

**Rapport de recherche**  
**N° 22**

**LA SATISFACTION DES MINISTRES DES  
GOUVERNEMENTS MULRONEY FACE À  
LEURS SOUS-MINISTRES  
1984-1993**

*Jacques Bourgault*

Professeur  
Department de science politique, UQAM  
Professeur associé, ÉNAP



**CENTRE  
CANADIEN DE  
GESTION**

**CANADIAN CENTRE  
FOR MANAGEMENT  
DEVELOPMENT**

*Pour plus d'information ou pour obtenir  
des copies supplémentaires, veuillez  
communiquer avec le Groupe de la recherche  
et planification stratégiques du Centre canadien  
de gestion*

*Par téléphone : (613) 947-3682*

*Par télécopieur : (613) 995-0286*

*Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur  
et ne reflètent pas nécessairement les vues du  
Centre canadien de gestion*

© Centre canadien de gestion  
N° de catalogue SC94-61/22-1998  
ISBN 0-662-63582-5

## UN MOT DU CCG

Cette étude préparée par le professeur Jacques Bourgault, de l'Université du Québec à Montréal et de l'École nationale d'administration publique, examine en détails les relations entre les ministres et leurs sous-ministres pendant les gouvernements du premier ministre Brian Mulroney. Lors d'une série d'entrevues effectuée en 1995 auprès de 23 des 53 ministres nommés, de septembre 1984 à juin 1993, on a demandé à ces anciens ministres quelle était la nature des relations de travail qu'ils avaient établies avec leurs sous-ministres et leurs chefs de cabinet et s'ils avaient joué un rôle dans la nomination ou le renvoi de leurs sous-ministres. On a fourni aux ministres une liste de critères leur permettant d'évaluer le rendement de leurs sous-ministres et on leur a demandé d'indiquer, selon chacun de ces critères, leur degré de satisfaction quant au rendement de ces sous-ministres.

Il met ses résultats en contexte en examinant tout d'abord les rôles et les fonctions traditionnels des ministres, des sous-ministres et des chefs de cabinet ou adjoints de direction du modèle de Westminster. Il étudie ensuite la question de la responsabilité ministérielle, le rôle d'une fonction publique axée sur des carrières professionnelles et vouée à servir l'intérêt public. Il examine aussi les facteurs clés susceptibles d'influer sur les relations entre le ministre et son sous-ministre et porte une attention particulière aux relations entre le ministre, le sous-ministre et le chef de cabinet pendant l'époque Mulroney. Cette étude est enrichie de comparaisons intéressantes avec une étude semblable de l'auteur effectuée à Québec auprès de ministres du Parti Québécois en poste entre 1976 et 1985.

Le CCG est reconnaissant au professeur Bourgault de cette contribution importante à sa série de documents de recherche. Ce rapport suit deux études antérieures sur les sous-ministres qu'il avait réalisées pour le CCG avec son collègue d'alors, l'honorable Stéphane Dion. Nous espérons que la discussion et les conclusions qui suivent s'avéreront intéressantes et valables autant pour les fonctionnaires que pour les sous-ministres, maintenant et à l'avenir.

*La Directrice du Centre,  
Janet R. Smith*

*Le Sous-ministre adjoint,  
Recherche et planification stratégiques,  
Samuel Wex*



## SOMMAIRE

Cette étude a permis d'interroger 23 des 53 (43%) personnes devenues ministres pendant les deux mandats conservateurs entre le 17 septembre 1984 et le 25 juin 1993. Cet échantillon a été stratifié selon le mandat, la province d'origine, la langue, le sexe et le type de ministère. Ces ministres ont participé à 103 des 189 tandems (55%) ministres/sous-ministres de cette époque. Ils ont travaillé avec 63 sous-ministres différents parmi les 80 (79%) qui reçurent une affectation pendant cette période. Ils furent soumis à un entretien semi-directif qui dura de 1 à 4 heures.

Les difficultés vécues lors de la prise de pouvoir des conservateurs qui se sont aplanies en 1986, ont pu laisser croire que les ministres ne seraient pas satisfaits de l'aide professionnelle qu'ils sont en droit d'attendre dans une démocratie établie selon le modèle de Westminster de leur haute fonction publique bâtie selon le modèle de Whitehall. Cette étude a voulu vérifier cette hypothèse.

D'après notre échantillon, à 82,5% les couples ministres/sous-ministres furent réussis. L'esprit critique des ministres se développe au fil de l'expérience et de l'autonomie.

On est particulièrement satisfait de l'éthique, la capacité de travail, la loyauté, la discrétion, la connaissance du domaine du ministère, l'ajustement personnel, le respect de l'autorité du ministre, du jugement politique et de la performance des sous-ministres en commission parlementaire.

Le degré de satisfaction semble moins élevé en matières de gestion du ministère, capacité de décider, conception des politiques, évaluation des programmes, apport du contre-argument et surtout la compatibilité idéologique, l'influence dans la bureaucratie et la capacité de convaincre les groupes et clients du ministère.

En général c'est le ministre qui impose son style de fonctionnement et le sous-ministre s'y adapte facilement; les ministres conservateurs ont considéré dans une large mesure que le sous-ministre n'était pas leur principal conseiller exclusif, faisant large place au chef de cabinet; le ménage à trois fut harmonieux surtout dans les cas où les rôles furent partagés à l'intérieur d'une entreprise collective incluant le sous-ministre.

Le modèle de relations le plus pratiqué est celui où ministres et sous-ministres contribuent différemment de manière convergente à l'élaboration des politiques. Les ministres ne croient pas que les sous-chefs imposent leurs vues mais plutôt qu'ils cherchent à influencer sans usurper le contrôle du ministère.

Les ministres conservateurs se sont mieux entendus avec les sous-ministres qu'ils ont nommés qu'avec ceux dont ils ont hérité du gouvernement libéral mais ils ont eu de bonnes relations avec la vaste majorité de ceux-ci.

Le taux de satisfaction observé se compare à celui que l'étude de Bourgault-Dion avait relevé pour le cas des sous-ministres du Québec qui avaient servi les gouvernements péquistes entre 1977 et 1985.

## REMERCIEMENTS

L'auteur remercie de leur collaboration à l'étude le C.R.S.H., le Centre canadien de gestion, l'UQAM et l'ÉNAP qui financent une partie du projet, les assistants de recherche Marie-Hélène Lévesque, Brigitte Ducharme et Martine Éthier qui ont participé à la prise de contact avec les ministres, la préparation des questionnaires et la compilation des statistiques sur les mandats des gouvernements conservateurs. Il remercie aussi son ex-collègue Stéphane Dion qui a participé à la conception de l'enquête et du questionnaire et qui a réalisé quatre des entrevues. Sa gratitude s'étend aux personnels du Centre canadien de gestion notamment Ralph Heintzman, Maurice Demers et Ginette Turcot pour leur soutien actif tout au long de l'étude. Nos remerciements s'étendent à Julie Gascon pour une partie du codage et à Laurence Viens-Huard qui a mis le texte en forme. Nous remercions de leurs commentaires avisés nos collègues Barbara Carroll, Ken Kernaghan et Evert Lindquist et les évaluateurs anonymes mais conservons la seule responsabilité des opinions émises et des erreurs qui auraient pu se glisser dans l'étude.



## TABLE DES MATIÈRES

	UN MOT DU CCG .....	i
	SOMMAIRE .....	iii
	REMERCIEMENTS .....	v
I	AU COEUR DU POUVOIR EXÉCUTIF .....	1
II	L'INSTAURATION DU SYSTÈME RELATIONNEL .....	7
III	SATISFACTION .....	11
IV	LES ZONES DE SATISFACTION .....	19
V	VERS UN SYSTÈME DE DÉPOUILLES ? .....	25
VI	COMPARAISON CANADA-QUÉBEC .....	27
VII	CONCLUSION .....	33
	RÉFÉRENCES .....	35
	ANNEXE A .....	39
	ANNEXE B .....	43



# I

## AU COEUR DU POUVOIR EXÉCUTIF

### Les acteurs

Dans le modèle de Westminster le ministre est choisi par le Premier ministre pour faire partie du Conseil des ministres et assermenté devant le représentant de la Reine pour assumer des fonctions sectorielles précises (Dawson, 1963). Selon la tradition canadienne, le Ministre vient du parti majoritaire à la Chambre des communes; il s'agit donc en général d'un député ou d'une personne s'engageant à le devenir (cas Juneau); un sénateur pourrait aussi être appelé à des fonctions ministérielles dans un contexte très particulier comme ce fut le cas des conservateurs de 1979 qui n'avaient pas assez de députés dans toutes les régions du pays pour former un Conseil des ministres suffisamment représentatif; le Premier ministre choisit ses ministres selon une large variété de facteurs dont leur soutien à sa propre carrière politique, la représentativité des langues, sexes, régions, religions, les besoins de relève du parti, les services rendus au parti et la préparation académique et professionnelle de l'individu (Bernard 1980, Kernaghan et Siegel 1995). Il s'ensuit que le ministre n'est pas toujours un spécialiste du domaine qu'on lui confie, bien qu'il puisse par ailleurs manifester sagesse politique, maturité personnelle, intelligence et une forte capacité d'adaptation et d'apprentissage.

Le sous-ministre est nommé par le Conseil des ministres sur proposition du Premier ministre qui jouit d'une entière discrétion dans le choix de celui-ci. La tradition canadienne largement inspirée du modèle de Whitehall (malgré quelques différences dont l'importance de l'influence de la haute fonction britannique dans la cooptation et le statut d' « Accounting Officer » dont jouit le Permanent Secretary—Franks, 1996 et *Halsbury's Laws of England*, 380) fait que la quasi totalité des sous-ministres viennent de l'intérieur de la fonction publique (Bourgault et Dion, 1989a) et ne sont pas massivement mis à pied lors d'un changement de gouvernement encore qu'ils puissent faire l'objet d'un déplacement latéral ou dans une petite minorité de cas d'une « promotion expulsive » (Bourgault et Dion, 1990a). En principe le ministre ne choisit donc pas son collaborateur administratif le plus important, il s'est même trouvé des cas où des sous-chefs ont été affectés spécialement à des ministres pour les « cadrer », les « couvrir », les « protéger » et les « aider » (Bourgault, 1971).

Le troisième acteur considéré dans cette étude est le chef de cabinet du ministre; suivant le modèle britannique, il ne s'agissait jusqu'en 1984, que d'un simple assistant exécutif chargé de diriger une minuscule équipe d'aides politiques au ministre. Les conservateurs en 1984 choisissent d'en faire le principal conseiller du ministre, son alter ego dans certains cas et de le faire transiger à même hauteur que le sous-ministre (avec classement salarial de sous-ministre adjoint) (Bourgault et Nugent, 1995). On le voulait plus « sénior » qu'auparavant, plus compétent et expérimenté, venant du milieu des affaires, mieux payé et surtout plus influent. Ce nouveau rôle ne manqua pas de nourrir plusieurs affrontements entre les mondes politique et administratif (Bourgault et Dion, 1991). Principal conseiller politique du ministre et choisi par celui-ci (Plasse, 1994, 26), il est souvent imposé à un ministre junior ou à un ministre dont les tâches sont porteuses d'effets sur la clientèle des bailleurs de fonds du parti comme l'affirmât un ancien ministre.

### **Les tâches**

Les tâches du sous-ministre se trouvent peu définies dans les lois constitutives des ministères; on l'y fait administrateur général du ministère et principal conseiller d'un ministre lui-même tenu responsable devant le Parlement de l'ensemble du portefeuille ministériel. Par une convention constitutionnelle établie en des temps où l'État agissait moins, où le gouvernement gérait moins de ressources et où les affaires publiques étaient moins complexes et interdépendantes, la responsabilisation des ministres canadiens est à la fois collective et individuelle devant le Parlement, particulièrement la Chambre des communes. En matière de responsabilité individuelle le ministre est en principe responsable de tout ce qui se fait, se décide ou ne se fait pas dans son ministère.

Pourtant le temps et l'attention du ministre se partagent aussi à siéger en Chambre, participer au Conseil des ministres et à ses comités, servir ses électeurs, aider son caucus et supporter son parti; la direction des affaires du ministère ne lui est pas toujours facile, d'autant plus qu'il jouit rarement d'une préparation professionnelle connexe au domaine dont on lui confie la responsabilité; ces contraintes l'empêchent de diriger dans les menus détails l'action ministérielle même s'il en est totalement responsable. Aussi compte-t-il sur l'aide professionnelle d'une haute fonction publique loyale, compétente et de carrière dirigée par l'administrateur général du ministère, le sous-ministre qui dirige et encadre le travail des fonctionnaires, administre les politiques qui relèvent du ministre, conseille celui-ci en ces matières et administre le ministère... « pour que tout aille bien » !

La responsabilité des ministres peut emporter leur démission comme lorsque le ministre a personnellement enfreint des dispositions statutaires ou du code criminel, aux règles d'éthique ou de sécurité, aux conventions d'indépendance judiciaire, aux règles sur la divulgation d'intérêts, etc.; il y eut aussi démission lorsqu'un ministre fut informé de situations problématiques et qu'il refusa de donner suite aux avis de ses fonctionnaires en prenant une décision jugée par la suite inconvenante (affaire du thon); il n'y eut pas de démission pour des faits dont le ministre ne fut pas informé, dans lesquels il ne fut pas impliqué personnellement bien qu'il dût tout de même présenter des explications, des excuses et annoncer que les mesures correctrices furent immédiatement prises (affaire des moules). Ces critères de responsabilisation ministérielle dévoilent l'importance de la relation avec le sous-ministre, l'administrateur général du ministère.

### **Les relations ministres/sous-ministres**

- L'étude de la relation ministre/sous-ministre importe au plus haut point pour cinq raisons: le sous-ministre agit comme charnière entre le monde administratif qui prépare et implante les politiques, fort de ses connaissances et le monde politique qui les décide, fort de sa légitimité;
- politique et administration convergent pour aboutir aux ministre et sous-ministre exprimant à la fois les projets et intérêts du parti du gouvernement, du caucus et des groupes de pression et d'autre part la prise en compte du long terme, de la continuité, des interfaces avec les autres organismes et paliers gouvernementaux;
- la bonne relation ministre/sous-ministre illustre en outre dans quelle mesure les mandataires des membres de la Chambre élue peuvent être servis adéquatement par la bureaucratie;
- si la finalité de la fonction publique est de servir l'État à travers le service du gouvernement du jour, c'est à ce point d'ancrage des rapports entre politiciens et fonctionnaires que le test s'avère le plus révélateur;
- enfin comme la nouvelle gestion publique valorise le service au client et la qualité des services reçus il importait d'évaluer ceux-ci auprès du ministre, premier client du sous-ministre.

Chaque relation ministre/sous-ministre est particulière : la personnalité des individus la marque, de même que les ambitions de chacun, la conception de son rôle et de ses rapports avec l'autre, son expérience passée dans des situations analogues, et la perception qu'il a de sa puissance dans le système de pouvoir, et enfin elle dépend des caractéristiques socio-professionnelles (sexe, langue, région de provenance, etc.).

Il n'y a donc pas lieu de proposer un « modèle » relationnel magique par lequel ministre et sous-ministre trouveraient automatiquement satisfaction; la littérature sur le sujet ne propose que des témoignages qui présentent sélectivement des expériences générales de ministres ou de sous-chefs. Cette étude voulait plutôt étudier l'importance de certains « facteurs » pouvant affecter la satisfaction des ministres face aux sous-ministres.

### **Enjeux de la satisfaction**

Au moins cinq enjeux d'importance justifient que le ministre doive être satisfait de son sous-chef; ils tiennent à la nature du système démocratique, aux coûts et à l'efficacité des programmes, à la crédibilité du système gouvernemental et à l'opportunité de maintenir une haute fonction publique de carrière.

La Chambre des communes donne sa confiance à une équipe ministérielle chargée de mettre en oeuvre la partie du programme du parti victorieux qui fut retenue dans le discours du trône soumis au Gouverneur général par le Premier ministre; le sous-ministre doit faire en sorte que l'application de ce programme se fasse avec loyauté, diligence et compétence dans son ministère (Kernaghan, 1976) : à défaut d'un tel appui professionnel au ministre, l'influence bureaucratique risque de prendre le pas sur celle des « élus du peuple »... et c'est justement ce que reprochaient en 1984, certains groupes de conservateurs aux hauts fonctionnaires canadiens (Segal, 1997).

Les conflits engendrés par une insatisfaction des ministres accroissent les coûts de transactions au sein des organisations et nécessitent quelques fois l'ajout de personnel pour contourner certains des protagonistes en conflit.

Ces conflits nuisent à l'efficacité de l'État, lorsqu'ils résultent en non-application d'une politique ou lorsqu'ils en ont retardé l'émergence. Affichés sur la place publique par les médias, ces conflits et leurs conséquences ne manquent pas de réduire la confiance des payeurs de taxes dans le système gouvernemental qu'ils financent. La crédibilité des institutions politiques décroît

alors que s'accroît le cynisme des citoyens.

Enfin, la satisfaction des ministres peut justifier le maintien d'une haute fonction publique de carrière, si ces ministres s'estiment bien servis par des gens qui viennent du rang et jouissent de certaines garanties d'emploi. L'insatisfaction apporterait de l'eau au moulin de ceux qui prônent l'implantation au Canada d'un « système de dépouilles » fondé sur des arrivages de personnes politisées, recrutées hors de la fonction publique et qui sont remplacées systématiquement lors de changements de gouvernements. En 1984 les conservateurs reprochaient aux hauts fonctionnaires canadiens d'être ou d'être devenus libéraux à force de cohabiter avec ceux-ci depuis 1963.

### **Le cas des conservateurs en 1984**

Beaucoup a été écrit sur les appréhensions tant des conservateurs que des hauts fonctionnaires en 1984, ainsi que des conflits qui en ont résulté, des impacts qu'ont eu ces conflits et de la « normalisation » progressive de la situation après 1986 (Bercuson, 1986; Savoie, 1993).

Nous ne comptons pas reprendre ici ces analyses sinon que pour dire que les ministres se méfiaient de la fonction publique en général et des sous-ministres en particulier, que l'idéologie conservatrice semblait à l'opposé des valeurs de la fonction publique, que des menaces auraient été faites par le Premier ministre aux sous-ministres qui ne seraient pas « loyaux », que des comités de hauts fonctionnaires ont été abolis en 1984, que le poste de chef de cabinet a été instauré aux dépens de l'influence des sous-ministres, que deux opérations de « chaise musicale » ont déplacé la grande majorité des sous-ministres en 1985 et enfin que fut mis sur pied un comité, largement extérieur à la fonction publique, pour revoir et réduire les dépenses de programmes. C'est dans ce contexte difficile que les rapports ministres/sous-ministres ont fait l'objet d'insatisfactions en début de régime.

A la mi-86 les relations entre les deux groupes sont progressivement apaisées, par processus d'ajustement mutuel (Bourgault et Dion, 1990b) et les rapports entre les acteurs se déroulèrent après 1987 dans un tout autre contexte.

6/SATISFACTION DES SOUS-MINISTRES

CENTRE CANADIEN DE GESTION

## II

### L'INSTAURATION DU SYSTÈME RELATIONNEL

Cette section décrit la pratique de l'instauration des rapports entre les acteurs, telle que les ministres disent l'avoir vécu : ont-ils contribué à faire nommer ou partir leur sous-chef? Quels types de rapports avaient-ils? Qui était le principal conseiller du ministre? Et quels sont les facteurs de nécessité du ménage à trois?

#### **Le choix des sous-ministres par les ministres?**

Les ministres ne nomment pas leur sous-chef mais contribuent-ils à leur sélection? Si cela était, seraient-ils plus satisfaits des gens qu'ils ont eux-mêmes choisis? Cette seconde question sera traitée plus loin dans ce rapport, quant à la première les ministres semblent plus actifs dans le renvoi que la sélection des hauts fonctionnaires.

En général les ministres ne choisissent pas leur sous-ministre : seuls huit ministres croient avoir contribué très sensiblement à 12 des 71 nominations intervenues pendant leur mandat. Aucun ministre ne dit s'être fait imposer un sous-chef, l'un d'eux prétend même avoir empêché la nomination de quelqu'un tandis qu'un autre ministre sénior déplore de ne pas avoir été écouté lorsqu'on a nommé un sous-ministre dans un autre département. Le tiers des ministres souhaitent fortement participer plus activement au choix des sous-chefs.

Les ministres semblent peser d'un poids plus lourd dans la décision de muter ou congédier un sous-chef; plus de la moitié des ministres (12) prétendent l'avoir fait dans seize des 69 départs (23%); deux ministres s'y seraient peut-être tentés s'ils n'avaient pas été conscients « d'être trop juniors » (sic.).

On déplore mais comprend la lenteur du processus de sortie :

*« on s'est mis d'accord qu'il partirait, et ce fut possible 6 mois plus tard »*

*« ça a mis 9 mois à s'arranger ... c'est long! »*

*« il faut du temps pour déplacer un sous-ministre surtout s'il est sénior car cela implique un jeu de chaise musicale fort complexe. »*

## **La fréquence et l'initiative des relations**

Qui impose le style et le mode des rapports entre le ministre et le sous-chef? le premier grand symbole tient au fait que le ministre choisit d'établir son bureau de ministre auprès du ministère ou dans l'Hôtel du Parlement; dans le premier cas il signale au ministère sa volonté de s'impliquer ( « mettre les mains dans le moteur » sic.), d'être proche des employés et de son sous-ministre tandis que le second cas impliquera nécessairement une formalisation des rapports due à la distanciation; deuxièmement, c'est le ministre qui a l'initiative du premier contact avec son sous-chef : le temps qui s'écoule avant le premier contact, le lieu de la rencontre (à son hôtel, au restaurant, au bureau entre 8 et 18 heures ou après) sont autant de signaux; c'est aussi le ministre qui a l'initiative d'établir le cadre général des relations entre ministre et sous-ministre : leur fréquence, leur durée, le moment de la journée, la nature des discussions, leur formalisme, le degré d'implication souhaitée, l'opportunité de la présence du chef de cabinet; enfin c'est encore le ministre qui décide de sa propre implication dans la gestion quotidienne du ministère par son degré de participation avec son chef de cabinet aux réunions du comité de direction du ministère ainsi qu'à la préparation détaillée de la législation.

De façon générale, tous les ministres interrogés considèrent que les relations entre ministres et sous-ministres sont à la fois formelles et informelles et que les deux acteurs, selon le besoin de chacun, prennent l'initiative de provoquer une rencontre. Les relations formelles ont lieu de façon statutaire, souvent pendant une demi-journée et impliquent l'équipe des sous-ministres et le chef de cabinet, et même dans quelques cas, plusieurs conseillers du cabinet; certains ministres rencontrent aussi en tête-à-tête formel leur sous-chef une fois par semaine.

Les réunions « ad hoc » et informelles semblent d'autant plus fréquentes que la relation avec le sous-ministre est bonne; dans les cas d'insatisfaction les plus graves, il n'y avait que des relations formelles et les réunions « ad hoc » étaient rarissimes.

## **Le conseiller le plus important : chef de cabinet ou sous-ministre?**

Les conservateurs ont magnifié la fonction et le rôle de chef de cabinet aux dépens de ceux du sous-ministre et un certain rééquilibrage des rôles semble survenir après 1986. Après coup, qui fut selon les ministres leur plus important conseiller? La réponse à cette question traduit à la fois le rôle attendu de chacun et la confiance témoignée envers la haute fonction publique. Dans presque tous les cas le ministre choisit son chef de cabinet à moins qu'il ne soit imposé par le bureau du Premier ministre (2 cas!); il le prend parmi ses organisateurs, ses amis ou dans sa famille; tablant en général sur au moins un diplôme de premier cycle universitaire, il a déjà fait clairement ses preuves comme organisateur hors-pair et jouit de la confiance absolue du ministre sénior qu'il sert sinon du bureau du Premier ministre.

En général, les ministres conservateurs ne voient pas le sous-ministre comme leur conseiller principal: seulement quatre des 23 ministres (17%) choisissent spontanément le sous-ministre; en cela les conservateurs rompent avec le modèle Whitehall, puisque près de la moitié (onze) des ministres interrogés choisissent spontanément le chef de cabinet; seulement sept ministres estiment que leurs deux principaux assistants sont également importants, chacun apportant sa dimension à chaque dossier ou encore que c'est la nature d'un dossier qui valorise l'importance de l'un ou l'autre de ces acteurs; déjà cette conception égalitariste de l'importance des rôles déroge du modèle de Whitehall.

On n'observe pas que ces préférences ministérielles sont corrélées par la satisfaction envers les sous-ministres; celles-ci ne s'expliquent pas par un système de préjugés antagonistes qu'auraient les conservateurs « contre » la bureaucratie mais plutôt par une vision particulière de la séparation entre mondes politique et administratif dont ils se firent les promoteurs.

### **La réussite du « ménage à trois »**

Comment ce nouveau partage de rôles a pu contribuer à la réussite du « ménage à trois »? Quatre ministres (17%) avouent ne jamais avoir bien réussi à faire fonctionner « le ménage à trois » entre ministre, chef de cabinet et sous-ministre; trois grandes stratégies de succès semblent pratiquées: l'atténuation des conflits, leur évitement et leur exploitation; chez les dix-neuf ministres qui ont réussi à faire fonctionner ce « ménage à trois », trois admettent avoir « réduit le rôle » de leur chef de cabinet pour éviter les conflits ou avoir volontairement sur-valorisé le sous-ministre (« Je l'ai toujours traité comme mon Champion »); la plupart des ministres (neuf) réussissent grâce à la stratégie des « responsabilités séparées » confinant chacun à la bonne acceptation du rôle de l'autre; dans quatre cas, l'égalité des deux adjoints est pratiquée (« ils doivent se parler et s'entendre chaque jour » « rencontres collectives très fréquentes »); cette approche va même jusqu'à nourrir plusieurs « conflits positifs » ... « dont j'étais le médiateur! » diront 3 ministres. Un ministre qui résume bien le sentiment général dira: « chacun doit avoir son propre rôle mais aussi le sens qu'il participe à une entreprise collective ».

Le ménage est le plus réussi lorsqu'à la fois on peut différencier les rôles de sous-ministre et chef de cabinet tout en faisant prendre au groupe des décisions que chacun perçoit comme étant collectives.

Le rôle accru du chef de cabinet est encore perçu comme un contre-poids démocratique essentiel face au pouvoir techno-bureaucratique: on verra que si une majorité de ministres souhaitent le maintien d'une haute fonction publique de carrière et permanente à Ottawa, la plupart posent comme condition que le ministre soit appuyé de chefs de cabinets « très séniors ».

10/SATISFACTION DES SOUS-MINISTRES

CENTRE CANADIEN DE GESTION

### III

## SATISFACTION

Les sous-ministres canadiens ont-ils satisfait leur client et patron ... du point de vue de ceux-ci? La réponse à cette question viendra d'abord de manière globale par tandems et par individus, puis selon l'époque de l'occupation du pouvoir, selon le partage des rôles entre les acteurs et enfin selon la perception d'influence dans le processus décisionnel.

### **Le jugement global de satisfaction**

La très vaste majorité des sous-ministres ont satisfait leurs chefs : plus de 82,5 % (85 sur 103) des couples ministres/sous-ministres qui ont fait l'objet d'entrevues, furent des expériences satisfaisantes, incluant 43 % de cas très satisfaisants; les autres cas se répartissent à 7% d'insatisfaisants et 9% de très insatisfaisants. Un total de treize ministres ont vécu au moins une expérience négative et deux d'entre eux se répartissent le tiers de ces 18 expériences plutôt ou très insatisfaisantes; ces deux ministres ont par ailleurs vécu au total quatre autres expériences très ou plutôt satisfaisantes : il ne s'agit donc pas de militants anti-bureaucratiques!

Les 18 mauvaises notes touchent 11 des 63 différents sous-ministres impliqués, l'un en récoltant 3 et deux autres deux chacun. S'il n'y a pas de ministres à mauvaises notes systématiques, il y a des sous-ministres qui en ont collectionné de deux et même de trois ministres différents! Ainsi quatre sous-chefs ratent toutes leurs évaluations, un en rate deux sur trois et un autre deux sur quatre.

Les ministres sont-ils constants dans leurs évaluations des sous-chefs? Ce serait le cas si un sous-ministre évalué par plusieurs ministres recevait à peu près toujours la même note. Vingt-quatre sous-ministres sont dans ce cas : neuf des douze qui ont été évalués deux seules fois ont toujours eu la même côte, les douze qui furent évalués trois fois et plus obtiennent le même groupe de notes dans dix cas. Il y a donc congruence dans le jugement des ministres et leur témoignage peut sembler crédible quant aux autres aspects de l'enquête.

**Tableau 1 : Satisfaction des ministres**

<b>Cotes</b>	<b>Tout à fait satisfaisant</b>	<b>Plutôt satisfaisant</b>	<b>Plutôt insatisfaisant</b>	<b>Tout à fait insatisfaisant</b>	<b>Total</b>
Fréquence	44	41	8	10	103
N. ministres différents ayant attribué ...	18	20	6	9	23 ministres 103 tandems
N. s.-ministres différents s'étant fait attribuer ...	23	35	6	9	23 ministres 103 tandems

**Satisfaction selon le mandat**

Compte tenu des attentes négatives des conservateurs avant leur arrivée au pouvoir, des conflits vécus lors de la transition, du phénomène général d'ajustement mutuel au fil du temps entre les politiciens et hauts fonctionnaires et des mutations progressives de personnel qui put évacuer progressivement les grands commis associés au règne précédent alors que le passage du temps rend les nouveaux ministres plus en confiance, tous ces facteurs nous faisaient attendre que la satisfaction des ministres s'accroîtait avec les années. D'autres pourraient arguer que les attentes des ministres s'accroissent à mesure qu'ils prennent de l'expérience et de la confiance et que leur jugement face aux hauts fonctionnaires devient plus lucide, moins naïf; bref, ils deviendraient moins impressionnables.

Le tableau 2 est établi en considérant la cote que chaque ministre a donnée à chacun des tandems auxquels il a participé. À cause de l'échelle retenue, plus le pointage est faible, plus la satisfaction est élevée.

**Tableau 2 : L'insatisfaction selon le mandat des ministres**

	<b>1<sup>er</sup> mandat</b>	<b>2<sup>e</sup> mandat</b>	<b>Les 2 mandats</b>	<b>Total</b>
Nbre de ministres	6	7	10	23
Nbre de tandems	20	19	64	103
Moyenne des cotes	1.70	1.95	1.74	1.77

Ce tableau semble confirmer l'hypothèse de la sévérité croissante des ministres expérimentés : en effet les ministres qui ont fait les deux mandats ont des cotes d'insatisfaction

légèrement plus fortes que ceux qui ont fait seulement un des mandats quel qu'il soit. Par ailleurs, il est étonnant de constater que malgré les appréhensions des conservateurs, le taux de satisfaction de ceux qui n'ont fait que le premier mandat est sensiblement plus élevé (moins de points) que celui de leurs confrères qui n'ont fait que le second. De plus, les ministres qui ont fait les deux mandats ont tendance à juger plus sévèrement leurs derniers sous-chefs que leurs premiers, comme si l'expérience et l'autonomie rendaient plus critiques.

Une des questions portait sur les appréhensions que les conservateurs pouvaient avoir face aux ministres hérités des gouvernements libéraux. Les préjugés se sont-ils confirmés et ont-ils influencé la relation ministre/sous-ministre? Des 16 ministres de notre échantillon qui ont travaillé avec ces 21 sous-chefs, 9 avouent avoir eu des appréhensions, un autre dit regretter de ne pas en avoir eues : tous ceux qui n'avaient pas d'appréhension à ce sujet jouissaient déjà d'une expérience ministérielle! Pourtant seulement 5 de ces 21 sous-ministres se méritent des cotes négatives, dont 2 de la part d'un ministre qui dit n'avoir pas eu d'appréhension; plus de la moitié des « ministres avec appréhension » donnent des cotes positives. Trois seuls des 16 ministres concernés ont pris des informations sur leur nouveau sous-ministre, alors que 2 autres regrettent de ne pas l'avoir fait; les 13 autres ministres connaissaient déjà de réputation (sept cas) ou personnellement (cinq cas) leur sous-chef, comme c'est le cas pour les politiciens de longue date qui côtoient, à titre de membres de l'opposition, des fonctionnaires de carrière.

En résumé le jugement de satisfaction semble moins dépendre de préjugés que de l'expérience vécue et de l'ancienneté du ministre qui semble le rendre plus critique. La remarque « ceux qui furent satisfaits, sont ceux qui ont laissé diriger leur ministère par leurs fonctionnaires » ne rallierait que trois des vingt-trois ministres interrogés.

En somme, les appréhensions autant que les préjugés positifs s'avèrent décevants puisqu'il semble que les sous-ministres ne sont jamais aussi mauvais, ni aussi bons, que la rumeur de la colline parlementaire les présente.

### **La satisfaction selon le type de rapports avec le ministre**

La satisfaction du ministre peut dépendre du rôle qu'il attend de son sous-chef; un fidèle exécutant borné? un fournisseur de statistiques? un fournisseur d'idées? un alter ego? un mandataire politique? un partisan? un opportuniste machiavélique? Dans quelle mesure le type d'agencement des rapports entre politiciens et hauts fonctionnaires influence la satisfaction des ministres envers leur sous-ministre?

Aberbach, Putnam et Rockman (1981) avaient identifié sous le vocable d' « images », quatre grands types de rapports entre ministres et sous-ministres soit :

1. *la séparation parfaite des rôles* où le ministre prépare les politiques et prend les décisions et où le sous-ministre les exécute toutes et fidèlement;
2. *le partage de l'expertise et de la sensibilité politique* dans lequel le sous-chef participe à l'émergence des politiques en fournissant au processus les faits et les connaissances alors que le ministre apporte les valeurs, l'idéologie et la sensibilité aux désirs de la population;
3. *le partage des rôles entre l'énergie provenant du milieu politique et l'équilibre originant de la continuité administrative*: ici les politiciens et bureaucrates apparaissent assez activement engagés dans le processus politique, le rôle respectif de chacun étant distingué par le fait que les politiciens représentent les intérêts généraux inorganisés des citoyens alors que les fonctionnaires transmettent et arbitrent les intérêts plus étroits de clientèles spécialisées;
4. *la parfaite symbiose des rôles* où ministres et hauts fonctionnaires exercent des rôles indifférenciés dans le développement et la gestion des politiques..

Colin Campbell (1989) juge opportun de raffiner ces images en ajoutant entre les catégories 3 et 4, trois autres catégories d'implications des hauts fonctionnaires qui remplaceraient la catégorie 4 d'Aberbach; nous croyons plutôt qu'elles ne l'épuisent pas et que le modèle 4 demeure pertinent:

- 3a. *le bureaucrate de carrière réactif* : le haut fonctionnaire est un bureaucrate de carrière qui poursuit son propre projet tout en participant à l'émergence des politiques gouvernementales;
- 3b. *le haut fonctionnaire pro-actif* : il n'appartient pas à un parti politique mais s'associe résolument avec des dirigeants politiques pour faciliter ses propres préférences de politiques et la progression de leurs carrières respectives; ils excellent dans la compréhension du processus politique et sont experts dans des domaines particuliers des politiques.
- 3c. *l'amphibien politico-administratif* : il n'est pas nécessairement fonctionnaire mais appartient nécessairement à un parti; il participe à l'élaboration des politiques en occupant un rôle formel dans le processus pour lequel il démontre beaucoup de talent. Il travaille facilement avec la bureaucratie mais exerce son influence grâce à ses contacts aux plus hauts niveaux du parti au pouvoir.

En théorie, le modèle wébérien de bureaucratie respectueuse de la démocratie situerait la coopération ministre/sous-ministre dans le modèle 1 (décision politique/exécution administrative). Cependant, le parlementarisme hypothèque lourdement le temps des ministres souvent peu préparés à l'initiative des politiques et à la gestion de problématiques complexes. II

s'ensuit donc que les modèles 2, 3, 3a et 3b prennent toute leur importance alors qu'un partage des sphères de compétence a lieu. La communauté des tâches selon qu'elle est différenciée ou non, prendra la forme des modèles 3c ou 4.

Dans un premier temps, il s'agit donc de reconnaître dans l'échantillon retenu le type de modèle le plus pratiqué par un ministre donné pour ensuite tenter d'y associer son taux de satisfaction à l'égard des sous-ministres; une variation sensible de taux de satisfaction pourra conduire à questionner la pratique d'un mode relationnel particulier sur le continuum de la séparation parfaite des rôles (modèle 1) à la symbiose parfaite (modèle 4).

L'hypothèse est qu'en général on n'observera pas de variation sensible des taux de satisfaction selon le modèle pratiqué, parce que le modèle relationnel pratiqué dépend moins de facteurs institutionnels que conjoncturels où deux personnalités se rencontrent, chacune avec son passé, ses expériences, son caractère, ses habilités, ses préférences et un rôle particulier à jouer qu'ont pu lui impartir des acteurs extérieurs au couple ministre/sous-ministre : c'est le cas du sous-chef nommé pour « coacher » un ministre junior ou nommé pour des raisons de représentativité; c'est aussi le cas d'un ministre mandaté par le premier ministre pour « reprendre le contrôle du ministère et de ses politiques ».

Le tableau 3 identifie les positions que prennent les ministres, d'après leur expérience, sur le continuum proposé, et ce, en considérant les 103 couples auxquels ils ont participé; on a voulu que chaque ministre positionne chacun des tandems auxquels il a participé en considérant chacune des images proposées par Aberbach ou par Campbell.

**Tableau 3 : Modèles de relations politiques par tandems**

103 couples	Modèle/ Degré d'adhésion (Points)	Tout à fait d'accord (4)	Partielle-ment d'accord (3)	Partielle-ment en désaccord (1)	Tout à fait en désaccord (0)	Total de points
1	Séparation des rôles	39	26	10	28	244
2	Faits/Intérêts	50	21	29	3	292
3	Énergie/Équilibre	30	39	22	12	259
3a	Bureaucratie réactive	21	45	16	21	235
3b	Bureaucratie proactive	21	18	21	43	159
3c	Amphibien	15	21	28	39	191
4	Rôles indifférenciés	17	18	15	43	134

Pour identifier les modèles dominants on a attribué respectivement 4 et 3 points aux choix « tout a fait d'accord » et « partiellement d'accord » et un seul point à la sélection « partiellement en désaccord ». Cette méthode combine la fréquence et l'intensité de l'adhésion à des énoncés.

Le tableau 3 nous incite à penser que les modèles *Faits vs Intérêts* et *Énergie vs Équilibre* sont les plus pratiqués devant les catégories *Séparation de rôles*, *Bureaucratie réactive* et *Amphibien*; les plus rares seraient dans l'ordre *Rôles indifférenciés* et *Clientélisme*. Les classements sont très similaires quelle que soit la méthode pour y procéder; ces observations confirment la survivance du modèle de Whitehall au Canada : on a peu vécu l'indifférenciation des rôles mais plutôt la convergence des intérêts des politiciens et de l'expertise bureaucratique où celle-ci apporte l'équilibre tandis que les politiciens amènent les idées. Deux des images de Campbell ont une certaine pratique au Canada, comme il l'avait annoncé : cependant le bureaucrate réactif est plus fréquent que dans les seuls organismes centraux tandis que l'amphibien correspond aujourd'hui à l'intense et nécessaire adaptation des grands commis; les ministres conservateurs se reconnaissent cependant plus dans les trois modèles fondamentaux d'Aberbach.

Le tableau 4 a voulu grouper tendanciellement les positions d'un ministre pour l'ensemble des couples auxquels il a participé; les perceptions globales des ministres font apparaître le même ordre de préférences qu'au tableau 3.

**Tableau 4 : Modèles de relations avec les sous-ministres selon les ministres**

N = 23 ministres	Modèle/ Degré d'adhésion	Tout à fait d'accord	Partielle-ment d'accord	Partielle-ment en désaccord	Tout à fait en désaccord	Dispersion
1	Séparation des rôles	10	5	2	6	0
2	Faits/Intérêts	11	6	4	1	1
3	Énergie/Équilibre	5	5	6	6	1
3a	Bureaucratie réactive	4	9	4	5	1
3b	Bureaucratie proactive	4	3	5	10	1
3c	Amphibien	4	6	6	6	1
4	Rôles indifférenciés	3	4	5	9	2

Les ministres disent avoir surtout vécu le modèle *Faits et Intérêts* suivi de près par la *Séparation des rôles*; ils sont majoritaires à ne pas reconnaître les images des Rôles indifférenciés et de la Bureaucratie proactive. Ces observations appellent deux commentaires : d'une part le modèle de Whitehall survit très bien à Ottawa et d'autre part c'est le cas même sous les conservateurs que l'on a accusés de mettre à mal ce modèle; les conservateurs se sont-ils ravisés? les bureaucrates et analystes furent-ils alarmistes? ou les hauts fonctionnaires ont-ils réussi à rétablir la situation comme le suggère une étude sur la gestion des transitions (Bourgault et Dion, 1990b)

Quels liens peut-on établir entre la satisfaction des ministres et le modèle pratiqué? Il est apparu que des 18 tandems « malheureux », 11 ont pratiqué plutôt la *séparation des rôles* et 2 les *rôles indifférenciés*; dans 3 autres cas le sous-chef est perçu comme protecteur de la bureaucratie et dans 2 cas les relations furent établies sur la base du modèle *faits/intérêts*; ce modèle malgré la généralité de sa pratique n'a produit que très peu de cas d'insatisfaction.

Cet exercice de caractérisation a permis d'observer le caractère quelque peu discutable de toute typologie; alors que les typologies doivent proposer des catégories mutuellement exclusives, la séparation des rôles peut s'accompagner du modèle faits/intérêts ou énergie/ équilibre ou encore de la convergence réactive. Il y aurait donc lieu de préciser ces « images » en affirmant les critères de distinction entre elles et les impacts observables dans la pratique relationnelle. On pourrait ainsi concevoir des « indicateurs-standards » et des questions-types qui favoriseraient des comparaisons internationales et entre des périodes différentes.

De plus, il faut peut-être se garder d'associer dans une relation causale un modèle donné et un jugement de satisfaction : est-ce que la satisfaction perçue crée une pratique de modèle particulier ou est-ce l'inverse : la structure de notre questionnaire n'a pas anticipé ce problème mais des recherches ultérieures devraient s'intéresser à la mutation des modèles relationnels selon la satisfaction obtenue lors des premiers mois de concubinage professionnel.

### **Influence perçue et satisfaction**

Qui décide vraiment entre le ministre et le haut fonctionnaire? la perception qu'a le ministre de son influence agit-elle sur sa perception de satisfaction? Le tableau 5 s'intéresse à la prévalence d'influence entre ministres et sous-ministres; la totalité des ministres repoussent l'idée que « le sous-ministre décide et impose ses vues » et seulement trois croient que « son influence fut supérieure à celle du ministre », ces trois ministres ont évalué 16 sous-ministres et n'ont émis que 2 des 18 cotes insatisfaisantes envers les sous-chefs; ils sont sept à trouver que l'influence de l'un et l'autre s'équivalent, eux qui ont évalué 45 sous-ministres émettant plus du tiers des notes insatisfaisantes; dix-huit des vingt-trois ministres estiment avoir été « les décideurs, plus influents que leurs sous-ministres » alors que parmi les cinq minoritaires il n'y eut qu'une évaluation insatisfaisante envers l'administrateur général du ministère.

Il ressort donc de cet exercice que la vaste majorité des ministres s'estime en contrôle de son ministère et que les perceptions de partage d'influence avec le sous-ministre furent les plus porteuses de cotes insatisfaisantes. Encore une fois, le degré et les motifs de satisfaction semblent très spécifiques à chaque relation ministre/sous-ministre puisque celle-ci n'est pas corrélée par la perception de contrôle des décisions. Cependant même les ministres « en contrôle » affichent une certaine prudence face à la haute fonction publique à qui on prête à peu près toujours un agenda-caché bien que non-partisan!

**Tableau 5 : Influence perçue et satisfaction**

<b>Influence</b>	<b>Tout à fait d'accord</b>	<b>Partiellement d'accord</b>	<b>Partiellement en désaccord</b>	<b>Tout à fait en désaccord</b>	<b>Nombre de ministres</b>
Sous-ministre (SM) décide	0	0	3	20	23
Influence du SM supérieure à celle du ministre	0	3	5	15	23
Influence égale à la mienne	4	3	6	10	23
Je décide	14	4	3	2	23

## IV

### LES ZONES DE SATISFACTION

En 1987, à l'occasion de séries d'entrevues avec les sous-ministres fédéraux, puis en 1989 lors de l'étude de leur système d'évaluation de la performance, nous avons identifié des composantes de leur rôle qui s'avéraient plus « cardinales ». En 1990, nous avons demandé aux sous-ministres du Québec quelles étaient les principales qualités attendues des sous-ministres; enfin en 1993, nous avons étudié à quoi les sous-ministres devaient consacrer leur temps pour réaliser leur zone de performance.

Sur la base des résultats de ces études nous avons soumis à chaque ministre une grille de composantes de la satisfaction envers les sous-ministres et chacun devait situer ses sous-ministres pour chaque élément de la grille selon une des quatre cotes allant de très satisfaisant à très insatisfaisant.

Le tableau 6 présente les cinq catégories du profil ainsi que les composantes de chaque catégorie. Dans la catégorie « *compétence* » on trouve :

- la *connaissance du domaine* qui implique la connaissance du ministère, des lois à appliquer de l'environnement du ministère et des problématiques particulières au milieu; le ministre considère cette caractéristique comme « sine qua non » : « J'avais un des esprits les plus riches au Canada sur le sujet »;
- les *capacités de gestionnaire* réfèrent aux connaissances et faculté de choisir les bonnes actions à prendre en matière de ressources et de fonctionnement de l'organisation, au leadership et à la motivation des employés; un ministre dira « chacun a ses forces et faiblesse, avec X jamais je n'avais à m'occuper du ministère »; un autre moins chanceux dira : « Y était incapable de résoudre les problèmes quotidiens comme hâter un recrutement ou faciliter une réorganisation... »;
- la *capacité de décider* touche la capacité du sous-ministre à prendre des décisions éclairées en situation complexe, sans demeurer continuellement dans l'expectative; un ministre se plaint « X était un intellectuel de premier plan mais incapable de congédier quelqu'un ni d'ailleurs de prendre aucune décision, tout finissait sur ma table »;
- *réagir calmement sous pression et en situation de crise* signifie que le sous-ministre sait comment faire face aux pressions intenses et multiples qui s'adressent à lui et particulièrement en situation de crise où il ne panique pas, ne perd pas de vue ses objectifs et prend les meilleures décisions dans les circonstances;

- *le jugement politique* porte sur la capacité du sous-ministre à évaluer l'environnement du ministre et du ministère pour protéger le ministre en tant que chef du ministère; ainsi il agit comme un « radar », le met en garde contre les pièges qui lui sont tendus, le conseille adéquatement et le prépare à ses apparitions devant les commissions parlementaires, les groupes et les média; enfin il rédige adéquatement les mémoires aux organismes centraux et choisit les « bonnes » stratégies relationnelles avec les pairs, les groupes et les clientèles.

Dans la catégorie « contenu » il y a :

- la *conceptualisation des politiques* qui fait trouver les meilleurs angles et moyens aux politiques désirées par le ministre ou nécessaires dans les circonstances; un ministre dira « le ministère avait trop évolué pour X, il ne pouvait plus suivre le rythme des besoins de la société, c'était devenu en dehors de son champ de compétence »; tandis qu'un autre disait au contraire « ce qu'il y avait de formidable avec Y c'est qu'en une seule page, il pouvait te faire schématiquement l'histoire du problème, ses causes, ses impacts, les angles de solution et les actions à prendre ... tout cela en 24 heures! » ;
- *l'évaluation des politiques et programmes*, dans la zone de performance d'un sous-ministre, prend des dimensions moins techniques et plus « macro », il doit savoir identifier les manques de rigueur dans les évaluations et orienter celles-ci en fonction des besoins du gouvernement et du ministère aussi que de sa propre lecture des environnements changeants.

La catégorie « dimensions éthiques » comprend :

- la *volonté et la capacité de travail* qui implique à la fois la disponibilité du sous-ministre et sa capacité de travailler de longues heures pendant plusieurs jours consécutifs sans trop voir entamée la qualité de ses décisions et de ses relations avec ses environnements; la disponibilité au ministre en fait une autre dimension éthique; un ministre est très impressionné de sa sous-ministre : « elle a une famille, un mari et de jeunes enfants mais je pouvais l'appeler le soir, la nuit et les week-ends et elle est toujours venue avec le sourire ... évidemment je n'exagerais pas mais je me suis souvent demandé comment elle pouvait faire pour lire tous ces dossiers à la maison le soir! » ;
- la *loyauté* qui comprend de multiples dimensions dont particulièrement l'impression qu'a le ministre que son sous-chef lui dit toute la vérité, le met en garde contre les pièges qui lui sont tendus et ne fait rien qui puisse diminuer son pouvoir ou sa réputation, comme cela serait le cas si le sous-ministre « s'alliait » de quelque façon avec des employés du ministère, des groupes, des autres sous-ministres ou ministres, le cabinet du Premier ministre contre son ministre; un ministre a dénoncé son sous-ministre hérité de l'ancien régime : « il s'arrangeait avec ses cadres pour nous faire le coup de la cage à écureuil :

on court vite jusqu'à épuisement mais on reste à la même place! » . D'autres, au contraire, vantent le professionnalisme à cet égard: « Ils sont d'abord au service du pays et veulent coopérer avec nous ... » ;

- la *discrétion* qui garantit au ministre que ses discussions et conversations avec le sous-ministre ne sont aucunement répercutées si tel est le désir du ministre;
- la *capacité de contre-argumenter* qui amènera le sous-ministre à attirer professionnellement et loyalement l'attention du ministre sur les aspects délicats, dangereux, nuisibles ou indéfendables de ses suggestions, à le faire avec conviction et un souci que le ministre ait été mis complètement au courant de tous les aspects délicats de ses initiatives et suggestions. « J'étais souvent frustré de voir mon sous-ministre, qui n'avait jamais rien à dire sur mes projets » dira un ministre moins courroucé que cet autre : « Plutôt que de me contrarier, X préférerait faire en sorte que mon projet échoue à une étape ultérieure ».

La catégorie « *transactions avec le ministre* » comprend quatre dimensions dont :

- le *respect pour l'autorité ministérielle* qui inclut la façon de se comporter avec le ministre, la soumission aux préférences et décisions du ministre et l'attitude affichée auprès des employés du ministère au sujet des idées et décisions du ministre;
- les *affinités personnelles* qui impliquent l'établissement de relations au fil des longues journées de travail on les souhaite souples et spontanées entre les deux personnes sur la base d'un minimum d'empathie;
- les *affinités idéologiques* qui réfèrent à la compatibilité de la vision du monde chez les deux protagonistes ou à défaut, à la minimisation des conflits, pertes de temps et d'opportunités dû au fait que le sous-chef a dû mettre de l'eau dans son vin; idéalement les ministres souhaitent que les sous-ministres partagent leurs orientations avec enthousiasme;
- la *complémentarité des forces et faiblesses* entre ministre et sous-ministre qui donne l'impression aux deux acteurs de former une équipe dont les deux membres s'apportent mutuellement des ressources sans lesquelles chacun serait vulnérable.

La dernière catégorie porte sur les « *relations extérieures au ministère* » que nous avons conçues en trois volets :

- *l'influence au sein de la bureaucratie* qui fait qu'un ministre (à moins qu'il ne soit très sénior ou dirigeant d'une puissante agence centrale), compte sur les relations, les réseaux, la réputation, les alliances de son sous-ministre pour que ses dossiers cheminent plus

rapidement et facilement dans la machine bureaucratique; un ministre dira « X venait de l'extérieur, il n'avait donc aucune influence », tandis qu'un autre conclut pareillement parce que son sous-ministre avait « sauté les étapes » bien que recruté de l'intérieur, sa promotion accélérée lui avait valu des jalousies parmi ses pairs;

- la *capacité de convaincre les groupes et clients* du ministère puisque le sous-ministre remplace et prolonge l'autorité ministérielle en recevant des délégations, prononçant des discours et communiquant par lettres et appels téléphoniques avec eux; le sous-ministre doit être informé, formuler de justes analyses et savoir minimiser les difficultés qui peuvent originer de ces groupes de pression ou clients du ministère;
- les *commissions parlementaires* devant lesquelles le sous-ministre est personnellement appelé à comparaître peut constituer une puissante source d'embarras pour le ministre puisque le sous-ministre doit répondre aux questions, en principe sans mal faire paraître le ministre ni le ministère.

D'après le tableau 6 le modèle de Whitehall (Kernaghan, 1976) semble à son mieux à Ottawa. Rares sont les critiques portant sur la plupart des dimensions centrales du modèle : capacité de travail, loyauté, discrétion, respect pour l'autorité ministérielle, compétence technique et jugement politique; certains aspects du modèle de Whitehall semblent moins bien portés tels la qualité de la gestion et surtout la capacité de faire valoir les contre-arguments aux ministres; certains analystes n'y verraient là aucune surprise étant donné l'hostilité qui a coloré les rapports entre ministres et hauts fonctionnaires au début de l'ère Mulroney.

De manière générale le tableau est très favorable : 82,5% de tandems réussis! Sur les 1854 micro-jugements portés par les 23 ministres sur les 103 tandems, il n'y eut que 243 cotes plutôt ou très défavorables (13,1%). Mais quelles sont les principales critiques de l'ensemble des ministres? Les ministres, surtout les moins influents, souhaiteraient que leurs sous-chefs soient plus influents parmi leurs pairs; c'est le cas presque une fois sur trois! Ce reproche est d'ailleurs adressé systématiquement aux « jeunes » sous-ministres ainsi qu'à ceux qui n'arrivent pas de la haute fonction publique fédérale. Pour faire son travail un ministre doit capitaliser sur toutes les sources possibles d'influence dans le lourd et complexe processus décisionnel gouvernemental.

Dans 18% des tandems ils déplorent le manque d'affinités idéologiques, ce qui ne surprend guère compte tenu du traitement de choc que les conservateurs avaient envisagé pour la haute fonction publique canadienne et les réformes de programmes qu'ils avaient annoncées. Plus préoccupantes sont les insatisfactions: dans plus de 15% des cas en matières de gestion du ministère, de capacité de prendre des décisions et de « passer à l'acte » , de concevoir les politiques de manière imaginative et d'évaluer rigoureusement les politiques et programmes. Enfin près d'un ministère sur six aurait souhaité que son sous-chef ait plus d'influence auprès des groupes et clients qui transigent avec le ministère.

**Tableau 6 : Les zones de satisfaction  
Cotes défavorables et dimensions de satisfaction**

<b>Cotes</b>	<b>Plutôt in-satisfaisant</b>	<b>Tout à fait insatisfaisant</b>	<b>Total /103</b>	<b>%</b>
<b>Compétence</b>				
Connaissance du domaine	3	4	7	6,8%
Gestion	7	13	20	19,4%
Capacité de décider	9	9	18	17,5%
Réagir calmement sous pression	6	8	14	13,6%
Jugement politique	7	8	15	9,7%
<b>Contenu</b>				
Conception des politiques	9	1	20	19,4%
Évaluation des politiques et programmes	15	3	18	17,5%
<b>Éthique</b>				
Volonté et capacité de travail	1	1	2	1,9%
Loyauté	5	6	11	10,7%
Discrétion	0	2	2	1,9%
Apporter le contre argument	8	6	14	13,6%
<b>Relations avec les politiques</b>				
Respect de l'autorité du ministre	4	3	7	6,8%
Affinités personnelles pour travailler	5	6	11	10,7%
Compatibilité idéologique	13	7	20	19,4%
Complémentarité forces/faiblesses	7	5	12	11,6%
<b>Relations avec l'extérieur du ministère</b>				
Influence dans la bureaucratie	18	12	30	29,1%
Capacité de convaincre les groupes et clients	10	9	19	18,4%
Performance en commissions parlementaires	3	0	3	2,9%

Les ministres canadiens vantent le professionnalisme des sous-ministres : en général ils réagissent calmement sous pression, complètent bien les forces et faiblesses des ministres et surtout, ils savent s'ajuster sur le plan personnel aux ministres pour bien travailler avec eux.

En général, le jugement des ministres s'avère très positif. Qu'en est-il des équipes qui ont mal tourné? Chez les tandems ratés, on ne reproche jamais l'absence de discrétion et à peu près jamais la compétence technique, la capacité de travail ni la performance en commission parlementaire; on dénote plutôt l'absence d'influence dans la bureaucratie (15 fois sur 18), le jugement politique et la créativité dans la conception des politiques (12 fois sur 18) ainsi que les capacités de gérer et de décider (12 fois sur 18) et enfin, la capacité de réagir calmement sous pression, la loyauté et la compatibilité idéologique (10 fois sur 18).

## V

### VERS UN SYSTÈME DE DÉPOUILLES ?

La question « un nouveau gouvernement serait-il bien avisé de changer considérablement le groupe de sous-ministres qu'il trouve en poste à son arrivée et pourquoi ? » teste l'attachement des ministres au modèle de Whitehall : si l'on croit les témoignages recueillis par d'autres, il semble qu'ils auraient en 1984 massivement répondu oui; compte tenu des conflits survenus de 1984 à 1986, leur réponse n'aurait pas été plus pro-bureaucratique à ce moment. Par contre, l'ajustement mutuel s'opérant, ils ne sont que quatre en 1995 à souhaiter des changements massifs soit « parce que les bureaucrates se protègent entre eux » ou « parce qu'il doit nécessairement y avoir une forte compatibilité idéologique »; l'un d'eux réalise que sa position est idéaliste et qu'il faut garder la plupart des sous-chefs pour assurer la continuité de l'État.

Plus de la moitié (13) des ex-ministres conservateurs interrogés favorisent en 1995 le *maintien* d'une haute fonction publique de carrière, neutre et professionnelle... à laquelle quelques ajouts exceptionnels peuvent être faits! Ils sont sept à préconiser des changements allant de relativement importants (« le tiers des sous-chefs changés dans les 6 premiers mois », « les concepteurs de politiques ») à plus mineurs (« de 1 à 4 postes stratégiques », « à l'intérieur de certaines limites »). Une majorité de ministres prône plutôt le « cas par cas » où évidemment seront exclus les « politisés », les « opposants idéologiques » et estime que chaque ministre devrait faire sa recommandation après une certaine période d'observation.

L'analyse des réponses favorables à l'américanisation de la gestion de la haute fonction publique montre que les insatisfaits de leurs sous-ministres se retrouvent dans les trois catégories mais majoritairement chez ceux qui souhaitent une haute fonction publique de carrière; ni le type de relations, ni la prévalence d'influence n'est corrélée par la volonté de mise en place d'un système de dépouilles pour la haute fonction publique. Il semble que l'attachement au modèle de Whitehall soit relié au type de collaboration pratiquée entre ministres et sous-ministres plutôt qu'à la satisfaction globale.

Parmi les 13 qui souhaitent le maintien d'une haute fonction publique de carrière, cinq ont privilégié la *Séparation des rôles* dans les modèles relationnels, tous les autres se sont positionnés dans des modèles de coopération allant même jusqu'à la symbiose des rôles indifférenciés dans trois cas! Tout semble se passer comme si pour les ministres la vision du « statut » n'était pas en rapport avec le modèle relationnel, lequel dépendrait beaucoup plus du style personnel du ministre.



## VI

### COMPARAISON CANADA-QUÉBEC

Une étude similaire réalisée en 1988 auprès des ministres des gouvernements péquistes entre 1976 et 1985 permet de mener certaines comparaisons<sup>1</sup> éclairantes sur l'application du modèle de Whitehall dans les provinces canadiennes et en particulier dans une province largement influencée par la tradition française.

#### **Les deux groupes et la satisfaction générale**

Les deux groupes de tandems étudiés se succèdent dans le temps (1976-85 et 1984-93) durent presque aussi longtemps (105 et 109 mois) pendant deux législatures; les populations et échantillons s'avèrent assez similaires sur le plan statistique quoique différents sur le plan politique.

Au Québec, 53 des 140 tandems (38%) furent étudiés impliquant 20 des 47 ministres (43%) et 53 des 71 sous-ministres (75%) de cette période. La durée des ministres fut de 27 mois par affectation, celle des sous-ministres, 28 mois; la durée des tandems fut de 16 mois.

À Ottawa, répétons que 103 des 189 tandems (55%) seront l'objet de l'enquête terrain; il y a 23 ministres (43%) et 63 sous-ministres différents (71%) d'impliqués. La durée des tandems de l'échantillon, à 17 mois, fut comparable à celle du Québec.

Le taux de réussite des tandems est presque identique avec 81% à Québec et 82,5% à Ottawa; à Québec, tous les ministres ont vécu au moins une expérience satisfaisante et un seul ministre fédéral n'a connu que des insatisfactions. La moitié des ministres québécois ont vécu une insatisfaction, aucun n'en a vécu plus d'une; la proportion de ministres qui ont connu une insatisfaction est légèrement plus élevée à Ottawa (57%) mais trois ministres ont connu plusieurs insatisfactions; l'un d'eux fut insatisfait des quatre couples qu'il a formés!

Le degré de satisfaction est comparable mais à Ottawa les cas d'insatisfaction sont plus concentrés : ils viennent beaucoup des 3 mêmes ministres (8 insatisfactions sur 18) et sont dirigés contre les mêmes sous-ministres lesquelles semblent demeurer plus longtemps dans le système de la haute fonction publique puisque trois des sous-ministres sont l'objet à eux seuls de 7 des 18 cas d'insatisfaction, phénomène qui n'a pas été observé à Québec.

À Québec, les ministres les plus insatisfaits étaient sans expérience face à leur 1<sup>er</sup> sous-ministre et considérés comme « juniors » dans le cabinet. À Ottawa, quatre des treize

ministres ayant vécu des insatisfactions sont « juniors » et le tiers des cas sous étude impliquent un « premier » sous-ministre.

### Facteurs d'échec

La question mesurant les éléments de satisfaction n'était pas posée de la même manière en 1988, au début de notre réflexion sur le sujet, nous avons alors demandé aux sous-ministres québécois : « Quel est le principal facteur d'harmonie », puis « de conflit » ; ils ne pouvaient donc ne mentionner que les seuls facteurs qui leur venaient à l'esprit à ce moment.

Six ans plus tard, leurs collègues fédéraux sont plutôt confrontés à une liste d'éléments constituée à partir de tous les facteurs mentionnés en 1988 et ils doivent prendre position sur chacun; voilà pourquoi, la liste des facteurs d'insatisfaction est plus longue en 1995 qu'en 1988.

Pour procéder à une comparaison raisonnable dans les circonstances ci-haut décrites, il faut d'abord considérer isolément chaque cas pour identifier la fréquence des principaux reproches qui sont adressés. Dans les deux cas, la gestion du ministère (rôle de leader, motivateur, facteur d'harmonie organisationnelle) constitue un des principaux reproches; les affinités idéologiques constituent un reproche très important pour les échecs de tandems des deux gouvernements.

Par contre, on notera avec intérêt à quel point l'absence d'influence chez les pairs, la capacité de bien conceptualiser les politiques jouent toutes les deux un rôle beaucoup plus important dans l'échec des tandems dans le cas fédéral que dans celui du Québec; il y a ici l'effet de la taille du gouvernement fédéral, ainsi que la culture corporative du groupe des hauts fonctionnaires fédéraux beaucoup plus « serrée » que celle de leurs homologues québécois.

**Tableau 7 : Carences chez les tandems ratés**

	Québec 1988	Fédéral 1995
Nombre de cas	10 sur 53 (19%)	18 sur 103 (17,5%)
Influence chez les pairs	20%	83%
Gestion du ministère et décision	70%	78%
Affinités idéologiques	40%	78%
Jugement politique	20%	67%
Créativité dans la conception des politiques	10%	56%
Respect de l'autorité du ministre	40%	23%

## Politisisation et corporatisme

A-t-on plus de chances de courir à l'échec avec un sous-ministre de l'ancien régime? Aucun des ministres québécois et trois des 23 ministres fédéraux ont mentionné la politisation comme facteur d'échec; il semble cependant que le manque d'affinités idéologiques soit encore plus important.

Au Québec, sur 53 sous-ministres différents, 14 avaient été nommés par les péquistes; à Ottawa sur 63 sous-ministres distincts, 16 ont été nommés sous des gouvernements libéraux; le taux d'échec est un peu plus élevé dans ces cas à Ottawa (six des 14 sous-ministres à problèmes) qu'à Québec (trois sur dix). À Québec, 11 des 14 sous-ministres de l'ancien régime participent à des tandems à succès alors que c'est le cas pour 10 des 16 sous-ministres nommés du temps des libéraux.

La comparaison avec les nominations des nouveaux gouvernements présente un intérêt certain : à Québec les nouveaux nommés posent problème dans 18% des cas contrairement à 21% pour ceux qui furent continués dans leurs fonctions; à Ottawa, les nouveaux nommés provoquent sensiblement moins de problèmes (25%) que ceux hérités des gouvernements Trudeau et Turner (39%).

À Québec, de 1977 à 1985, on s'est entendu à peu près autant avec les hauts dirigeants du gouvernement antérieur qu'avec ceux qu'on a nommés; à Ottawa, durant la décennie qui suit, les conservateurs ont plus d'insatisfactions avec ceux dont ils héritent qu'avec ceux qu'ils nomment. Ces données montrent l'ajustement difficile entre la haute fonction publique canadienne et le gouvernement Mulroney entre 1984 et 1986: les menaces durant la campagne électorale, les changements apportés aux cabinets et au processus décisionnel et la façon dont la transition fut gérée ont antagonisé les deux camps et provoqué des échecs de tandems. En général (10 cas sur 16), la majorité des sous-ministres nommés par les libéraux ont formé des tandems réussis, confirmant que la coopération et la compétence du haut fonctionnaire peuvent servir optimalement le dirigeant politique (Aberbach et Rockman, 1994).

Le système fédéral semble présenter la caractéristique de l'extrême importance que jouent la réputation personnelle des sous-chefs et leurs relations parmi leurs pairs; ainsi l'ensemble des 18 cas problèmes implique la même personne 3 fois sur ses 4 affectations, une autre deux fois sur ses 3 affectations et une autre pour ses deux affectations: une fois la réputation d'un sous-ministre bien établie parmi les pairs, il peut s'attendre à jouir de nombreuses occasions « de se reprendre »... beaucoup plus qu'à Québec où aucun de ces cas n'a été repéré, d'ailleurs ils sont plusieurs ministres fédéraux à partager cette impression face aux « dinosaures » .

La politisation, dans notre comparaison, semble faire moins de ravages que le corporatisme! Plusieurs ministres fédéraux (8 sur 23) mettent d'ailleurs en cause la viabilité et l'utilité du système d'évaluation du rendement pour cette raison.

### **Les facteurs d'harmonie**

À Québec, les ministres avaient identifié quatre principaux facteurs d'harmonie que nous avons vérifié auprès des ministres canadiens : *l'insécurité du ministre* semble jouer un rôle important à Ottawa car les ministres juniors sont en général très satisfaits de leurs sous-ministres, plus que ce n'est le cas à Québec; à Ottawa, les principaux ministres du gouvernement ont presque tous vécu une insatisfaction et le caractère critique de leur évaluation croît avec l'ancienneté qu'ils acquièrent : on a vu souvent un même ministre se montrer plus critique pour ses derniers sous-ministres que ses premiers; le facteur insécurité semble plus jouer à Ottawa à cause de la plus grande complexité du système fédéral, de l'importance du « groupe » de la haute fonction publique ainsi que par l'éloignement des ministres de leur milieu de provenance.

*L'intérêt commun* semble un important facteur d'harmonie dans les deux cas: un ministre fédéral utilise spontanément l'expression "common fate" tandis que trois ministres font porter à un sous-ministre en particulier le poids d'un échec public qu'ils ont vécu: « He played Yes Minister with me ... but at the end of the day, he was separated from government! »

*Le processus de nomination* contribue à l'harmonie en ce qu'il crée de l'équilibre entre les diverses pressions qui s'exercent sur le tandem : il tend à créer de la complémentarité entre ministre et sous-ministre; ce qui se déduisait à Québec s'est confirmé à Ottawa où aucun des ministres séniors n'a eu l'impression d'avoir imposé son sous-ministre au Premier ministre, tout au plus a-t-on fait des suggestions ou indiqué des préférences (dans le cas de ministres très séniors) mais encore en avouant n'avoir pas eu systématiquement gain de cause!

*La gestion des perceptions*, identifiée au Québec comme facteur d'harmonie, fait développer des ondes négatives (Bourgault et Nugent) entre des personnes qui ont des appréhensions, ou encore des frustrations chez des ministres qui ont des attentes trop élevées face à un sous-ministre; à Ottawa, ce modèle s'est trouvé confirmé: les sous-ministres de l'époque libérale ont en général fait l'objet d'appréhensions mais n'ont pas généré une plus grande proportion de tandems insatisfaisants que ceux que les conservateurs ont nommés; d'autre part, certains ministres ont été déçus de sous-ministres qu'ils avaient connus en 1979 ou par la suite dans l'opposition, et de qui ils attendaient trop. Enfin, les conservateurs qui avaient tellement tancés les sous-ministres nommés par les libéraux s'entendront bien ou très bien avec une majorité (6 sur 10) de ceux qui forment notre échantillon. Le conflit perceptuel n'est pas que « partisan », il peut s'avérer d'essence professionnelle lorsqu'il porte des aspects spécifiques de la zone de performance comme l'indique un ministre qui reproche à son sous-chef sa timidité, sa

peur des relations face à face avec les employés: « I needed a shark and I had a brother! » , ou cet autre qui avoue que sa relation avec son sous-chef était vouée à l'échec au départ parce qu'il avait pris en 1979 ce fonctionnaire en flagrant délit de « demi-vérité » .



## VII

### CONCLUSION

Les ministres s'estiment-ils bien servis par leurs hauts fonctionnaires? Malgré un biais d'échantillon quelque peu « positif », il semble que cela soit largement le cas. Les ex-ministres conservateurs estiment que le modèle de Whitehall semble bien servir à condition de maintenir des chefs de cabinet forts et de bien avoir à l'oeil le très fort « esprit de corps » chez les hauts fonctionnaires.

On est aussi satisfait à Ottawa qu'à Québec où le recrutement est un peu plus externe, le pouvoir de groupe un peu plus faible et la politisation un peu plus forte, mais où on s'accommode mieux des dirigeants hérités des régimes précédents dans le cadre d'une haute fonction publique neutre, professionnelle et de carrière. Le contexte de la transition conservatrice, après plus de 20 ans d'éloignement presque ininterrompu du pouvoir, peut expliquer ce phénomène.

La différence de palier gouvernemental et d'agendas (centre gauche pour le PQ et centre droit pour les conservateurs) semble compensée à la fois par les caractéristiques communes de vulnérabilité des ministres inexpérimentés et de conflits entre cabinets et bureaucrates suivis d'ajustement mutuel : la nécessité de l'exercice du pouvoir a suscité l'accommodement dans les deux cas alors que l'évidence du « common fate » a compensé l'absence de « common faith ».

Les caractéristiques les plus appréciées dans les deux cas sont la connaissance et la compétence technique, la discrétion et la volonté de travail; dans les deux cas on souhaite des sous-chefs qui manifestent plus d'affinités idéologiques et qui soient un peu meilleurs gestionnaires et leaders; mais les différences de systèmes reprennent leurs droits lorsqu'à Ottawa on réclame plus d'influence chez les pairs et plus d'imagination tandis qu'à Québec on souhaite un meilleur respect de l'autorité ministérielle. À Québec les ministres juniors concentrent les cas d'insatisfaction tandis qu'à Ottawa ceux-ci ont semblé se regrouper autour de quelques sous-ministres seulement. Dans les deux cas les facteurs d'harmonie sont identiques.

La série d'images de Aberbach et développée par Campbell mérite plusieurs clarifications mais demeurera utile surtout si les « images » deviennent mutuellement exclusives et si des indicateurs clairs et standards peuvent y correspondre.

Le processus démocratique semble bien servi par cette dimension du système politico-administratif : les conflits ne semblent pas avoir été suffisamment nombreux (bien que concentrés au début du mandat, fortement médiatisés et typiquement longs à solutionner) pour avoir nui sensiblement à l'efficacité des programmes et à la crédibilité du système gouvernemental auprès de la population. Voilà pourquoi les ex-ministres sont majoritaires à

souhaiter le maintien du système de la haute fonction publique de carrière, mais à deux conditions : qu'elle manifeste plus d'empathie idéologique avec le nouveau gouvernement et que les instruments politiques soient suffisamment puissants, ce qui serait le cas avec un chef de cabinet « sénior » et une plus grande implication des ministres dans les décisions de choisir et maintenir en poste les sous-chefs.

Le Bureau du Premier ministre, qui poursuit des desseins particuliers à travers les décisions d'affecter certains sous-chefs à des ministres pourrait plaider à ce sujet une position plus nuancée. Enfin, l'implication plus grande des ministres dans le choix de leurs sous-chefs et le renvoi de ceux-ci pourrait avoir pour effet de priver ces mêmes ministres d'avis de qualité si l'opportunisme et la volonté de garder son emploi devrait rendre les sous-ministres plus prudents ou plus biaisés dans les avis qu'ils donnent aux ministres.

## NOTE

1. Il n'est pas facile sur le plan méthodologique de comparer les réponses des ministres québécois et fédéraux dans la mesure où c'est un questionnaire « fermé » qui a été proposé aux fédéraux, lequel questionnaire fermé avait pu d'ailleurs être constitué grâce principalement au questionnaire « semi-fermé » auxquels furent soumis 4 ans plus tôt les ministres du Québec. En effet, dans une première étape nous avons identifié dans la littérature les « qualités recherchées » auprès des sous-ministres et les avons regroupées sur une liste-stimulus soumise aux ministres du Québec qui pouvaient la commenter et la compléter; leurs réponses, les réponses de ministres fédéraux à d'autres de nos études, ainsi que l'étude menée sur le processus COSO d'évaluation du rendement des sous-ministres, nous ont permis de confectionner une grille d'évaluation de 18 éléments regroupés en 5 catégories et complétés par une évaluation globale. Le raffinement du questionnaire au fil des ans et des études s'est donc fait au prix d'une parfaite comparabilité, mais il reste que des comparaisons tendanciennes demeurent possibles puisque les postes comparés sont identiques et que les caractéristiques de performance demeurent très similaires.

## RÉFÉRENCES

- Aberbach, J.D., B.A. Putnam et B.A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Aberbach, J.D. et B.A. Rockman. 1994. « Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence? » , *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 7, No. 4 , octobre, pp. 461-469.
- Bercuson, David et al. 1986. *Sacred trust? : Brian Mulroney and the Conservative Party in Power*, Toronto : Doubleday Canada.
- Bernard, André. 1980. *La politique au Canada et au Québec*, Québec, PUQ.
- Bourgault, Jacques. 1971. *Les sous-ministres au Québec 1945-1970*, Thèse de maîtrise, Département de science politique, Université de Montréal.
- Bourgault, Jacques. 1983. « Paramètres synergiques du pouvoir des hauts fonctionnaires » , *Revue canadienne de science politique*, Vol. 26, No. 2, pp. 227-256.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion. 1989a). « Brian Mulroney a-t-il politisé les sous-ministres? » , *Administration publique du Canada*, Vol. 32, No. 2, Toronto, pp.63-84.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion. 1989b). « Governments Come and Go, But What of Senior Civil Servants? Canadian Deputy Ministers and Transitions in Power (1867-1987) » , *Governance*, Vol. 2, No. 3, pp. 124-151.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion. 1990a). « Les hauts fonctionnaires canadiens et l'alternance politique : le modèle de Whitehall vu d'Ottawa » , *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Bruxelles, Vol. LVI, No. 1, printemps, pp. 173-196.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion. 1990b). « Managing Conflicts in a Context of Government Change : Lessons from the Federal Government of Canada, 1984-1988 » , *International Journal for Conflict Management*, Vol.1, No.4, octobre, pp. 375-396.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion. 1992. « La satisfaction des ministres envers leurs hauts fonctionnaires » dans *Le management public au Québec*, (Éd. Paquin M., Parenteau R. et Payette A.) Québec, PUQ, pp. 273-300.

- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion. 1993a). *Comment évaluer un haut fonctionnaire? La réponse des sous-ministres fédéraux*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion. 1993b). « Étude d'une transition gouvernementale : Le cas du Québec en 1985 » , dans *Prendre le pouvoir : la gestion des transitions gouvernementales* (dir. Savoie D.), Toronto, IAPC et CCG, pp. 145-162.
- Bourgault, Jacques, Stéphane Dion et Marc Lemay. 1993. « Creating a Corporate Culture : Lessons from the Canadian Federal Government » , *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 1, pp. 73-80.
- Bourgault, Jacques et Patrick Nugent. 1995. « Les transitions de gouvernement et la théorie des conflits : le cas de la transition de 1984 au gouvernement du Canada » , *Revue Canadienne de Sciences Administratives*, mars, Vol. 16, No. 1.
- Cadieux, M. 1967. « La tâche du sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures » , *International Journal*, pp.512-529.
- Campbell, C. 1989. « Review Article : The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies » , *British Journal of Political Science*, 18, pp. 243-272.
- Dawson, R. MacGregor, *The Government of Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 4e éd., 1963.
- Franks, Ned. 1996. *Not Anonymous : Ministerial Responsibility and the British Accounting Officers. A Doctrine and Reform that Need Re-Consideration in Canada*, Rapport préparé pour le Centre canadien de gestion, mars 1996.
- Halbury's Law of England*, Londres, Butterworths, 1973, 4e éd., Vol. 8 (2).
- Kernaghan, K. 1976. *A Conflict of Loyalties*, Toronto : Institute of Public Administration of Canada.
- Kernaghan, K. 1983. *Canadian Public Administration : Discipline and Profession*, Toronto: Butterworths.
- Kernaghan, K., Langford, J. 1990. *The Responsible Public Servant*, Halifax : Institute for Research on Public Policy.
- Kernaghan, K., Siegel, D. 1995. *Public Administration in Canada : A Text*, Scarborough : Nelson Canada.

- Kroeger, Arthur. 1991. « Réflexion sur le rôle d'un sous-ministre » , *Management et secteur public*, 2(1), 23.
- Olsbaldeston, Gordon F. 1988. *Raffermir la responsabilité des sous-ministres*, London, Ontario : School of Business Administration, The University of Western Ontario.
- Plasse, Micheline. 1994. *Les chefs de cabinet de ministres du gouvernement fédéral en 1990 : profils, recrutement, fonctions et relations avec la haute fonction publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 96 pages.
- Savoie, Donald J. 1993. *Prendre le pouvoir : la gestion des transitions gouvernementales*, Toronto : IAPC et CCG.
- Segal, Hugh. 1997. *No Surrender : Reflections of a Happy Warrior in the Tory Crusade*, Scarborough, Ontario, Harper Collins.
- Simpson, Jeffrey. 1980. *Discipline of Power : The Conservative Interlude and the Liberal Restoration*, Toronto, John Wiley.
- Simpson, Jeffrey. 1988. *Spoils of Power : the Politics of Patronage*. Toronto, Collins.
- Sutherland, S.L. 1991. « The Al-Mashat Affair : Administrative Accountability in Parliamentary Institutions » , *Canadian Public Administration*, Vol. 34, No. 4, pp. 573-603.
- Swift, Frank. 1993. *Gestion stratégique et fonction publique; l'évolution du rôle du sous-ministre*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Wake-Carroll, B. 1991. « The Canadian Bureaucratie Élite : Some Evidence of Change » , *Canadian Public Administration*, Vol. 34, No. 2, pp. 359-372.
- Wilson, Vince S. 1983. « Mandarins and Kibitzers : Men in and around the Trenches of Political Power in Ottawa » , *Canadian Public Administration*, Vol.26, No.3, Fall, pp. 446-461.



## ANNEXE A

### Méthodologie de l'enquête

À partir de répertoires des ministres et sous-ministres fédéraux que nous avons constitués pour la période 1867-1993, nous avons d'abord dressé la liste des tandems "ministres-sous-ministres" pour la période septembre 1984-juin 1993. Il est ainsi apparu que 53 personnes furent nommées ministres pour 122 affectations différentes (excluant les intérimats, les ministres d'État et sans portefeuille); d'autre part, 80 personnes reçurent 105 affectations de sous-ministres en titre pendant cette même période (excluant les intérimats, les titres de sous-ministres associés et conseillers sénior). Au total 189 « couples » ministres-sous-ministres furent formés, certains durant 3 mois alors que d'autres ont persisté pendant 5 ans, avec une moyenne de 1 an et 2 mois pour cette période de près de dix ans de mandat conservateur.

Durant le premier mandat de Brian Mulroney, soit du 17 septembre 1984 au 21 novembre 1988, il y eut 104 tandems qui ont duré en moyenne 1 an et 3 mois; durant le second mandat (21 novembre 1988 au 25 juin 1993) il y eut 85 équipes qui ont duré en moyenne 1 an et 2 mois.

Dans une seconde étape, il s'est agi de caractériser la population des ministres par langue, sexe, région d'origine, type de ministère et surtout selon le mandat où ils ont occupé leurs fonctions puisqu'on s'attend à ce que les relations soient moins harmonieuses lors du premier mandat qui change le parti au pouvoir (Bourgault, Dion et Lemay, 1993) qu'au cours du second où ajustement mutuel s'est déjà produit (Bourgault et Nugent, 1995).

À partir de cette caractérisation de la population, un échantillon de ministres fut construit et des lettres d'invitation à recevoir l'un des co-chercheurs furent envoyées; accompagnaient cette invitation, une lettre de recommandation du directeur de la recherche du Centre canadien de gestion garantissant l'appui du Centre au projet, ainsi qu'y étaient joints des extraits de C.V. des co-chercheurs, la liste des sujets qui seraient abordés ainsi qu'un article présentant les résultats d'une recherche similaire effectuée par les co-chercheurs en 1988 (Bourgault et Dion, 1992).

Une difficulté importante de l'opération a consisté à obtenir les coordonnées de certains ministres enfoncés trop loin dans l'anonymat de la vie privée. Dans ces cas, il a fallu passer par des intermédiaires et il s'ensuivit que d'une part les contacts ne furent pas toujours facilités et d'autre part dans ces cas nous nous sommes trouvés dans la position d'expectative d'une réponse favorable sans vraiment pouvoir relancer l'ex-ministre.

En général, la réponse des ministres fut positive puisque des 28 personnes contactées seules 5 ont refusé de collaborer à l'enquête, deux s'estimant être trop occupées, deux ont refusé de nous rencontrer pour raisons « d'éthique » ou « d'embarras » et une autre a négligé de donner suite à nos pressants rappels.

Le taux de refus observé n'est pas si élevé par comparaison aux autres techniques d'enquêtes; il l'est par contre lorsque comparé aux enquêtes similaires que nous avons menées auprès des ministres du Québec et auprès des sous-ministres fédéraux à de nombreuses reprises. Il peut laisser penser que certains ont refusé de répondre par crainte de donner une opinion trop défavorable : trois de ces cinq ex-ministres ont vécu des controverses importantes durant leur mandat. Il s'ensuit que les réponses présentées dans ce rapport présentent peut-être un portrait un peu plus euphorique de la situation que si tous avaient répondu.

## **L'échantillon**

L'échantillon est constitué de 23 des 53 personnes qui sont devenues ministres (43 %); les 23 ministres interrogés ont fait l'objet de 71 des 122 affectations de ministres (58,2%).

Les ministres interrogés ont connu de 1 à 7 ministères durant les différents gouvernements Mulroney. L'échantillon de 23 ministres porte sur leur implication dans 103 des 189 tandems ministres/sous-ministres (55%); chaque ministre de l'échantillon a eu en moyenne 3 affectations et 4,52 sous-ministres; 5 interviewés n'ont participé qu'à un ou deux couples, tandis que 17 personnes furent impliquées dans 3 à 8 équipes et 1 autre travailla avec 11 sous-ministres.

Dix ministres ont fait les deux mandats de Brian Mulroney, six n'ont fait que le premier et sept le second; l'échantillon comprend vingt hommes et trois femmes, et toutes les régions du Canada (Atlantique, Québec, Ontario, Prairies et Colombie-Britannique) sont représentées dans notre échantillon selon leur participation aux différents gouvernements Mulroney.

Les ministères qui ont donné l'occasion de la rencontre ministre/sous-ministres s'avèrent fort diversifiés : le Bureau du Conseil privé a été systématiquement exclu de l'étude en raison de sa situation unique : l'échantillon compte 20 ministères « à programmes », 4 de souveraineté (ex. Justice) et 4 ministères administratifs.

En raison de la confidentialité et du caractère non-nominatif du traitement des réponses que nous avons garanti aux interviewés, nous ne répartissons pas systématiquement les opinions exprimées selon la période dans le gouvernement Mulroney, ni selon le type de ministère.

Les tandems sous étude ont duré de 3 à 51 mois pour une moyenne de 15,6 mois, laquelle est proche des observations d'Osbaldeston mais inférieure de quelques mois à nos propres études (Bourgault et Dion, 1991). Au total, 63 sous-ministres différents ont participé à ces couples dont

12 ont vécu deux expériences, 8 servirent trois fois des ministres interrogés, 3 pour quatre associations ministérielles et un d'eux servit 5 ministres; dans 24 cas nous comparons l'évaluation du même sous-chef faite par au moins deux ministres différents.



## ANNEXE B

### QUESTIONNAIRE

#### ENQUÊTE SUR LA SATISFACTION DES MINISTRES FÉDÉRAUX, 1984-1993

#### PRÉAMBULE

Cette recherche auprès de 25 ministres des gouvernements Conservateurs de 1984 à 1993 vise à évaluer leur satisfaction face à la performance des sous-ministres qui les ont servis. Elle est financée par le Centre canadien de gestion (CCG) ainsi que le Conseil de recherche en sciences humaines (CRSH). Comme à l'habitude, les réponses demeurent totalement confidentielles et le traitement des données sera fait de telle sorte qu'il ne sera possible d'identifier ni les auteurs des propos, ni les sous-ministres concerné(e)s.

#### CHRONOLOGIE

D'après nos informations, vous avez été :

A) Ministre de \_\_\_\_\_ à \_\_\_\_\_ et vous avez eu comme sous-ministre :

- M. \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ à \_\_\_\_\_ ;

- M. \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ à \_\_\_\_\_ .

B) Ministre de \_\_\_\_\_ à \_\_\_\_\_ et vous avez eu comme sous-ministre :

- M. \_\_\_\_\_ tout au long de votre mandat, de \_\_\_\_\_ à \_\_\_\_\_ .

#### 1. LA NOMINATION AU POSTE DE SOUS-MINISTRE

1. Lorsque vous avez été nommé Ministre de \_\_\_\_\_ en \_\_\_\_\_, M. \_\_\_\_\_ était sous-ministre.

- 1.1 Aviez-vous des appréhensions concernant ses liens avec l'ancien gouvernement?
  - 1.2 Avez-vous pris des information sur cette personne? Auprès de qui?
  - 1.3 Quelle a été votre stratégie pour établir des rapports avec cette personne?
2. Pour l'ensemble de vos sous-ministres :
- 2.1 A-t-on essayé, à votre connaissance, de vous enlever un de vos sous-ministres en titre? Pourquoi ces tentatives ont-elles échoué?
  - 2.2 Est-ce que vous avez essayé de vous départir d'un de vos sous-ministres en titre?
  - 2.3 Est-ce que vous avez déjà obtenu la nomination comme sous-ministre d'une personne que vous désiriez avoir?
  - 2.4 Est-ce qu'on vous a déjà imposé un sous-ministre malgré votre position?

## 2. L'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS

Comment avez-vous fait pour établir une manière de fonctionner avec :

**M.** **au Ministère**

## 3. RELATIONS DE TRAVAIL

3.1 Relations de travail avec **M.** **au Ministère** :

3.1.1 Combien de fois le voyiez-vous par jour / semaine?

3.1.2 Qui avait l'initiative des rencontres?

3.1.3 Quels ont été vos chefs de cabinet?

3.1.4 Diriez-vous qu'il a été votre collaborateur le plus important à l'époque, plus que votre chef de cabinet, plus que tout autre fonctionnaire et que toute autre personne? Sinon, qui le fut?

3.1.5 Comment gériez-vous le « ménage à trois » avec votre sous-ministre et votre chef de cabinet?

#### 4. SATISFACTION

Voici un certain nombre de critères qui contribuent à évaluer la performance d'un sous-ministre. Pour chacun de vos sous-ministres, j'aimerais que vous me disiez si vous avez été **très satisfait**, **plutôt satisfait**, **plutôt insatisfait** ou **très insatisfait**, et ceci sur la base de chacun des critères. Vous pouvez expliciter vos réponses par des exemples qui ont été vécus à l'époque.

##### Qualités professionnelles :

	#1	#2	#3
- Compétence technique (Connaissance du domaine)	_____	_____	_____
- Capacité de gestionnaire	_____	_____	_____

- Capacité de prendre des décisions \_\_\_\_\_

- Capacité de bien réagir aux crises et aux périodes de tension \_\_\_\_\_

- Jugement politique  
(Anticipation des crises, capacité à vous protéger, comportement en commissions, face aux médias . . .) \_\_\_\_\_

**Contenu :** #1 #2 #3

- Imagination dans la conception des politiques \_\_\_\_\_

- Évaluation des politiques et des programmes \_\_\_\_\_

**Éthique personnelle :** #1 #2 #3

- Capacité de travail \_\_\_\_\_

- Loyauté \_\_\_\_\_

- Discrétion \_\_\_\_\_

- Indépendance d'esprit \_\_\_\_\_

**Relations politiques :** #1 #2 #3

- Respect de votre autorité \_\_\_\_\_

- Affinités personnelles entre vous \_\_\_\_\_

- Affinités idéologiques \_\_\_\_\_

- Complémentarité de ses forces et faiblesses avec les vôtres \_\_\_\_\_

**Relations externes :**

- Influence dans l'appareil gouvernemental  
(autres hauts fonctionnaires, organismes centraux,  
bureau du Premier ministre. . .)

#1 #2 #3

— — —

- Influence auprès des groupes et des clients  
du ministère

— — —

- Performance en commission parlementaire

— — —

**Globalement :**

- Diriez-vous que vous avez été satisfait, plutôt  
satisfait, plutôt insatisfait ou insatisfait?

#1 #2 #3

— — —

**5. LE TYPE DE RELATION MINISTRE / SOUS-MINISTRE**

Pour chacun des énoncés suivants, dites si vous êtes **tout à fait d'accord (TFA)**, **plutôt d'accord (PA)**, **plutôt en désaccord (PD)** ou **tout à fait en désaccord (TFD)**.

5.1 Au sujet de **M.** , au Ministère :

A) Je décidais sans lui pour l'essentiel, puis il exécutait mes décisions. TFA PA PD TFD

B) Il m'apportait les faits et les connaissances, puis je décidais en y ajoutant la dimension politique. TFA PA PD TFD

B) J'apportais l'énergie, l'imagination, l'innovation, j'étais porteur de ballon; lui apportait l'équilibre, la réflexion à long terme, la modération, il assurait mes arrières et me ramenait à des vues plus réalistes. TFA PA PD TFD

- |    |   |     |    |    |     |
|----|---|-----|----|----|-----|
| D) | Il se faisait le défenseur de la machine administrative tandis que moi je pensais surtout aux intérêts des clients du ministère.                | TFA | PA | PD | TFD |
| E) | Il se faisait le défenseur des groupes organisés qui gravitent autour du ministère, alors que moi je pensais surtout aux intérêts des électeurs | TFA | PA | PD | TFD |
| F) | La plupart du temps, c'est moi qui faisait une suggestion; lui réagissait et après discussion, on arrivait à une décision commune.              | TFA | PA | PD | TFD |
| G) | Dans les faits, notre symbiose était telle que nos rôles étaient indifférenciés.  | TFA | PA | PD | TFD |

5.2 En termes d'influence sur les décisions, pour chacun des énoncés suivants, dites si vous êtes **tout à fait d'accord (TFA)**, **plutôt d'accord (PA)**, **plutôt en désaccord (PD)** ou **tout à fait en désaccord (TFD)**.

- |    |   |       |
|----|---|-------|
| A) | Dans les faits, son influence sur les décisions a été égale à la mienne.      | _____ |
| B) | Dans les faits, son influence sur les décisions a été supérieure à la mienne. | _____ |
| C) | Dans les faits, c'est lui qui prenait vraiment les décisions.                 | _____ |
| D) | Dans les faits, c'est moi qui décidais vraiment.                              | _____ |

## 6. ÉVALUATION DES SOUS-MINISTRES

6.1 Avez-vous eu connaissance de l'évaluation de vos sous-ministres (processus COSO)? \_\_\_\_\_

6.2 Si oui, est-ce que leur jugement correspondait au vôtre? \_\_\_\_\_

6.3 Êtes-vous satisfait de la façon d'évaluer les sous-ministres?

\_\_\_\_\_

## **7. ALTERNANCE POLITIQUE**

Pensez-vous qu'un nouveau gouvernement serait bien inspiré de renouveler considérablement le groupe de sous-ministres qu'il trouve en place quand il prend le pouvoir?



## VOTRE POINT DE VUE A DE L'IMPORTANCE . . .

Le CCG est heureux que vous ayez obtenu un exemplaire de cette publication et espère que celle-ci a répondu à vos attentes. Nous aimerions que vous répondiez aux questions suivantes et que vous nous transmettiez, le cas échéant, vos observations afin que nous puissions évaluer l'intérêt et l'utilité de ce document et mieux planifier dans l'avenir nos activités en matière de publication.

Faites-nous part de votre réaction à l'égard des énoncés suivants en encerclant le chiffre approprié.

1 <i>Pas d'accord du tout</i>	2 <i>Pas d'accord</i>	3 <i>Pas tout à fait d'accord</i>	4 <i>Passablement d'accord</i>	5 <i>D'accord</i>	6 <i>Tout à fait d'accord</i>
<i>Cette publication m'a permis d'obtenir des perceptions et des informations utiles.</i>			1 2 3 4 5 6		
<i>La longueur et le mode de présentation de la publication sont appropriés.</i>			1 2 3 4 5 6		
<i>Cette publication</i>  <i>m'a fourni de nouvelles optiques utiles sur la nature du gouvernement contemporain et le contexte dans lequel il évolue.</i>  <i>m'aide à comprendre les défis auxquels la fonction publique est actuellement confrontée ou pourrait être confrontée dans l'avenir.</i>  <i>influera sur mon comportement et mes pratiques de gestion/leadership.</i>			1 2 3 4 5 6  1 2 3 4 5 6  1 2 3 4 5 6		
<i>Autres observations</i>			<i>(Si vous avez besoin de plus d'espace pour vos observations, vous pouvez les écrire au verso.)</i>		

**Données personnelles :** Soyez assuré que nous demandons les questions suivantes uniquement afin que notre base de données soit plus complète. Répondez en utilisant le chiffre approprié.

1. Âge	2. Années dans la fonction publique	3. Votre groupe et niveau	4. Non-fonctionnaire canadien	5. Sexe
1 _____ 25 - 30	1 _____ 0 - 5	1__ SM/SM associé	1__ Autre fonctionnaire	1__ Homme
2 _____ 31 - 35	2 _____ 6 - 10	2__ SMA (EX 4 et 5)	2__ Université/collège	2__ Femme
3 _____ 36 - 40	3 _____ 11 - 15	3__ EX (1 à 3)	3__ ONG	
4 _____ 41 - 45	4 _____ 16 - 20	4__ EX niveau équivalent	4__ Autre	
5 _____ 46 - 50	5 _____ 21 - 25	5__ EX moins 1	5__ Autre pays	
6 _____ 51 - 55	6 _____ 26 - 30	6__ EX moins 2		
7 _____ 56 - 60	7 _____ 31 - 35	7__ Autre		
8 _____ 61 - 65				

Lisez-vous les publications du CCG à intervalles réguliers? **Oui Non**

Avez-vous présenté vous-même une demande pour obtenir un exemplaire de cette publication? **Oui Non**

Comment avez-vous entendu parler de cette publication?

- d'un collègue  
 dans une autre publication du CCG  
 autre (précisez ci-dessous)
- \_\_\_\_\_

Si vous aimeriez que notre liste de publications contienne des publications portant sur d'autres sujets, veuillez indiquer ici quels sont ces sujets.

Veuillez nous faire parvenir vos observations aux coordonnées au verso.



## PUBLICATIONS DU CCG EN GESTION PUBLIQUE

Les publications marquées d'un astérisque (\*) sont disponibles sur le site internet du CCG (<http://www.ccmd-ccg.gc.ca>).

### Numéro

#### *Les conférences John L. Manion*

- P80F La Conférence John L. Manion 1998  
Moralité administrative, *James Q. Wilson*, 1998/08
- P77F La Conférence John L. Manion 1997  
L'essence de la fonction publique, *Peter Hennessy*, 1997/09
- P66F La Conférence John L. Manion 1996  
Le déclin de la société civile : pourquoi? Et après? *Robert D. Putnam*, 1996/10
- P56F La Conférence John L. Manion 1995  
Pour s'adapter : tourner en rond...mais dans la bonne direction, *Pierre De Celles*, 1995/08
- P36F La Conférence John L. Manion 1994  
Mondialisation, gouvernement et compétitivité, *Nancy J. Adler*, 1994/08
- P20F La Conférence John L. Manion 1993  
Partenaires de la gestion du Canada : l'évolution des rôles du gouvernement et de la fonction publique, *Marcel Massé*, 1993/04
- P11F La Conférence John L. Manion 1992  
Le gouvernement à l'ère du postmodernisme, *Richard D. French*, 1992/05
- P2F La Conférence John L. Manion 1991  
La gestion dans le secteur public : emblème de réforme pour la fonction publique canadienne, *J.E. Hodgetts*, 1991/03

#### *Les conférences Jean Edmonds : les femmes et le monde du travail*

- P65F La Conférence Jean Edmonds 1996  
La voie de l'égalité entre les sexes : progrès réalisés et défis à venir, *Jocelyne Bourgon*, 1996/06
- P50F La Conférence Jean Edmonds 1995  
« C'est maintenant le tour des femmes », *Arthur Kroeger*, 1995/05
- P41F La Conférence Jean Edmonds 1994  
L'égalité, les droits de la personne et les femmes, *Rosalie Silberman Abella*, 1994/10

#### *L'éthique et les valeurs*

- P63F L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne, *Kenneth Kernaghan*, 1996/06

P49F Vaincre les vicissitudes par la fermeté de ses convictions  
La gestion et le perfectionnement des services correctionnels :  
une approche stratégique fondée sur les valeurs, *Ole Ingstrup*, 1995/03

P37F\* La série Dewar : perspectives sur la gestion publique  
Les valeurs dans la fonction publique, *D.B. Dewar, J.L. Manion, Kenneth Kernaghan*, 1994/06

### *L'équité et la diversité*

P74F\* Climat organisationnel et projets personnels : écarts entre les sexes dans la fonction publique,  
*Susan D. Phillips, Brian R. Little, Laura A. Goodine*, 1997/02

Les mères au travail : concilier la vie professionnelle et la vie familiale,  
*Catherine Lee, Linda Duxbury, Christopher Higgins*, 1994/10

P39F\* ) Version intégrale

P40F ) Résumé

### *Négociation et gestion des conflits*

P38F\* La négociation : redéfinir le succès, *Joseph Stanford*, 1994/06

### *Apprentissage et perfectionnement des cadres*

P46F La révolution stratégique au niveau du perfectionnement des cadres : qu'est-ce que cela signifie pour vous  
et votre organisme? *Ole Ingstrup*, 1995/02

L'apprentissage permanent : un rapport du CCG, 1994/05

P34F\* ) Version intégrale

P35F ) Résumé

Le leadership dans un monde en évolution : le développement du potentiel directorial,  
*Peter Larson, Robert Mingie*, 1992/10

P24F ) Rapport détaillé

P17F ) Points saillants

P6F L'apprentissage en milieu structuré : le contexte de l'administration publique, *R. Bruce Dodge*, 1991/06

### *La gouvernance dans un environnement en évolution*

a) **Réformer le secteur public où en sommes-nous ?** *B.Guy Peters et Donald J. Savoie*, éd. 1998.  
Deuxième volume de la collection du CCG sur « La gouvernance et la gestion publique ». 29,95 \$.

b) **Les nouveaux défis de la gouvernance**, *B.Guy Peters et Donald J. Savoie*, éd. 1995.  
Premier volume de la collection du CCG sur « La Gouvernance et la gestion  
publique ». 29,95 \$.

Ces deux volumes publiés par le CCG et Les Presses de l'Université Laval, Ste-Foy, sont disponibles auprès  
des Presses au numéro de téléphone (418) 831-7474 ou au Québec seulement 1-800-859-7474, ou par  
télécopieur au (418) 831-4021.

- 78F La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination,  
*B. Guy Peters*, 1998/01
- P67F\* La série Dewar : perspectives sur la gestion publique  
Un leadership stratégique en vue du renouvellement de la fonction publique, *I. Clark, O. Ingstrup, B. Dewar, J. Davis, M. Keating, L. Goulet, J. Côté-O'Hara*, 1997/02
- P64F\* La gestion publique dans le nouveau millénaire : à quel point réduire la présence gouvernementale?  
*Arthur Kroeger*, 1996/04
- Techniques de gestion pour le secteur public : de la doctrine à la pratique,  
*Christopher Pollitt*
- P53F ) Rapport détaillé, 1995/07
- P59F ) Points saillants, 1995/10
- P52F La gestion de l'incohérence : le dilemme de la coordination et de la responsabilisation, *B. Guy Peters, Donald J. Savoie*, 1995/07
- P47F Le renouvellement de la fonction publique : des moyens aux finalités, *Ole Ingstrup*, 1995/03
- P45F La série Dewar : perspectives sur la gestion publique  
Repenser le gouvernement, *Harry Rogers, David Dodge, Gilles Paquet, Judith Maxwell*, 1994/12
- P31F La fonction publique, l'État en transition et la fonction gouvernementale,  
*B. Guy Peters*, 1993/12 (Réimpression 1995/03)
- Mondialisation et gestion publique, *Donald J. Savoie*
- P30F ) Version intégrale, 1993/12 (Réimpression 1995/02)
- P44F ) Résumé, 1994/11
- P29F Réinventer Osborne et Gaebler : leçons à tirer des travaux de la Commission Gore,  
*B. Guy Peters, Donald J. Savoie*, 1993/11
- Les politiques et la gouvernance***
- P62F La capacité des pouvoirs publics d'élaborer des politiques, *B. Guy Peters*, 1996/06
- P60F Repenser les politiques : renforcer la capacité d'élaborer les politiques : rapport d'un colloque,  
*Jocelyne Bourgon, et al*, 1996/01
- P58F Repenser les politiques : perspectives sur les politiques publiques, *John C. Tait, Mel Cappe*, 1995/10
- Les sous-ministres et la gestion stratégique***
- P79F\* La satisfaction des ministres des gouvernements Mulroney face à leurs sous-ministres : 1984-1993.  
*Jacques Bourgault*. 1998/07
- P76F Un modèle de gestion, *John L. Manion*, 1989/03

- P32F Les chefs de cabinet de ministres du gouvernement fédéral en 1990 : profils, recrutement, fonctions et relations avec la haute fonction publique, *Micheline Plasse*, 1994/04
- P23F Gestion stratégique dans la fonction publique : l'évolution du rôle du sous-ministre, *Frank Swift*, 1993/11
- P22F La planification stratégique dans l'administration gouvernementale : une comparaison Ottawa-Québec, *Mohamed Charih, Michel Paquin*, 1993/11
- Qu'est-ce que la gestion dans le secteur public? Perspective inspirée par une expérience personnelle, *A.W. Johnson*
- P21F ) Version intégrale, 1993/05 (Réimpression 1994/12)
- P28F ) Résumé, 1993/05
- Comment évaluer un haut fonctionnaire? La réponse des sous-ministres fédéraux, *Jacques Bourgault, Stéphane Dion*, 1993/03
- P19F ) Version intégrale
- P27F ) Résumé
- P7F L'évolution du profil des sous-ministres fédéraux, 1867-1988, *Jacques Bourgault, Stéphane Dion*, 1991/07
- Le processus consultatif***
- P75F\* Guide de consultation du public : modifier les rapports entre le gouvernement et les Canadiens, *Peter Sterne, Sandra Zagon*, 1997/5
- P42F Gérer une commission royale : un modèle de planification et d'organisation découlant de l'expérience de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, *Janet R. Smith, R. Anne Patterson*, 1994/10
- P15F Le Secrétariat des conférences constitutionnelles : une réponse originale à un défi en gestion publique, *Peter Harrison*, 1992/06
- P14F La consultation : lorsque le but est de prendre de bonnes décisions, *R. Anne Patterson, Rod A. Lohin, D. Scott Ferguson*, 1992/06
- P10F Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada : rapport sur le processus consultatif, *Wendy Porteous*, 1992/03
- P9E1 A Case Study in Multi-Stakeholder Consultation: The Corporate History of the Federal  
P9E2 Pesticide Registration Review, or How We Got From There to Here, *Hajo Versteeg*, 1992/03 [Résumé en français]
- P9E1 Volume 1. General Principles for Decision Makers
- P9E2 Volume 2. Practical Considerations for Process Managers and Participants
- P8F Les gestionnaires du secteur public et les milieux d'orientation : apprendre à relever de nouveaux défis, *Evert A. Lindquist*, 1991/09

**Service et qualité**

P25F Des principes aux résultats : l'amélioration de la qualité du service au sein des organismes du secteur public, *Tim Plumptre, Donald Hall*, 1993/10

Application de la Charte des droits des citoyens du Royaume-Uni, *G. Bruce Doern*, 1992/12

P18F ) Version intégrale

P26F ) Résumé

**La restructuration et l'amélioration des processus**

P51F La réingénierie dans la fonction publique : promesse ou danger?, *Ole Ingstrup*, 1995/04

**La dimension humaine de la gestion**

P43F La rétroaction ascendante à la fonction publique, *Sharon Varette, Eric Phillips-Beaudan*, 1994/11

**Gérer l'évolution de l'organisation**

P48F Relever le défi : gérer le changement dans les années quatre-vingt-dix, *David Shepherdson*, 1995/04

P16E Managing Public Sector Divestment, *Taïeb Hafsi, Jan J. Jørgensen*, 1992/06 [Résumé en français]

P13F Un bon départ : la mise en oeuvre de la TPS par Revenu Canada, Douanes et Accise, *Mike Smith*, 1992

P5F Notre cheminement : le renouveau organisationnel des services correctionnels fédéraux, *Livre écrit par les membres du personnel et les détenus du Service correctionnel du Canada*, 1991

P4E Innovation in the Public Service, *James Iain Gow*, 1991/03 [Résumé en français]

**Organismes de service spéciaux**

P73F\* Comités consultatifs de gestion, *Jane Newcombe*, 1996/10

P72F\* Vérification et évaluation, *Michael Thomas*, 1996/10

P71F\* Marketing, *John Dingwall*, 1997/07

P70F\* Problèmes de gestion des ressources humaines, *Betty Rogers*, 1996/10

P69F\* Aspects financiers, *John Dingwall*, 1996/10

P68F\* Plans d'entreprise et rapports annuels, *Doreen Wilson*, 1996/10

P61F Questions pour les ministères d'attache et les agences centrales, *Alti Rodal*, 1996/04

P57F Autonomie, responsabilité et mesure du rendement, *J. David Wright*, 1995/10

Vue d'ensemble du projet des organismes de service spéciaux, *J. David Wright, Graeme Waymark*

P54F ) Version intégrale, 1995/08

P55F ) Résumé, 1995/08

***Historique des organismes***

P33F Le Centre canadien de gestion : les premières années, *John Hunter*, 1994/05

P3E A History of the Patented Medicines Prices Review Board: The Early Years, *Eric A. Milligan*, 1991/03

***Autres publications***

P12E The Accountability of Mixed Corporations, *Asit K. Sarkar, Jack G. Vicq*, 1992/05 [Résumé en français]

P1F Comment préparer et présenter des séances et des cahiers d'information de qualité supérieure, *Roderick G. Quiney*, 1991/02

## BON DE COMMANDE

On peut obtenir les publications et discours en s'adressant au :

Groupe de la recherche et planification stratégiques  
 Centre canadien de gestion  
 373, promenade Sussex  
 Campus De La Salle, aile B, 4<sup>e</sup> étage  
 Case postale 420, succursale « A »  
 Ottawa (Ontario)  
 K1N 8V4

N° de téléphone : (613) 943-8370

No de télécopieur : (613) 995-0286

N°	Q <sup>té</sup>						

### NOM ET ADRESSE

---



---



---



---



---



---

N° de téléphone : \_\_\_\_\_

