entre le

Premier ministre, une poignée de sous-ministres, quelques ministres et quelques conseillers externes (Sharp, 1976, 3). Aux réunions du Conseil des ministres, il n'était pas rare de voir le Premier ministre sortir un feuillet de sa poche pour énoncer l'agenda du jour. Le greffier prenait des notes de manière très minimaliste (Robertson, 2000, 216). Le comité de guerre a fait voir les avantages des comités ministériels, lesquels se sont développés constamment pour atteindre leur apogée en nombre et en influence sous Trudeau, et en autorité décisionnelle sous Mulroney. Le greffier, et surtout le titre de secrétaire du Cabinet, ont donc eu une importance croissante entre 1946 et 1964 (Bourgault, 2005b, 16). Les sous-ministres doivent travailler avec le secrétaire du Cabinet de manière constante pour préparer leurs ministres à ces réunions, notamment par des échanges entre sous-ministres ou encore par la tenue de réunions préparatoires (Bourgault, 2005b, 13).

Le greffier devint progressivement sous-ministre du Premier ministre, ce qui affirma son rôle face à ses « pairs » à compter de 1985 avec Paul Tellier (Savoie, 2005, 37). « Le greffier est ton patron », dira un sous-ministre. Il conseille le Premier ministre dans tous les domaines de prérogative de ce dernier, (p. ex., nominations, embauches, classements, salaires, départs, promotions, évaluations, etc.) et fournit un soutien au décideur ultime de notre univers exécutif contemporain, notamment pour identifier les sujets sur lesquels des attentes pourraient être exprimées et même, d'après nos entrevues, pour commenter les hypothèses de sélection des ministres.

Jusqu'en 1969, on considérait le greffier comme un des sous-ministres, doté de fonctions spécialisées, quotidiennement proche du PM et potentiellement influent. Il faisait office de « senior » parmi la communauté (Hay, 1982, 15). Avec la complexification de l'appareil des comités et l'accroissement de ses fonctions à la fin des années 60, et avec l'arrivée de Pittfield en 1975, le greffier aurait été considéré formellement pour la première fois comme le plus haut fonctionnaire,

un *primus inter pares*, voire même comme un « patron ». Il est devenu un pôle de référence pour les sous-ministres et un intermédiaire en cas de difficultés dans les ministères. En 1992, par suite des recommandations des groupes de travail de l'initiative *Fonction publique 2000*, une modification législative fit du greffier le « chef de la fonction publique » et le responsable du développement de celle-ci, devant produire à ce sujet un rapport annuel au Premier ministre (Bourgault, 2005b, 21). Chaque greffier a sa personnalité et son style (Gray, 1985, 15-6), mais au-delà des individualités, on a vu qu'à tous ces titres, l'évolution des rapports entre les sous-ministres et le centre du gouvernement a été marquée de deux manières depuis 40 ans : confirmation de la suprématie du greffier sur les sous-ministres et création d'un appareil central de coordination de l'action des ministères.

### 3.1.2 La communauté

L'appui de la communauté des sous-ministres joue un rôle essentiel dans la vie professionnelle; les pairs siègent à des comités, mais surtout ils se témoignent en général appui et solidarité, en plus de se donner mutuellement des conseils avertis. Le Club de campagne (Five Lakes Country Club) ne joue plus le rôle social d'autrefois et l'événement festif annuel n'a plus lieu. Afin de renforcer la communauté des sous-ministres, le greffier met en place certains instruments comme des dîners, les activités d'apprentissage, tandis que d'autres occasions de rencontres et discussions y contribuent indirectement. Les sous-ministres disent retourner en toute priorité les appels de leurs pairs. Certains se rencontrent en dehors des heures de travail pour « échanger librement sur les défis de la fonction et ventiler leurs sentiments » (Bourgault, 2002, chap.3). Des instruments de gestion comme l'évaluation du rendement, qui comporte une contribution significative des pairs, contribuent au sentiment d'appartenance communautaire.

D'aucuns estiment que la loyauté envers le centre et la communauté l'emporte sur celle qui est due au ministre et aux employés du ministère.

L'attachement au centre et aux pairs gênerait un ministre trop rarement rencontré (Savoie, 2004) et rendrait méfiants les cadres du ministère (Jabes et Zussman). Ils se demandent comment des non-spécialistes qui passent tant de temps hors du ministère peuvent comprendre les dossiers du ministère, plaider efficacement ses intérêts auprès des instances centrales. Comme les sous-ministres adjoints (SMA) sont aussi des généralistes qui changent systématiquement après de brèves affectations, il faudrait descendre de quatre niveaux pour trouver quelqu'un qui connaît vraiment le ministère et ses programmes! Ces arguments sont erronés et exagérés.

Premièrement, les sous-ministres servent le gouvernement en servant d'abord leur ministre et ils comprennent que c'est là leur tâche principale; cependant, servir son ministre aujourd'hui implique de se relier au « centre ». Deuxièmement, la méfiance des cadres observée au début des années 80 peut s'expliquer comme une forme de résistance à cette tendance nouvelle de nommer des généralistes dans les empires corporatistes de spécialistes (ingénieurs, comptables, médecins), ou encore comme une résistance à l'intrusion du « centre » dans des enclaves professionnelles, ou enfin comme une crainte que des approches neuves ne dérangent le confort des habitudes protégées au fil des ans. Surtout, il faut comprendre qu'aujourd'hui, tout change si vite et la science progresse si rapidement que personne ne peut plus, comme en 1960, se prétendre *le* spécialiste des affaires du ministère. Même dans le monde civil, il n'y a plus un médecin ou un avocat qui puisse prétendre tout connaître dans son domaine! Le rôle du sous-ministre est celui d'un intégrateur, qui peut mobiliser des connaissances pour les appliquer aux problèmes de politiques publiques. Ce sont des spécialistes de ce type d'entreprise intellectuelle. On n'entend plus aujourd'hui de telles critiques réclamant une spécialisation.

Troisièmement, la loyauté au « centre » et aux pairs a ses limites puisque les sous-ministres doivent mobiliser le ministère pour réussir,

et le fait de s'appuyer exclusivement sur le centre les condamnerait au rejet comme corps étranger. Tous les sous-ministres se savent jugés par la base sur ce critère d'obtenir des ressources et du pouvoir auprès du centre. Ils se hâtent de se renseigner sur la vie et les enjeux du ministère, se font « breffer » et accompagnent pour plaider. Les réseaux bâtis au fil des ans, et dans diverses affectations précédentes, les y aident. Les sous-ministres peuvent très bien saisir rapidement le travail des ministères et les enjeux. Ils se donnent de cinq à huit mois pour le faire, utilisant des stratégies d'arrivée en poste et des approches de leadership pour rassembler les employés derrière une vision (Bourgault, 2002). Ils sont formés à cela... et habitués à le faire; ils le peuvent tout aussi bien que des directeurs généraux qui changent souvent de ministère.

Aujourd'hui, les autres fonctionnaires connaissent aussi des affectations de courte durée, ce qui leur fait mieux accepter la rotation des sous-ministres. Il est préoccupant de voir la rapidité de la rotation des cadres à Ottawa (sous les niveaux de SM et SMA); la durée des affectations semble extrêmement courte si bien qu'il est difficile de préserver la mémoire organisationnelle. Dans ces circonstances, un cadre peut prendre des risques au cas où cela favoriserait l'avancement; lorsque les retombées négatives apparaîtront dans trois à cinq ans, le cadre sera loin!

Le pouvoir de la communauté n'est finalement pas absolu au Canada. Si tel avait été le cas, comment pourrait-on expliquer le choix du SM de Travaux publics dans l'affaire des commandites, qui a préféré une conduite isolationniste plutôt que de s'appuyer sur ses pairs? Ou encore, comment pourrait-on justifier la « patience » du Secrétariat du Conseil du Trésor? Dans un modèle de forte communauté, la protection du groupe aurait imposé une rectification rapide et complète des conduites individuelles préjudiciables au groupe.

## 3.2

### La montée de la gestion horizontale

Le concept de gestion horizontale émerge dès le début des années 70. Elle se manifeste par des réunions de comités ad hoc ou avec mandats et processus formels bi-ou multiministériels ou pan-gouvernementaux. La gestion horizontale comporte trois domaines : les dossiers de développement ou de gestion de politiques et de programmes qui touchent directement le ministère (instruments : groupes de réflexion thématiques), les dossiers corporatifs où les sous-ministres fournissent des avis collectifs en tant que conseillers seniors du gouvernement (instruments : déjeuner du greffier, lunch du vendredi, etc.) et la gestion de la communauté des sous-ministres (instruments : Comité de la haute fonction publique et dîner de réflexion des sous-ministres). La gestion horizontale de toutes catégories demande près de 40 p. 100 du temps de travail des sous-ministres, ce qui suscite des critiques de la part de ceux qui estiment que le rôle fondamental des sous-ministres est de servir leur ministre et de gérer le ministère. En réponse, on avance que, sans la gestion horizontale, le temps du sous-ministre serait encore plus sollicité par la gestion réactive aux crises, conflits et urgences opérationnelles et produirait des politiques de moindre qualité (Bourgault, 2002, chap. 2). Plusieurs témoignages vont dans ce sens : Sharp note la présence de tels comités dès les années de l'après-guerre (1976, 3). Pitfield écrivait en 1976 que [Traduction] « nous n'avons pas suffisamment envisagé le gouvernement comme un système total » (1976, 19). « Il y a une interdépendance croissante dans la prise de décisions dans des domaines de politiques particuliers quand on doit composer avec les énormes complexités administratives du gouvernement » (Hay, 1982, 7). La gestion horizontale constitue une réalité incontournable, mais les sous-ministres y participent tout en se préoccupant de la perception de leur ministre.

### 3.3

#### Les instruments et processus d'information mutuelle, de coordination des initiatives et d'intégration des programmations ministérielles

Les instruments de coordination varient dans leurs modalités précises selon le style et les préférences de chaque greffier mais respectent depuis 15 ans un certain profil standard. Ils débutent avec un petit-déjeuner d'une heure chaque vendredi (le lendemain de la réunion du Cabinet) proposant un résumé de la réunion du Cabinet, une présentation de la vision du greffier et quelques informations supplémentaires, ainsi qu'une discussion sur certaines visées politiques. Parallèlement, environ une quinzaine d'autres comités de sous-ministres ainsi que des comités ad hoc rassemblent les sous-ministres; certains se réunissent quelques fois par semaine et d'autres, quelques fois par année. De plus, la communauté des sous-ministres procède chaque année à quelques réflexions collectives (retraites) qui peuvent durer une à deux journées (Bourgault, 2005a, p. 10).

## Types de rencontres du Groupe des SM en 2004

### Comités formels (avec mandats) au sein du BCP :

Le CCSMP (Comité de coordination des sous-ministres [politiques] — 10 membres seniors du groupe) existe comme comité; il a aussi un comité directeur (*core*) et trois sous-comités

Le CHF (Comité des hauts fonctionnaires) — (12 SM) joue maintenant un rôle stratégique pour le développement de la fonction publique; il sert pour la relève, les conditions d'emploi des SM et pour l'évaluation du rendement. Rencontres mensuelles en général.

Le comité consultatif des SM responsables de la gestion des ressources humaines (7-8 membres); réunions mensuelles pour mettre en œuvre la nouvelle loi.

Le comité consultatif du Secrétariat du Conseil du Trésor (rencontres hebdomadaires)

Le comité du SCT sur la gestion de l'information gouvernementale (mandat en révision)

Le comité interministériel sur la sécurité et le renseignement (fréquence variable)

Le comité des SM sur les langues officielles (réunions mensuelles)

Le comité sur la justice et les affaires législatives (dernièrement peu actif)

Le comité des SM sur le développement des affaires (dernièrement peu actif)

Le comité sur l'environnement et le développement durable (en train de prendre beaucoup d'importance)

### Autres rencontres professionnelles :

Sans que cela soit vraiment un comité, il faut noter que le conseil de l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) compte plusieurs SM et joue un rôle stratégique tant pour les SM que pour la haute fonction publique.

Comité des hauts fonctionnaires : réunions thématiques aux 15 jours pour le dîner.

Dîner de l'EFPC pour les SM tous les premiers vendredis du mois. Il s'agit de présentations suivies de discussions.

### 3.4

#### Un cadre corporatif où le plan d'ensemble de la gestion gouvernementale a un indice sur le plan particulier de la gestion de chaque ministère

De nos jours, les sous-ministres arrivent dans un ministère, inspirés par une vision corporative. La plupart viennent des rangs des sous-ministres adjoints. Déjà, à ce niveau, ils n'appartiennent pas à un ministère spécifique, mais au Réseau du Leadership c'est-à-dire à la corporation gouvernementale. Tôt dans la carrière, la mobilité interministérielle des cadres favorise une perspective gouvernementale plutôt qu'uni-ministérielle. Sept autres types d'instruments contribuent à l'approche corporative plutôt que ministérielle. Le Comité des hauts fonctionnaires (mieux connu en anglais sous le nom de COSO) repère les candidats potentiels au poste de sous-ministre délégué et en titre. Une journée d'accueil des nouveaux titulaires a lieu à l'École de la fonction publique du Canada; en plus d'expliquer le cadre et les défis de la fonction, la séance offre des instruments de référence, des occasions de transmission de la culture organisationnelle, ainsi qu'une occasion de création de liens plus informels entre les membres de la communauté. Troisièmement, le greffier convient avec chacun des SM d'un contrat de rendement (composé d'objectifs clés et continus, d'éléments horizontaux, d'objectifs désignés et des objectifs personnels d'apprentissage). La liste de priorités du greffier ainsi que d'autres outils comme le Cadre d'imputabilité de gestion du ministère (le document *Plans et priorités* adapté en actions et résultats) encadrent la pression corporative. À la fin de l'année, un comité visiteur recueille les informations (auto-évaluation, point de vue du ministre, des organismes centraux et d'organismes comme le commissaire aux langues officielles). Le CHF/COSO étudie les dossiers et recommande des cotes au greffier, qui transmet ses recommandations au Premier ministre. Les retraites et le système des comités permettent à la fois d'obtenir les avis des membres de la communauté sur des projets gouvernementaux en

développement et de créer un sentiment d'inclusion de chacun dans la production des politiques et initiatives gouvernementales. Les activités corporatives de soutien comprennent l'offre de mentorat, la disponibilité de soutien personnel, l'encadrement par le greffier, ainsi que l'offre d'activités d'apprentissage continu.

La gestion passe ainsi d'horizontale à corporative et incite les sous-ministres à considérer leur contribution comme un apport qui excède les frontières de leur ministère pour embrasser le rendement de l'ensemble du gouvernement. De plus, l'engagement des sous-ministres à fondre les priorités du ministère à celles du gouvernement du jour et, parallèlement, l'obligation de rendre des comptes au Premier ministre, via le greffier, constituent des jalons de la gestion corporative.

### 3.5

#### Les répercussions de ces tendances sur les relations avec les ministres et les ministères

L'évolution dans le temps des profils de provenance et le Réseau du Leadership contribuent en principe à une appartenance plus corporative que ministérielle. Ce changement a été critiqué par plusieurs employés des ministères (voir les études de Zussman), car il réduisait le nombre de promotions internes en fin de carrière, protégeait moins la culture ministérielle, réduisait la solidarité interne des administrations et favorisait une perception qu'il y avait plus de possibilité d'intervention depuis le centre du gouvernement. Au fil des ans, on a assisté au renforcement de l'identification corporative via les institutions (autorité accrue du Premier ministre et du greffier) et les mécanismes de gestion corporative (déjeuner de débriefage, comités de coordination, évaluation du rendement, retraites, sélection et initiation).

Pourtant, tout sous-ministre comprend très bien que ce qui fera son succès, c'est d'abord son rendement au sein de son ministère et dans ses relations avec son ministre. Aucun ne cherche la confrontation avec

son ministère d'affectation pour satisfaire les intérêts de la corporation (Bourgault, 2002, chap. 3). Le sous-ministre doit plutôt trouver comment faire passer dans le ministère les priorités du greffier et du gouvernement. Ces tendances corporatives ont néanmoins des répercussions sur les relations qu'entretiennent les sous-ministres avec leurs ministres et ministères.

Ces tendances ont consacré le caractère multiple de l'obligation de rendre compte des sous-ministres : au Premier ministre, au greffier, à la corporation, au ministre. Idéalement, cette reddition de comptes n'est pas hiérarchisée, mais simultanée; des conflits demeurent possibles lorsque les demandes des uns et des autres ne convergent pas. La principale occupation du sous-ministre est d'alléger ces tensions : les organismes centraux réduisent les ressources, alors que le ministre a des projets dépensiers; le centre veut diminuer tel type d'engagement du gouvernement, alors que le ministre apprécie vraiment un type de programmes; les services du ministère envisagent un programme auquel le ministre ne tient pas; le Conseil du Trésor sabre dans telle catégorie de dépenses, alors que des services du ministère cherchent à les augmenter; les groupes de pression réclament tel type d'action, dont le gouvernement ne veut plus, etc. Un haut fonctionnaire nous dit : « Il arrive assez souvent de dire Non à un ministre. Quatre-vingt-dix pour cent des fois, c'est que le ministre ignore qu'il ne peut faire ce qu'il envisage. Si le ministre insiste il faut lui expliquer en détail la situation. S'il insiste encore, tu peux lui dire que tu en parleras au Premier ministre et normalement, le dossier s'arrête là! ».

La règle générale veut que la loyauté première du sous-ministre aille à son ministre (*Guide du sous-ministre*, p. 15). Cependant, en cas de conflit avec les priorités gouvernementales, la loyauté du sous-ministre ira au Premier ministre, car il représente le gouvernement auprès du ministre. Normalement, la loyauté du sous-ministre privilégie le greffier plutôt que ses pairs, mais des cas récents illustrent l'exception à cette règle.

Plusieurs sujets alimentent des frustrations dans les rapports ministres-sous-ministres : conflits de personnalité, différentes façons de travailler (encore que le sous-ministre doive en principe s'adapter à celle du maître politique), un ministre reproche à son administrateur général d'avoir mal défendu un projet auquel il tenait ou se montre déçu de la réserve affichée par le SM; le ministre estime que le SM ne lui donne pas une collaboration suffisamment empressée; le ministre souhaiterait plus d'exposition publique pour son nouveau programme; le ministre veut que le SM « vende » ses projets à ses collègues SM. La réciproque vaut tout autant : les sous-ministres souhaitent que leur ministre ne trébuche pas lors de la réunion du cabinet et sache convaincre ses collègues; ils s'inquiètent toujours des déclarations publiques « spontanées » de leur ministre.

Lorsque le sous-ministre croit que le centre s'oppose à un projet, il tentera d'en dissuader le ministre. Comment le sait-il? Par de nombreux moyens subtils et plus ou moins formels comme l'explique un ancien greffier :

Ces interventions du personnel du BCP prendront généralement la forme [après discussion au comité spécialisé des ministres ou après information du Premier ministre] de suggestions subtilement formulées aux auteurs du mémoire au cabinet [ministre et sous-ministre du ou des ministères concernés] et auront pour effet d'influencer directement la formulation de la politique (Tellier 1972, p. 378).

Le ministre peut en appeler au PM de la position du BCP, du comité ou du sous-ministre, mais il lui faut, comme l'écrivait Tellier, d'excellentes relations avec le PM ou une grande influence dans le parti (Tellier, 1972, p. 379-380) : pour qu'un intermédiaire comme le BCP agissant pour le PM, se dresse entre le ministre et le SM... il faut qu'un ensemble de circonstances prévalent : il faut que la compétence et la crédibilité du personnel du BCP soient reconnues auprès du M et SM concernés (le BCP la détient, selon la description qu'en fait Robertson

en 1971), il faut que le ministre concerné n'occupe pas une place de premier plan auprès du PM, et il faut que le SM concerné ne constitue pas un des conseillers privilégiés du chef du gouvernement... « Tel ministre prétendait pourtant qu'en confrontation finale avec son administrateur général, il gagnerait (Savoie, 2005) et, en ces matières, l'épreuve de réalité s'avère souvent surprenante. En effet, les règles générales veulent que tout dépend des enjeux et des personnes en cause, que le PM sera inflexible sur certains sujets qui lui sont chers, quelle que soit la personne qui fait une proposition, et que le capital de confiance entre des uns et les autres (PM, chef de cabinet et greffier) joue un rôle fondamental. Ainsi un sous-ministre aguerri l'emportera presque à coup sûr contre un nouveau ministre mal assuré et bénéficiant de peu d'appui, tandis qu'un pilier du parti pourra obtenir la mutation de son administration général.

#### 4 La reddition de comptes

La reddition de comptes des sous-ministres épouse les contours des obligations légales qui lui sont faites, ainsi que des pouvoirs et mandats qu'il a reçus. Plusieurs agents lui en confient : le Premier ministre, le ministre, le greffier, les organismes centraux, le Parlement, certains agents du Parlement, des organismes publics, ses pairs et ses employés. La reddition de comptes des sous-ministres est donc multiple. La difficulté vient du fait qu'une même action, dans ses diverses dimensions, puisse faire l'objet de plusieurs obligations de rendre compte simultanées sous autant d'aspects différents et quelquefois divergents : par exemple, les dépenses financières pour l'accès à l'information nécessiteront des comptes à rendre au greffier, au Conseil du Trésor, à un comité de pairs, au commissaire, au Bureau du vérificateur général et peut-être à un comité du Parlement. Le défi du sous-ministre est de faire engager des actions qui satisfassent à *la fois* aux objectifs et normes de tous ces agents, et d'en rendre ensuite compte à chacun selon son angle de préoccupations.

Face au Premier ministre qui choisit et recommande le sous-ministre dans une affectation ministérielle et signe son évaluation de rendement, le sous-ministre a un mandat d'agent qui sert le gouvernement en se trouvant affecté à un ministère pour en servir le ministre. Il rend des comptes au sujet de l'appui fourni au ministre, de la mise en œuvre du programme gouvernemental et des mandats particuliers que le Premier ministre ou le cabinet ont pu lui confier<sup>7</sup>.

D'après nos entrevues, dans la vie de tous les jours, il est rarissime que le Premier ministre téléphone directement à un sous-ministre pour lui donner une directive. Plusieurs retraités qui ont passé plus de 15 ans comme sous-ministre n'ont jamais vécu cette expérience. Des situations particulièrement intenses, comme des négociations constitutionnelles, peuvent donner lieu à des appels « pour s'informer ». La personnalité des premiers ministres joue ici un rôle : Mulroney se faisait moins formaliste que Trudeau ou Chrétien. Il n'y a donc pas de directives données par le Premier ministre dans la vie de tous les jours. Les appels d'information de sa part ou de son cabinet traduisent des préoccupations que décodera tout haut fonctionnaire le moins expérimenté. En tout temps, c'est le Premier ministre qui porte le jugement final sur la conduite d'un sous-ministre :

le fait que les sous-ministres soient nommés en vertu d'une recommandation du Premier ministre témoigne de la responsabilité qu'a celui-ci envers le rendement global du gouvernement. En fin de compte, le Premier ministre, grâce aux conseils du greffier du Conseil privé, décidera si une quelconque action est appropriée concernant la responsabilisation du sous-ministre (*Guide du sous-ministre*, p. 18).

Dès leur nomination, les ministres reçoivent un guide qui leur explique le lien particulier qui relie le sous-ministre au Premier ministre :

En raison de leur participation à la gestion collective du gouvernement, les sous-ministres doivent également répondre au Premier ministre de l'application des politiques du Conseil des ministres dans son ensemble ainsi que du respect des exigences du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Cela les oblige à s'assurer que des consultations interministérielles ont lieu chaque fois qu'une question concerne plusieurs ministères. À ce titre, les sous-ministres doivent tenir le secrétaire du cabinet au courant de toute question qu'ils jugent assez importante pour influencer sur leurs responsabilités ou sur celles de leur ministre. Si la question est suffisamment importante, le secrétaire du cabinet en informe le Premier ministre (*Le Guide du ministre et du ministre d'État*, p. 7).

Il y a lieu de lire cet énoncé comme une mise en garde servie aux ministres.

La législation établit clairement que le sous-ministre travaille d'abord sous l'autorité du ministre : « Ainsi, comme on le note dans *La responsabilité constitutionnelle*, “la loyauté suprême” du sous-ministre revient à son ministre » (*Guide du sous-ministre*, p. 15). Cette autorité s'arrête avec la conformité légale de son exercice. À l'intérieur de la légalité se posent des choix d'opportunité, et le ministre reste responsable des choix qu'il fait dans ce domaine, avec ou malgré les conseils du sous-ministre. La reddition de comptes la plus quotidienne du sous-ministre s'exerce envers le ministre et au sujet de l'appui fourni dans tous les aspects du portefeuille que détient le ministre : tant le ministère que les organismes, les mandats et les dossiers particuliers.

Dans le cadre de ses activités quotidiennes, c'est à son ministre que le sous-ministre doit rendre des comptes. Cette obligation ne peut exister sans qu'il soit fait référence à la responsabilité des ministres devant le Parlement. Les sous-ministres agissent au nom de leur

ministre, exerçant les pouvoirs légaux de ces derniers en leur nom et ayant un rôle à jouer en ce qui a trait au contrôle et à la supervision des ressources financières, humaines et autres du ministère. Ils doivent donc rendre des comptes à leur ministre. (*Guide du sous-ministre*, p. 16)

Au sein du ministère, son rôle d'appui à la reddition de comptes du ministre consiste à prévenir les erreurs, les déceler dès que possible, en informer le ministre, prendre les mesures correctrices et les sanctions s'il le faut... tout cela pour que son ministre puisse exercer sa responsabilité politique devant la Chambre :

... le ministre est comptable dans le sens où il s'occupe des questions devant le Parlement et en accepte la responsabilité. Le ministre dira au Parlement qu'une erreur s'est produite, qu'il a enquêté sur la situation et pris des mesures afin que cela ne se reproduise pas. Le sous-ministre est responsable de l'efficacité de la gestion de son ministère et doit rendre compte au ministre de ce qui n'a pas fonctionné... C'est au sous-ministre qu'il incombe de s'attaquer ouvertement et directement aux problèmes et d'améliorer les pratiques de gestion au sein du ministère (*Guide du sous-ministre*, p. 18).

La reddition de comptes face au greffier s'exerce principalement dans trois domaines : les attentes de rendement et leur évaluation constituent la reddition de comptes la plus personnelle du sous-ministre et le greffier recommande la cote de performance et le boni financier au Premier ministre. Deuxièmement, depuis quelques années existent les priorités du greffier, dont la plupart transcrivent en termes administratifs les priorités gouvernementales; celles-ci formeront en grande partie le contrat de rendement des sous-ministres. Enfin, le greffier peut donner de temps à autre des instructions particulières, des mandats ou même faire des rappels à des sous-ministres : c'est le cas notamment

des trois aspects de leur engagement horizontal. Le *Guide du sous-ministre* exprime clairement ce lien de responsabilité :

celui-ci est, au sein du gouvernement fédéral, également comptable envers le Premier ministre, par l'entremise du greffier, afin d'appuyer le ministre d'une façon qui est conforme au programme et à la direction de l'ensemble du gouvernement. De cette façon, les sous-ministres contribuent à maintenir l'unité du gouvernement (*Guide du sous-ministre*, p. 15-16).

Au-delà de ces instruments formels, la résultante de la vie administrative peut déclencher une reddition de comptes assortie de sanctions : selon nos entrevues, des greffiers ont déjà « mis sous tutelle administrative » des ministères à problèmes trop nombreux, et des sous-ministres ont été déplacés, remplacés ou mis à la retraite.

Les normes des organismes centraux expriment les directives émises ou autorisées par le cabinet et les comités ministériels. Les sous-ministres doivent rendre des comptes au sujet des pouvoirs qui leur sont confiés par les organismes centraux, notamment en matière de ressources humaines, de finances et de biens publics. Cette reddition de comptes s'exprime formellement par des rapports périodiques et annuels ainsi que par des réponses à des questions posées par les représentants des organismes. Des entretiens avec des responsables d'organismes centraux et des anciens sous-ministres ont permis de consigner quelques cas où la délégation de décisions vers des ministères et des sous-ministres a été révoquée pour un certain temps parce que l'organisme central n'était pas satisfait de la manière dont les règles et procédures étaient appliquées dans certains ministères et organismes. L'évaluation du rendement de chacun par les pairs, qui inclut la consultation des organismes centraux, contribue à cette reddition de comptes. Inversement, les sous-ministres d'organismes centraux font aussi l'objet de cette procédure, ce qui les rend comptables de leurs

pratiques à leurs collègues sous-ministres de ministères. Pour ne pas s'exposer à l'opprobre et aux conséquences de fautes de gestion ou d'erreurs de jugement, certains sous-ministres peuvent se contenter de suivre les prescriptions formelles des organismes centraux, plutôt que de se conformer à l'esprit de la reddition de comptes. Par exemple, la restriction mentale et la rétention d'information pourraient permettre à des sous-ministres d'éviter que l'organisme central ne sache que des difficultés existent dans la gestion d'un programme. On ne pourra jamais codifier de manière détaillée toutes les dispositions de la reddition de comptes, mais les sous-ministres ont, et ont toujours eu, le devoir d'interpréter largement et pro-activement leurs obligations de mandataires : par exemple, ils ont le devoir moral d'informer les organismes centraux des difficultés qui surviennent dans la gestion des fonds publics au sein de leur ministère.

Les sous-ministres rendent aussi des comptes au Parlement par la comparution devant des comités parlementaires au sujet de la « supervision des ressources financières, humaines et autres du ministère », l'exécution des programmes, la prestation des services ainsi que les progrès réalisés à ces égards (*Guide du sous-ministre*, p. 12-16). Les règles d'engagement arrêtées par le Bureau du Conseil privé traduisent une dilution de ce que le *Rapport McGrath* a proposé en 1986. Les sous-ministres s'expriment au nom du ministre et avec sa permission pour répondre à des questions afin d'expliquer les politiques et les actions du ministère. Ils ne prennent aucunement position sur le bien-fondé des politiques et ne donnent aucune information qui ne soit pas accessible au public. Le Bureau du vérificateur général juge que l'obligation redditionnelle des sous-ministres devant le Parlement n'est pas assez claire en ce qu'elle ne précise pas si les sous-ministres répondent de leur gestion à titre personnel ou au nom du ministre. Il souhaite que les attentes à l'égard du sous-ministre, fixées par le greffier, soient communiquées aux comités parlementaires et que ceux-

ci sachent mieux utiliser le cadre de responsabilisation des sous-ministres pour effectuer leur travail d'examen de la gestion des sous-ministres (BVG, 2002, 2.44-2.46).

Il reste difficile de concilier deux zones de responsabilisation qui se chevauchent aussi souvent (M et SM) et deux redditions de comptes qui peuvent s'avérer contradictoires. La diffusion des résultats d'enquêtes (telle chose fut-elle la faute du ministre ou du sous-ministre?) nuirait au principe de l'anonymat du conseil professionnel et donc à la qualité du travail d'appui au ministre.

## 5 Conclusion

L'ensemble du rapport met en relief, d'une part, l'évolution du rôle, des responsabilités et de la carrière des sous-ministres et, d'autre part, l'évolution de la pratique de ses fonctions, pour montrer comment se sont accrues ses obligations de mandataire du gouvernement sur le plan de l'exécution et de la reddition de comptes.

Cependant, le sous-ministre est investi de mandats de plusieurs sources simultanées et il doit rendre des comptes à des mandants dont les préoccupations et, quelques fois les intérêts, peuvent s'avérer occasionnellement concurrents, sinon divergents. Qui plus est, les enjeux sont élevés pour un sous-ministre : il détient un poste stratégique et toute erreur ou négligence de sa part aura des conséquences très importantes; il est habité d'un sens de l'intérêt général qui lui fait attribuer beaucoup d'importance à son succès; il se sait très observé : de l'intérieur, d'en haut et aussi par les clients du ministère (Bourgault, 2002, chap. 4); enfin, il table sur un statut professionnel précaire qui pardonne peu les erreurs.

Dans ce contexte, on peut affirmer que les sous-ministres, dans leur préoccupation de remplir simultanément de multiples mandats très différents, jouissent d'une certaine marge d'appréciation et qu'ils

agissent par « *proprioception* ». La *proprioception* est la capacité du cerveau humain et animal de rechercher les contraintes fortes de son milieu pour ensuite commander à ses organes de s'y adapter. En ce sens, une qualité fondamentale des sous-ministres consiste à décoder les signaux de son milieu, à les hiérarchiser et à organiser ensuite une stratégie d'action en conséquence, dans le but de répondre aux attentes contraignantes de ce milieu. Un sous-ministre explique : « Normalement, un sous-ministre devrait savoir ce qui importe au Premier ministre. Il devrait aussi se tenir au courant des politiques et des initiatives qui se préparent au centre et s'ajuster en conséquence. » Un ancien greffier est décrit comme « ... n'aimant pas les surprises et devenant très irritable lorsque quoi que ce soit allait mal ». Enfin, un sous-chef conclut : « Tu regardes toujours au-dessus de ton épaule, pour voir qui t'observe pendant que tu gères, surtout depuis que le Centre est plus organisé. Tu dois anticiper ce que les autres veulent, surtout les agences centrales ».

Certains de ces signaux sont formels comme les attentes du greffier, la législation et les règlements et directives des organismes centraux. D'autres ne sont pas toujours aussi clairs, ni permanents comme c'est le cas des orientations gouvernementales et de celles du ministre. Les signaux et attentes des politiciens sont décrits par un administrateur général comme « oraux, informels, indirects, surtout lorsque le terrain juridique n'est pas trop solide! » Les attentes changent de plus en plus rapidement avec les effets de la mondialisation et l'évolution des connaissances scientifiques et du droit, comme l'explique un sous-ministre interviewé : « Souvent, ce que tu obtiens à la fin d'un processus raffiné et long d'élaboration des politiques se trouve déjà dépassé à certains égards. Les choses changent si rapidement aujourd'hui. Il te faut t'ajuster continuellement et modifier ta vision des choses et ton plan. Cela se fait par la perception maximale des environnements et l'apprentissage organisationnel continu ». Au surplus, certains des

signaux qui apparaissent sur le radar des sous-ministres sont plus informels : c'est le cas de la compréhension des conventions, de l'interprétation des traditions, de la culture organisationnelle et de l'anticipation des attentes du ministre et du greffier.

L'anticipation des attentes de l'entourage, parfois contradictoires et le choix de stratégies d'action ont des conséquences sur leurs décisions et donc sur leur comportement. Il est certain que la formalisation des appareils centraux (rôle du Premier ministre affirmé par la présence des médias électroniques, croissance du Cabinet du Premier ministre, activation des comités de ministres, accroissement de la capacité organisationnelle du BCP, développement de la gestion horizontale et corporative) ne peut que renforcer les préoccupations « du centre », qui deviennent les préoccupations du sous-ministre. Il ne s'agit pas de prétendre ici que les attentes du « centre » n'existaient pas au temps de MacKenzie-King. Elles ont tout simplement connu plus de formalisation et d'importance depuis les 50 dernières années, ce qui contribue à « orienter » la perspective de travail des sous-ministres.

Dans ce contexte, peut-il être envisageable qu'un sous-ministre laisse la gestion de programmes à un ministre qui en manifeste clairement l'intention par des signaux forts? Un sous-ministre rappelle « qu'il y a une tradition bien établie au Canada à l'effet que les politiciens se tiennent à l'écart de la gestion des programmes ». Questionnés à ce sujet, plusieurs sous-ministres ont expliqué : « Quand un sous-ministre sent ou voit que dans la conduite particulière d'un dossier, il y a accord du Premier ministre, du président du Conseil du Trésor, du Secrétariat du Conseil du Trésor, et du ministre, alors il n'a pas à intervenir, même si l'initiative lui paraît incorrecte! Pourquoi devrait-il se jeter devant le train qui s'en vient? ». D'autres, scandalisés par ce type d'affirmation cynique, rétorquent : « Il devrait s'y opposer tout simplement par ce que c'est son rôle de le faire et que dans ce système, s'il ne le fait pas, personne d'autre ne pourra le faire à sa place! Comme administrateur

du ministère, tu en as la responsabilité. Tu dois faire corriger les choses et alerter le greffier. » D'autres encore évitent le cœur du sujet en commentant : « Traditionnellement, on ne se mêle pas de ces affaires plutôt politiciennes de publicité. De toute façon, cela reste marginal dans le système! »... Voilà peut-être une autre manifestation du phénomène de proprioception!

Est-ce qu'un sous-ministre peut accepter que son ministre intervienne directement, sur une base courante, auprès de ses subalternes? Certains répondent : « Je ne vais pas faire du baby-sitting lorsque mon ministre contacte mes fonctionnaires. Ceux-ci ont cependant la consigne de ne rien accepter de faire d'illégal. Alors, ils doivent m'alerter et j'en parlerais au ministre, et si cela ne va pas, je lui dirai que j'en parlerai au Premier ministre! ». Certaines règles ont été diffusées à cet égard :

Il convient toutefois de rappeler que le personnel ministériel exclu n'est pas autorisé à donner de directives aux fonctionnaires. Quand il demande de l'information ou transmet les instructions du ministre, il passe normalement par le sous-ministre (*Guide du sous-ministre*, p.17).

Des conventions et des règles claires guident ces situations et elles ont été exposées tant aux ministres qu'aux sous-ministres. Quelques-unes des conventions qui encadrent ces rapports prévoient que le ministre ne se mêle pas de la gestion courante des programmes du ministère. Il peut cependant obtenir toutes les informations qu'il souhaite en utilisant les canaux d'information préalablement mis en place entre son cabinet et le bureau du sous-ministre. En situation d'urgence, toute communication est bien fondée mais le fonctionnaire doit alors en aviser son sous-ministre.

Des règles formelles publiées en 2002 et 2003 reprennent des conventions réputées bien établies, pour confirmer l'obligation du

sous-ministre de protéger la responsabilité collective du gouvernement en faisant respecter la loi; elles signalent tant au ministre qu'au sous-ministre la marche à suivre en cas de différend :

Tout sous-ministre est responsable, en tout premier lieu, envers son ministre, et leurs rapports mutuels de coopération sont fondamentaux. Les conseils prodigués par les sous-ministres à leur ministre doivent être objectifs et conformes à la loi. En cas de conflit entre les instructions du ministre et la loi, celle-ci l'emporte (*Le Guide du ministre et du ministre d'État*, p.7).

Les sous-ministres devraient également consulter celui-ci (le greffier) lorsque surviennent dans la gestion du ministère ou du portefeuille des problèmes qui peuvent avoir une incidence sur la capacité du Conseil des ministres en tant que collectivité de maintenir la confiance de la Chambre des communes et de faire avancer son programme législatif et politique. Dans de tels cas, le sous-ministre peut également vouloir consulter le secrétaire du Conseil du Trésor (*Guide du sous-ministre*, p.16).

Des règles existent donc et les sous-ministres doivent constamment choisir un comportement exemplaire ou une ligne de conduite adéquate pour traiter les difficultés qui se présentent quotidiennement. Il faut souhaiter que la proprioception ne prive pas les sous-ministres du réflexe de respecter la lettre et l'esprit des règles dans la mesure où ils souhaitent éviter d'être vus sous un jour défavorable pour avoir mis des interlocuteurs plus haut-placés dans la délicate situation de devoir intervenir. Dans ces cas, la rétention de l'information contribue à l'évitement de la responsabilité.

Dans le contexte des commentaires portant sur une affaire comme celle dite « des commandites », il sera tentant pour plusieurs de multiplier les recommandations spontanées. Par exemple on entend déjà certains

suggérer la fin des nominations discrétionnaires ou de la recommandation du Premier ministre; d'autres souhaitent réorienter l'énergie du sous-ministre vers son ministère ou le rendre exclusivement responsable des dépenses de fonds. Pour notre part, il nous semble opportun de procéder selon une logique causale : quel fut le problème? Quelles en sont les causes? Comment remonter le plus loin possible dans la chaîne des causes?

D'après notre recherche et les éléments soumis à la Commission d'enquête dont nous avons eu connaissance, des problèmes se sont posés dans plusieurs zones de l'action publique, dont celle des sous-ministres, à laquelle nous réserverons exclusivement notre attention. Nous nous trouverions en présence d'un problème dont les causes systémiques doivent être trouvées :

- s'il était avéré qu'un sous-ministre avait eu connaissance ou soupçon d'irrégularités quant au processus suivi ou quant aux manières de traiter des questions de fond et qu'il avait négligé d'enquêter, ou d'en avertir le ministre; ou que, si le ministre se trouvait impliqué, le sous-ministre avait négligé de lui conseiller formellement de procéder autrement; ou enfin, s'il était avéré que le sous-ministre n'avait pas prévenu les autorités du Conseil privé;
- s'il était avéré qu'un sous-ministre délégué d'autorités d'un organisme central avait négligé de prévenir celui-ci qu'un rapport de vérification interne soulevait des difficultés majeures à ce sujet;
- s'il était avéré qu'un sous-ministre avait eu connaissance ou soupçon de pratiques irrégulières de gestion des ressources humaines et n'avait pas ou n'avait pas pu intervenir pour protéger les principes de la suprématie de la règle de droit, de la sécurité et du professionnalisme des agents publics sous ses ordres, et la confiance des citoyens et de la Chambre.

Dans la mesure où l'aveuglement de l'acteur en question ne serait pas explicable par la corruption, la politisation partisane, le chantage ou quelque enrichissement personnel, il faut voir la cause de tel agissement dans le phénomène de proprioception qui fait qu'un agent choisit une conduite qu'il croit conforme aux désirs de ceux qui commandent le système.

En l'espèce, une nomination par concours n'aurait pas influencé ce comportement autant que ne l'aurait fait une meilleure protection dans l'exercice des fonctions. D'ailleurs si un titulaire, dans une telle situation, en avait prévenu la direction du BCP il aurait, sinon joui d'une meilleure protection, en tout cas dégagé sa responsabilité professionnelle. Si un sous-ministre, dans une telle situation, s'était trouvé *exclusivement et personnellement* responsable du respect procédural quant à la dépense des fonds, il aurait probablement choisi d'intervenir plus vigoureusement pour se renseigner sur la situation et, au besoin, freiner et corriger les pratiques incorrectes.

Certains souhaiteraient réorienter l'énergie du sous-ministre vers son ministère. Cette prescription passéiste a peu de liens avec le problème en cause. La gestion horizontale touche tous les ministères et la difficulté faisant l'objet de l'enquête n'en touche qu'un seul. Aucun élément de preuve n'a montré que le titulaire du ministère était trop occupé pour être attentif à son ministre ou à certains cadres supérieurs, et encore moins que la gestion horizontale l'occupait trop pour qu'il puisse empêcher les irrégularités découvertes. Au contraire, si le titulaire avait été plus « horizontal », il aurait alerté le BCP, le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique au sujet des pratiques qui furent portées à son attention. La gestion horizontale contribue à la qualité des politiques et à la coordination gouvernementale; sans elle, les sous-ministres devraient passer plus de temps à régler plus de problèmes et de crises.

À partir de la théorie des causes, il nous semble que les recommandations pertinentes quant au domaine d'intervention des sous-ministres devraient toucher quatre domaines : l'intervention du ministre dans la gestion des programmes, le maintien en fonction, la responsabilité exclusive des processus, et la promotion et la surveillance de valeurs de leadership adéquates chez les sous-ministres.

- *L'intervention du ministre dans le ministère est un droit bien ancré, renforcé par l'entière responsabilité du ministre devant le Parlement. Le pouvoir exécutif au Canada s'exerce largement en fonction de conventions. La convention le lui fait utiliser avec réserve et selon l'entente convenue avec le SM, lorsqu'il s'agit de la gestion des programmes. Il y aurait lieu d'adopter une pratique afin de formaliser et systématiser ce type d'entente pour convenir de ses circonstances et modalités.*
- *Le maintien en fonctions est aujourd'hui décidé discrétionnairement par le Premier ministre. Ce principe démocratique de première importance mérite d'être conservé, mais devrait être assorti d'une disposition permettant au sous-ministre démis d'attirer l'attention du commissaire à l'éthique lorsqu'il estime que sa démission est liée à une intervention destinée à éviter des pratiques irrégulières. Une telle situation aurait conforté le titulaire dans son rôle de protecteur des fonds et de l'intérêt publics.*
- *Les décisions d'attributions budgétaires doivent rester un privilège ministériel. Cependant le respect des règles procédurales ne peut plus continuer de faire l'objet d'une responsabilité ambiguë ou partagée entre le ministre et le sous-ministre. Le sous-ministre doit en devenir le responsable personnel, ultime et exclusif tant devant les autorités centrales mandantes que devant les comités parlementaires qui examinent ces zones de responsabilités. Une telle situation aurait donné au titulaire la légitimité et l'intérêt suffisants pour mieux s'enquérir et éventuellement s'opposer aux pratiques irrégulières.*

- *À cause de la mutation des défis et modes d'intervention du secteur public, **il faudra compter sur un leadership irréprochable**, exemplaire et fondé sur des valeurs adéquates et adéquatement soutenues, ainsi que renforcées par une vigilance accrue des responsables du système de gestion publique. Le suivi du leadership doit devenir un objet d'attention constante de la part des responsables des organismes centraux et se refléter tant dans les contrats de performance que dans les évaluations de rendement. Tout leadership comporte une dimension pro-active à l'égard des valeurs poursuivies plutôt que seulement l'observation stricte et réactive de prescriptions juridiques accroissant des contrôles déjà très nombreux mais peu suivis dans la mesure où les conditions pour les suivre ne se trouvent pas réunies.*

Lors de crises, les systèmes bureaucratiques réagissent spontanément en multipliant les règles et contrôles additionnels. Le système actuel ne manque pas de règles, ni de dispositifs centraux de contrôle, bien au contraire. En ajouter contribuerait à asphyxier le système et à ajouter aux coûts du service public... sans pour autant agir sur les causes du mal. Il faut plutôt créer les conditions propices à leur mise en pratique vigilante et constante.

## Notes en fin de texte

---

- <sup>1</sup> L'auteur remercie les évaluateurs anonymes et les professeurs James Iain Gow et Donald Savoie de leurs commentaires et reste seul responsable des opinions et des erreurs que comporterait ce texte.
- <sup>2</sup> Comme d'habitude, nous avons promis la confidentialité des sources, le caractère non attributif des citations et le caractère non nominatif des extraits. Ces engagements sont scrupuleusement respectés ici.
- <sup>3</sup> L'instrument, préparé à l'initiative du Premier ministre, reçoit ensuite la signature de deux ministres avant que le Gouverneur général ne le signe, puisqu'un quorum de quatre membres du Conseil privé valide la tenue d'une réunion. Certains articles de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* encadrent le statut et la nomination des sous-ministres.
- <sup>4</sup> Voir aussi *Guide du sous-ministre*, p. 17.
- <sup>5</sup> Ces données peuvent être trompeuses pour trois raisons : on parle d'un groupe d'environ 25 personnes, et deux ou trois données ont un effet marqué sur la moyenne; deuxièmement, à cause des nominations en mode « chaise musicale », c. -à-d. cinq à huit nominations simultanées, parfois deux fois dans la même année (décembre et juin); si on procède à une observation des données juste après ces changements, les moyennes baissent : par exemple, au 1<sup>er</sup> juillet 2003, la moyenne était de 1,6 année car des changements majeurs étaient survenus quelques semaines auparavant. Troisièmement, les moyennes tiennent compte du temps passé jusqu'à ce jour dans un poste et on ne peut jamais savoir combien de temps certaines personnes demeureront dans le même poste.
- <sup>6</sup> Osbaldeston avait observé que les sous-ministres de 1987 étaient en poste depuis moins de deux années. Son étude de même que celles de Bourgault et Dion (1988 et 1990) auraient tiré un signal d'alarme au sein de la communauté.
- <sup>7</sup> Il est de tradition de mentionner que le service au public et à la clientèle devrait faire partie des critères de reddition de comptes. Voilà les prétextes idéaux sur lesquels la bureaucratie prend appui pour s'élever au-dessus des politiciens démocratiquement élus. Ces critères doivent s'appliquer aux élus plus qu'aux bureaucrates de tous rangs, ceux-là mêmes qui pourraient utiliser cette approche pour promouvoir leurs intérêts corporatistes. Les objectifs de rendement que le greffier impartit aux sous-ministres, à partir du programme gouvernemental, ont toujours une composante se rapportant à ces préoccupations.

## Bibliographie

---

Aberbach, Joel, Putnam R. et Rockman B., 1981, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Bernier, Luc, Brownsey, K. et Howlett M. (sous la dir. de), 2005, *Executives styles in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

Bourgault, Jacques, 1982, « Paramètres synergiques du pouvoir des hauts fonctionnaires », *Revue canadienne de science politique*, vol. 26, n° 2, 1983, p. 227-256.

Bourgault, Jacques et S. Dion, 1993, *Comment évaluer un haut fonctionnaire? La réponse des sous-ministres fédéraux*, Ottawa, Centre canadien de gestion (CCG).

Bourgault, Jacques, 1998, *La satisfaction des ministres des Gouvernements Mulroney face à leurs sous-ministres 1984-1993*, Ottawa, CCG, note de recherche 22.

Bourgault, Jacques, 2001, *Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement du Canada*, CCG, 30 septembre 2002.

Bourgault, Jacques, 2005a, *Corporate Management Practices in Governments of Canada: A Fact-Finding Report and Networking Initiative*, École nationale d'administration publique (ENAP).

Bourgault, Jacques, 2005b, *Les greffiers*, Institut d'administration publique du Canada (IAPC).

Bourgault, Jacques, 2005c, *Profil des sous-ministres du gouvernement fédéral du Canada (1867-2003) : une approche comparative*, École nationale d'administration publique, p. 19-29.

Bourgault, Jacques, 2002, « The Role of Deputy Ministers in Canadian Government » dans C. Dunn (sous la dir. de), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Oxford University Press, p. 430-449.

Campbell, Colin, 1989, « Review Article : The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies », *British Journal of Political Science*, 18, p. 243-272.

Canada, Bureau du Conseil privé, 2003, *Guide du sous-ministre*.

Canada, Bureau du Conseil privé, 2002, *Le Guide du ministre et du ministre d'État et du secrétaire d'État*.

Canada, Bureau du Conseil privé, site Web, mai 2005.

Canada, Bureau du vérificateur général, Rapport de novembre 2002, chap 2.

Davis, Henry, 1968, « Nature of the Privy Council », *Canadian Legal Studies / Les études juridiques*, vol. 1, n° 5, déc. 1968, p. 300-306.

Dunn, Christopher, 1995, *The Institutionalized Cabinet: Governing the Western Provinces*, Toronto, McGill-Queen's.

Dunn Christopher, 2005, « The Persistence of the Institutionalized Cabinet: The Central Executive in Newfoundland and Labrador », dans Bernier, Luc, Brownsey, K. et Howlett, M. (sous la dir. de), *Executives styles in Canada*, Toronto, University of Toronto Press. p. 47-74.

Foster, Peter, 1982, *The soccer's Apprentices: Canada's Super-Bureaucrats and the Energy Mess*, Toronto, Collins.

Granatstein, Jack, 1982, *The Ottawa Men, The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Toronto, Oxford University Press.

Gray, Charlotte, 1985, « The Fixer, » *Saturday Night*, déc. 1985, p. 13-17.

Halliday, W.E.D., 1959, « The Executive of the Government of Canada », *Canadian Public Administration*, p. 229-241.

Hay, Murray A., 1982, « Understanding the PCO: the Ultimate Facilitator », *Optimum*, 13, 1, p. 5-21.

Hyson, Stewart, « Governing from the Centre in New-Brunswick », dans Bernier, Luc, Brownsey, K. et Howlett M. (sous la dir. de), 2005, *Executives styles in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, p. 75-90.

Jauvin, Nicole, 1997, « Le pouvoir exécutif », dans Bourgault J. et coll., *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Publications du Québec.

Lalonde, Marc, 1971, « The Changing Role of the Prime Minister's Office », *Canadian Public Administration*, p. 509-537.

Osbaldeston, Gordon, 1992, *Organizing to Govern*, Toronto, McGraw-Hill.

Pitfield, Michael, 1976, « The Shape of Government in the 1980s: techniques for policy and instruments for policy formulation at the federal level », *Canadian Public Administration*, 19, 1, p. 8-20.

Robertson, Gordon, 1971, « The Changing Role of the Privy Council Office », *Canadian Public Administration*, p. 487-508.

Robertson, Gordon, 2000, *Memoirs of a Very Senior Civil Servant*, Toronto, University of Toronto Press.

Ruff, Norman J. « The West Annex: Executive structure and Administrative Style in British Columbia », dans Bernier, Luc, Brownsey, K. et Howlett M. ( sous la dir. de), 2005, *Executives styles in Canada*, p. 225-244.

Savoie Donald, 2005, « The Federal Government: Revisiting Court Government in Canada », dans Bernier, Luc, Brownsey, K. et Howlett M. (sous la dir. de), *Executives styles in Canada*, p. 17-46.

Sharp, Mitchell, 1976, « Decision-making in the Federal cabinet », *Canadian Public Administration*, 19, 1, p. 1-7.

Simpson, Jeff, *Discipline of Power: the conservative incertitude and the liberal restoration*, New York and Toronto, Dodd, Mead.

Tellier, Paul, 1972, « L'évolution du Bureau du Conseil privé: commentaire », *Administration publique du Canada*, 15, 2, p. 377-379.

Vastel, Michel, 1994, « Miss Canada fait le grand ménage », *L'Actualité*, p. 19, 17, 28.

Zussman, David, et Jack Jabes, 1989, *The vertical solitude: managing in the public sector*, Halifax N.-É., Institute for Research on Public Policy, p. 220.

## Législation

Canada, *Lois constitutives des ministères*

Canada, *Loi d'interprétation, L.R. c. I-21*

Canada, *Loi sur la gestion des finances publiques, L.R. c. F-11*

