



Sous-ministre : rôles et pouvoir d'influence

Essai présenté par
Sandrine Jouis
Boursière 2020-2021

Assemblée nationale du Québec

Juin 2021

Sommaire

À la tête de chacun des ministères de l'État québécois se trouve un premier dirigeant ou une première dirigeante qui travaille quotidiennement à faire le pont entre les orientations politiques et le travail des fonctionnaires. Ces gestionnaires occupent un poste stratégique leur permettant d'influencer les politiques, programmes ou réformes de l'État québécois. Au-delà de leur aptitude de gestion, ces personnes doivent posséder toute sorte de compétences et de qualités humaines ainsi qu'un fort sens de l'État. Loin d'être de simples exécutants, les sous-ministres, grâce à leur expertise et leur connaissance de leurs clientèles, informent, conseillent et font des recommandations aux élus. Cet essai porte sur le rôle et le pouvoir d'influence des sous-ministres de l'administration publique québécoise. En étudiant les compétences, les rôles, les tâches et le leadership de ces administrateurs d'État, cet essai expose l'ascendant non négligeable des sous-ministres sur les décisions qui façonnent la société québécoise.

Remerciements

Je remercie les 14 sous-ministres qui, malgré leurs horaires chargés, ont accepté de partager ouvertement leurs expériences avec moi. Elles et ils ont rendu cet exercice très stimulant et sont des sources d'inspirations pour moi.

Je remercie Christian Blais pour ses conseils avisés, Magali Paquin pour sa contribution à ma grille d'entrevue, Simon Mayer pour la recherche documentaire et Mathew Lagacé pour nos échanges qui ont alimenté ma réflexion. Mention spéciale à Christian Jaouich et à Louis-Vincent pour la relecture.

Surtout, je remercie Krystal Mc Laughlin pour son accompagnement à tous les instants du stage ainsi qu'Anne, Charles, Félix et Olivier d'avoir vécu cette année hors du commun avec moi.

Table des matières

1. Introduction.....	4
1.1 Méthodologie.....	5
2. Devenir sous-ministre.....	7
2.1 Processus de nomination.....	7
2.2 Compétences recherchées.....	8
3. Rôles et responsabilités du sous-ministre	12
3.1 Gérer son ministère.....	12
3.1.1 Cheminement des demandes du ministre	13
3.2 Soutenir son ministre	15
3.2.1 La relation ministre-sous-ministre.....	15
3.2.2 Le rôle de conseiller	18
3.2.3 Les activités parlementaires	20
3.2.4 Divergences et conciliation.....	21
4. Exercer son leadership et influencer.....	26
5. Conclusion.....	30
6. Références	32
7. Annexes.....	35
7.1 Grille d’entrevue	35

1. Introduction

Le sous-ministre occupe une position névralgique dans l'administration de l'État. À titre de premier conseiller administratif du ministre, il s'efforce de transformer les volontés ministérielles en politiques publiques et à titre de premier dirigeant d'un ministère, il gère d'importantes ressources dans un contexte très normé. Comme fonctionnaire, le sous-ministre se doit d'agir dans l'intérêt public. En même temps, il est nommé par le conseil des ministres et peut être destitué par la même entité à tout moment. Ainsi, son allégeance est triple : à son patron le secrétaire général du gouvernement (et par le fait même au premier ministre), à son ministre et plus largement, à l'intérêt public.

Son titre de premier dirigeant d'un ministère lui confère une position stratégique dans l'élaboration des politiques, programmes et réformes, bien qu'il ne soit pas élu. Dans le cadre de cet essai, je cherche à mettre en lumière le rôle et le pouvoir d'influence des sous-ministres. Au-delà de la traditionnelle définition du travail des sous-ministres comme des gestionnaires et des conseillers neutres et loyaux, je souhaite comprendre comment leur expertise et leur leadership influencent les décisions politiques.

Pour ce faire, je traite d'abord du processus de nomination des sous-ministres et des compétences recherchées pour occuper cette fonction. Je m'attarde ensuite aux deux grands rôles de premier dirigeant : gestionnaire du ministère et conseiller du ministre. Je traite des responsabilités administratives du sous-ministre ainsi que de la relation complexe qui l'unit au ministre. Je complète avec une section sur l'exercice du leadership puis je conclus avec une analyse du pouvoir d'influence de ces premiers dirigeants.

1.1 Méthodologie

Cet essai se base sur deux types de sources. Pour définir les assises théoriques de mon sujet, j'ai d'abord parcouru la littérature scientifique. Bien que la recherche sur le fonctionnement de l'État soit abondante, j'ai obtenu un nombre limité d'informations récentes sur le travail spécifique des sous-ministres québécois. Plusieurs documents disponibles datent d'ailleurs de plusieurs années, voir décennies. Cela justifie à mon avantage la pertinence d'actualiser les connaissances sur ce sujet de recherche. Mon travail se différencie d'ailleurs des recherches de Beauregard (2014) qui s'intéresse particulièrement à l'imputabilité des sous-ministres et de Bourgeault (2021) qui traite plus largement de leurs enjeux de gouvernances dans le contexte canadien.

Pour livrer un essai pertinent et actuel, j'ai rapidement réalisé qu'il serait nécessaire de faire des entrevues avec d'anciens et d'actuels sous-ministres. J'ai contacté 19 sous-ministres en poste à l'hiver 2021 et ai reçu 13 réponses positives. J'ai également pris contact avec un ancien sous-ministre, maintenant retraité. Au total, j'ai mené 14 entrevues semi-dirigées d'une quarantaine de minutes avec ces personnes¹. Pour favoriser une plus grande fluidité des réponses, toutes les personnes interviewées l'ont fait de façon anonyme, c'est-à-dire que leurs noms ne sont pas dévoilés dans cet essai et qu'aucune information permettant de les reconnaître n'est divulguée.

Le profil de ces 14 sous-ministres en titre (7 hommes et 7 femmes) est varié. Plusieurs ont fait des études en sciences sociales ou en administration des affaires. La majorité a un diplôme de deuxième cycle, dont certains de l'École nationale d'administration publique. La plupart d'entre eux sont des fonctionnaires de carrière, mais quelques-uns ont travaillé dans le secteur privé ou en politique active. Dans leur carrière, plus de la moitié ont été employés dans les ministères centraux comme le Conseil du Trésor, le ministère des Finances ou le ministère du Conseil exécutif.

¹ La grille d'entrevue est disponible en annexe.

J'ai également rencontré une représentante du Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif avec qui j'ai surtout discuté du rôle du Secrétariat dans la sélection des sous-ministres.

2. Devenir sous-ministre

L'accession à un poste de sous-ministre n'exige pas d'emprunter un chemin unique. Les sous-ministres ont des bagages académiques diversifiés. Leurs expériences au sein de la fonction publique sont aussi très variables. Certains cadres sont même nommés hauts fonctionnaires sans passer préalablement par l'appareil public. Cela dit, devenir premier dirigeant implique de participer à une démarche encadrée et de démontrer la maîtrise de certaines compétences. Dans cette section, j'aborde le processus de nomination des sous-ministres ainsi que le profil des compétences et aptitudes recherchées.

2.1 Processus de nomination

Les sous-ministres sont nommés par le Conseil des ministres sur recommandation du premier ministre (Observatoire de la fonction publique, 2012). Le processus de nomination est supporté par le Secrétariat aux emplois supérieurs, un organe institué au sein du ministère du Conseil exécutif. Le Secrétariat conseille le gouvernement en matière d'emplois supérieurs et soutient aussi la nomination des sous-ministres adjoints, des présidents-directeurs généraux des organismes et des membres des conseils d'administration des sociétés d'État.

Le potentiel des aspirants sous-ministres est déterminé sur la base de divers critères tels que la performance générale des personnes et l'adéquation avec le profil de compétences des hauts dirigeants, dont je parlerai plus loin.

Depuis quelques années, le Secrétariat aux emplois supérieurs a instauré le Programme de relève des premiers dirigeants. Ce programme s'adresse notamment aux sous-ministres adjoints qui ont le potentiel et l'intérêt de devenir sous-ministres en titre. Les candidats éligibles aux programmes sont choisis par un comité de sélection composé d'anciens sous-ministres et d'experts en ressources humaines et doivent réussir certains examens, dont des tests psychométriques. Le programme leur permet d'être accompagnés dans le développement de leur carrière par un mentor, souvent un ancien sous-ministre, et de suivre des formations sur le rôle et les

responsabilités des premiers dirigeants. Il est toutefois à noter qu'une personne peut être nommée sous-ministre sans avoir participé au Programme de relève.

Lorsqu'un poste de premier dirigeant d'un ministère est à combler, le Secrétariat analyse le bassin des personnes disponibles en fonction de leur profil et des exigences de l'emploi. Il n'y a pas d'affichage public pour ce genre de poste. Une personne peut également être nommée même si elle ne provient pas de la fonction publique ou du secteur public dans la mesure où elle dispose des compétences requises. Cette pratique est souvent qualifiée de nomination partisane. Elle semble toutefois moins présente chez les sous-ministres qu'on pourrait le penser. À titre indicatif, entre 2003 et 2012, le gouvernement a procédé à 121 nominations de sous-ministre, dont 18 (15%) en provenance de l'extérieur de la fonction publique (Comité sur les conditions d'emploi des titulaires d'emplois supérieurs en provenance de l'extérieur de la fonction publique du Québec, 2013).

2.2 Compétences recherchées

Comme l'ensemble des fonctionnaires, le sous-ministre doit exercer ses fonctions dans l'intérêt public, avec compétence, loyauté, impartialité, respect et intégrité (Conseil du trésor, sans date). En plus de l'adhésion à ces valeurs, on exige du sous-ministre qu'il démontre des compétences particulières. En janvier 2020, le Secrétariat aux emplois supérieurs publiait le profil de compétences des premiers dirigeants. Les sept compétences recherchées sont les suivantes :

1. Gestion de soi et adaptation : capacité de gérer ses émotions et de s'adapter aux situations changeantes et complexes en faisant preuve d'ouverture et d'humilité ;
2. Sens stratégique dans l'interface politico-administrative : capacité de soutenir le gouvernement en apportant l'éclairage nécessaire pour lui permettre de prendre les meilleures décisions ;
3. Sens des relations interpersonnelles : capacité d'établir des interactions fructueuses en favorisant un climat de confiance, de respect et de dialogue avec ses interlocutrices et interlocuteurs ;

4. Sens de l'État : capacité de s'engager au service de l'intérêt public ;
5. Leadership : capacité de porter une vision, d'orienter stratégiquement les actions et de susciter une adhésion forte et durable ;
6. Agilité et courage : capacité de prendre des décisions avec doigté, célérité et courage ;
7. Gestion orientée vers la performance : capacité d'orienter et de mener l'organisation vers l'atteinte de ses objectifs de performance.

En entrevue, les sous-ministres rencontrés ont mentionné devoir posséder plusieurs de ces compétences, mais également quelques autres. Le sens politico-administratif a été nommé dans l'ensemble des entrevues. Lemay et Valade (2017) définissent cette aptitude (qu'ils nomment management stratégique) comme suit :

La stratégie ne se réduit pas au calcul politique. Elle consiste à trouver des solutions adaptées aux réalités politiques (volonté) et administratives (faisabilité) dans l'intérêt supérieur commun (service et bien public) et à faire en sorte qu'elles puissent s'appliquer (capacités organisationnelles).

Pour ma part, je définis le sens politico-administratif ainsi : savoir lire son environnement de manière stratégique pour préparer les changements et identifier les opportunités de faire avancer les dossiers du ministère en fonction des priorités gouvernementales. Cela nécessite aussi de comprendre le fonctionnement des instances politiques (partis, cabinets, caucus, l'Assemblée nationale, etc.) et d'être en mesure d'identifier les parties prenantes et leurs intérêts respectifs. Le sous-ministre 1 s'est exprimé sur l'importance de cette aptitude qui contribue grandement au pouvoir d'influence :

Le sens stratégique est super important pour un sous-ministre. Un bon sous-ministre va avoir une bonne capacité de bien lire et comprendre les environnements internes et externes. Quand tu es capable de faire ça, tu es capable d'anticiper ce qui s'en vient [...]. À ce moment-là tu disposes d'information que tu peux utiliser pour saisir des opportunités [...] tu es capable de préparer ton organisation et ton ministre aux mouvements et aux changements qui s'en viennent².

² Certaines citations ont été légèrement modifiées pour en faciliter la lecture.

Quelques premiers dirigeants ont aussi souligné l'importance de comprendre la réalité politique des ministres qui ont des horaires extrêmement chargés, doivent conjuguer avec la partisanerie, réfléchir avec la volonté d'être réélu et être capable de supporter un stress considérable.

Plusieurs intervenants ont aussi mentionné le sens de l'État. Un désir de servir les citoyens et d'améliorer la société est partagé par tous.

Ce qu'on veut comme haut fonctionnaire, ce qui nous *drive* le matin, c'est de faire avancer le Québec. Moi je me lève le matin et je me dis, qu'est-ce que je peux faire pour aider, faire en sorte que ça aille mieux ? Une bonne idée c'est une bonne idée, je ne me censure d'aucune façon (Sous-ministre 6).

À cet effet, Fortier, Emery et Roldan (2016) confirment qu'une finalité démocratique et une éthique du bien commun sont fortement partagées par les premiers dirigeants canadiens. Le sens de l'État nécessite aussi de faire preuve d'humilité et de sobriété. Les sous-ministres ne cherchent pas à se mettre de l'avant, comme en témoigne l'image proposée par le sous-ministre 9 :

C'est comme une pièce de théâtre [...]. Il faut savoir quand être le premier rôle, le deuxième rôle ou le troisième rôle. Moi, quand je suis devant mes employés, j'ai le premier rôle, mais quand je suis à l'Assemblée nationale pour accompagner mon ministre, j'ai le deuxième rôle ; il ne faut pas que j'essaie de prendre sa place.

Une autre qualité souvent soulevée lors des entrevues est celle d'être courageux. Il faut donner l'heure juste au ministre, prendre des décisions difficiles au bon moment et ne surtout pas être complaisant :

Il faut avoir une bonne relation de confiance avec son ministre et cette relation va se bâtir sur le fait qu'on lui donne l'heure juste et qu'on n'est pas complaisant. Le ministre va trouver que tout le monde est gentil avec lui, mais est-ce que tout le monde lui donne l'heure juste ? (Sous-ministre 7).

Soulignons que cette qualité contribue au pouvoir d'influence. En invoquant les raisons pour lesquelles une orientation ne serait pas efficace ou profitable, les sous-ministres peuvent l'influencer.

La rigueur et la volonté de rendre un travail de grande qualité ont également été nommées à plusieurs reprises comme essentielles au sens de l'État. C'est sur celle-ci que repose la crédibilité des hauts fonctionnaires, comme en témoigne un sous-ministre interviewé dans une étude de Bourgeault (2021, p.68) :

Pour être influent, il faut faire un travail crédible, ce qui implique de filtrer des choses, d'en bloquer certaines autres, de créer de l'espace pour prendre des décisions, puis de planifier et d'exercer du leadership pour diriger l'action. [...] Les solides données probantes et les exemples pertinents sont de mise dans tous les dossiers pour donner des avis de haute qualité.

Du reste, plusieurs sous-ministres ont souligné la nécessité de posséder des compétences de gestionnaire. Ils parlent surtout de savoir gérer la performance des organisations, mobiliser les équipes et faire preuve d'agilité. Dans cet environnement évolutif, les orientations, ministres ou gouvernements peuvent changer rapidement et il faut savoir s'adapter.

3. Rôles et responsabilités du sous-ministre

Les compétences et aptitudes requises pour occuper la fonction de premier dirigeant d'un ministère ayant été établies, il est pertinent d'étudier les responsabilités du sous-ministre. Bourgeault (2021, p.13), énumère les divers rôles des sous-ministres :

- Conseillers des politiciens ;
- animateurs du développement de politiques ;
- Managers d'organisations ;
- Administrateurs de politique, de programmes et de ressources publiques ;
- Fiduciaires des autorités politiques et administratives ;
- Leaders de personnes et d'organisations ;
- Agents de changements ;
- Membres d'une communauté ;
- Gardien d'un certain intérêt public.

De manière plus succincte, le Bureau du conseil privé canadien, dans son Guide du sous-ministre (2017), divise la fonction en deux grands rôles. Premièrement, le sous-ministre doit appuyer la responsabilité individuelle et collective du ministre en lui prodiguant des conseils offrant les meilleures possibilités d'action tout en tenant compte du programme gouvernemental. Deuxièmement, le sous-ministre doit gérer le ministère en fonction des pouvoirs qui lui sont attribués par la loi. C'est de cette division des rôles dont je me suis inspirée dans le cadre de mon essai.

3.1 Gérer son ministère

Lorsque j'ai demandé aux sous-ministres de me parler de leurs tâches quotidiennes, plusieurs m'ont répondu qu'être sous-ministre, c'est avant tout être gestionnaire. Comme pour les dirigeants des grandes entreprises privées, les sous-ministres doivent planifier, diriger, contrôler et gérer les ressources humaines, matérielles et juridiques qui leur permettent de remplir leur mission. Et même s'ils n'ont pas les mêmes objectifs de rentabilité que dans le secteur privé, ils ne peuvent faire fi des contraintes financières dans la réalisation de leurs activités. Le sous-ministre 1 fait le parallèle entre son rôle et celui de chef d'orchestre : il ne joue pas d'instrument, mais doit guider ses équipes dans la création des mélodies. Le sous-ministre 6 souligne l'importance

du rôle de gestionnaire : « J'ai quand même un rôle administratif de gestion de ministère qui fait en sorte que dans la pure gestion j'ai un rôle important. Il ne faut pas que mon ministère se retrouve, [à cause de] sa gestion, dans le journal. C'est un aspect qui est tout aussi important ».

Une autre tâche souvent nommée par les sous-ministres rencontrés est celle d'assurer la conformité des décisions. La fonction publique est un appareil complexe dans lequel se multiplient les procédures, règlements et obligations. Les sous-ministres doivent bien connaître le fonctionnement de la machine administrative pour s'assurer que les orientations prises par le ministre ou par ses équipes sont conformes à la loi.

Enfin, les sous-ministres doivent aussi se soumettre à des exercices d'imputabilité. La *Loi sur l'administration publique* exige que chaque ministère prépare un plan stratégique et un rapport annuel de gestion comprenant « une déclaration du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme attestant la fiabilité des données contenues au rapport et des contrôles afférents ». Ces documents sont ensuite déposés à l'Assemblée nationale. D'ailleurs, depuis 1993, les sous-ministres peuvent être appelés à rendre compte de leur gestion administrative devant la Commission de l'administration publique à l'Assemblée nationale (Bastien, 1993). Ce genre de comparution peut arriver notamment après le dépôt d'un rapport du Vérificateur général selon lequel une situation problématique persiste dans un ministère.

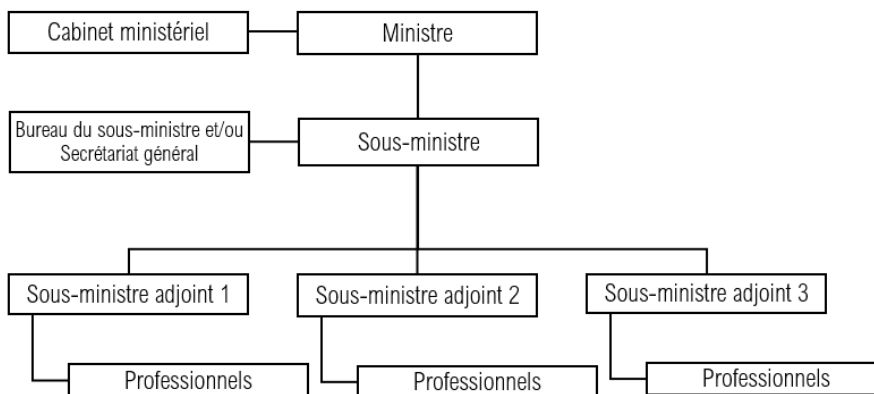
3.1.1 *Cheminement des demandes du ministre*

La gestion du ministère implique aussi de diriger l'important flot de communications qui transitent entre les cabinets et les sous-ministériats des divers ministères. Le travail des cabinets dépend grandement des informations qui leur sont transmises par l'appareil administratif :

Ainsi, pour réagir à un article de presse, on commande une fiche d'actualité, pour répondre à une invitation lorsque l'on ne connaît pas très bien les requérants, on commande un avis de pertinence, pour faire le suivi sur un dossier spécifique, ou encore, pour entamer une réflexion sur une réforme, on commande une fiche d'information (Montigny et Jacob, 2019).

L'information que possèdent les fonctionnaires est d'une grande valeur pour les élus. Ces derniers y ont accès sur demande, mais le contenu et la façon de présenter les notes et avis sont déterminés par les sous-ministres, ce qui leur confère un certain pouvoir d'influence. Pour comprendre comment ces derniers sont l'interface entre les conseillers politiques et les fonctionnaires, il faut savoir comment migrent les demandes politiques.

Figure 1 : Organigramme traditionnel d'un ministère



Les ministères sont tous dotés d'un Bureau du sous-ministre et/ou d'un Secrétariat général. Les demandes politiques passent habituellement par

ce(s) dernier(s) avant de percoler dans la machine administrative. Le fonctionnaire concerné produit une réponse qu'il retourne à son directeur. Ce dernier la transmet à son sous-ministre adjoint qui l'envoie ensuite au sous-ministre pour approbation avant de la renvoyer au cabinet.

Pour les demandes d'information simples, les attachés politiques du cabinet du ministre peuvent généralement communiquer directement avec les sous-ministres adjoints sans passer par le sous-ministre en titre. Les sous-ministres adjoints reçoivent la demande et la transmettent à la direction ou au professionnel concernés. Celui-ci produit une fiche d'information qui est approuvée par le sous-ministre adjoint avant d'être retournée à l'attaché politique. Il arrive que les attachés politiques s'adressent directement aux professionnels des ministères, mais cela est rare et ne semble pas encouragé par les hauts fonctionnaires.

Les fonctionnaires produisent une note apolitique et c'est au personnel politique de l'agrémenter de contenu plus partisan avant de la remettre au ministre. Il arrive que

certaines demandes ne descendent pas tout de suite vers les fonctionnaires puisqu'elles doivent d'abord être discutées avec le ministre ou son chef de cabinet. Les dossiers plus complexes, pour leur part, se discutent en personne. Ces rencontres sont d'ailleurs, selon Béchard (2016), l'occasion pour les hauts-fonctionnaires de se faire valoir et d'intervenir dans les champs politiques.

3.2 Soutenir son ministre

En plus de ses fonctions de gestionnaire, le sous-ministre doit également agir à titre de conseiller de son ministre et, à terme, orchestrer les travaux de la machine administrative dans la concrétisation des orientations politique. Ce rôle implique plusieurs responsabilités dont je traite ici.

3.2.1 La relation ministre-sous-ministre

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il importe de poser les bases de la relation complexe qui unit le ministre et son sous-ministre. D'abord, le ministre n'est pas le patron officiel du sous-ministre (à des fins de compréhension, je parle dans cet essai de patron politique). En effet, même si le sous-ministre se doit de soutenir, et même de protéger son ministre, il est nommé par le premier ministre et son réel patron est le secrétaire général du gouvernement³. Le sous-ministre 6 exprime bien cette dynamique : « J'ai un patron [...] le secrétaire général, mais j'ai un client, qui est mon ministre et comme dans n'importe quelle *business*, si le client n'est pas content, mon patron n'est pas content ».

Lemay et Valade (2017) estiment que la confiance mutuelle est l'une des clés pour une relation d'interface positive. Le sous-ministre doit respecter la légitimité de l'élu et son programme politique alors que le ministre doit respecter l'expertise des fonctionnaires. Dans les faits, cette relation est encore plus complexe. Pour en saisir l'essence, il faut prendre acte du contexte dans lequel les deux intervenants évoluent

³ Le secrétaire général du gouvernement est le sous-ministre du ministère du Conseil exécutif (le ministère du premier ministre), ce qui fait de lui le premier fonctionnaire de l'État et le supérieur hiérarchique de tous les sous-ministres du gouvernement.

et comment l'univers de la politique et de l'administration publique répondent à des impératifs différents. Morin (1992) présente les différences qui persistent entre les deux univers. En voici quelques exemples :

- Le temps : le politicien se projette à l'intérieur du cycle électoral alors que le haut-fonctionnaire, dont la permanence dans la fonction publique (mais pas nécessairement à ce poste) est souvent assurée, se préoccupe davantage du moyen long terme ;
- Les objectifs : les considérations électoralistes ont moins de prise sur le fonctionnaire que sur l'élu, ce qui peut mener à des attentes peu conciliables ;
- Les valeurs : les politiciens sont plutôt adeptes du « gros bon sens » alors que les hauts-fonctionnaires préfèrent prendre des décisions à partir d'analyses rigoureuses ;
- La formation : les politiciens ne doivent pas nécessairement poursuivre de longues études pour être élus alors que les fonctionnaires, choisis pour leur expertise et leurs connaissances, ont généralement des diplômes universitaires ;
- L'expérience : les ministres ne sont pas nécessairement des spécialistes de leurs secteurs, contrairement aux hauts-fonctionnaires ;
- L'allégeance : les ministres sont élus sous la bannière d'un parti alors que les hauts-fonctionnaires, peu importe le gouvernement qui les a nommés, doivent faire preuve de neutralité.

À cela s'ajoute l'éclatement du duo ministre-sous-ministre tel que constaté par Bourgeault (2021, p.61). Si, auparavant, « le travail du sous-ministre se trouv[ait] alors exclusivement finalisé par le service à son ministre », aujourd'hui, le sous-ministre doit « tenir compte d'acteurs extérieurs au duo, tels les agents du Parlement, les organismes centraux administratifs [...], les groupes de pression et les chefs de cabinet ».

En effet, il est impossible de passer sous silence l'importance capitale d'un troisième joueur dans la relation ministre-sous-ministre : le directeur de cabinet du ministre. À

vrai dire, la plupart des sous-ministres sont en contact avec le directeur de cabinet beaucoup plus souvent qu'avec le ministre : « Le rôle du directeur de cabinet est d'une importance cruciale pour un sous-ministre, car c'est majoritairement entre ces deux acteurs que se discutent les principaux dossiers » (Montigny et Jacob, 2019). Bourgeault (2021) va dans le même sens et affirme que le chef de cabinet peut servir d'intermédiaire entre le sous-ministre et son patron politique. Il avance même qu'une idée proposée par le chef de cabinet, même si elle est à la base celle du sous-ministre, risque d'être mieux reçue par le ministre. Ce genre de dynamique viendrait amoindrir la proximité du sous-ministre avec son ministre et par conséquent, son pouvoir d'influence.

Le directeur de cabinet est souvent la voix du ministre quant à la préparation et la mise en œuvre des politiques auprès des hauts-fonctionnaires, comme l'explique le sous-ministre 12 :

Le directeur de cabinet a un rôle clé parce qu'au quotidien le ministre a une panoplie d'activités parlementaires, partisanes dans certains cas, politiques, de représentation, donc n'a pas le temps [...] de gérer les enjeux avec le sous-ministre. [...]. Au quotidien, le lien se fait avec le directeur de cabinet [...] qui est le représentant politique de la ministre, donc informellement, quand un directeur de cabinet parle à un sous-ministre, on comprend que c'est le ministre qui parle.

Le rythme des contacts entre les deux principaux conseillers du ministre varie de quelques fois par semaine à plusieurs fois par jour (alors qu'on parle de plus ou moins une fois par semaine pour le sous-ministre et le ministre). Lorsque la dynamique est bonne, il devient plus facile de faire avancer les dossiers au sein du gouvernement : le sous-ministre démarche ses homologues des autres ministères pendant que, parallèlement, le chef de cabinet s'entretient avec ses vis-à-vis des autres cabinets. Souvent, la commande politique est produite par le directeur de cabinet, mais c'est le sous-ministre qui dirige son orchestration au sein de la machine administrative. Cela dit, comme cette relation n'est pas formellement encadrée, elle varie grandement selon les personnes concernées.

Maltais et Harvey (2007) estiment que l'implication du directeur de cabinet dans la relation ministre-sous-ministre permet de séparer les responsabilités politiques et administratives. Même si les cabinets politiques s'attendent à ce que les hauts fonctionnaires soient sensibles aux grands enjeux politiques, ce sont les directeurs de cabinet qui doivent gérer les enjeux plus sensibles. C'est aussi en partie aux cabinets de faire la promotion des politiques ministérielles et de favoriser son acceptation sociale. J'ajouterais que les directions des communications des ministères, qui dans les faits relèvent du ministère du Conseil exécutif, ont un également grand rôle à jouer à cet effet. D'autres auteurs, comme Montigny et Jacob (2019), croient plutôt que ces échanges fréquents entre les hauts-fonctionnaires et les cabinets ministériels contribuent à la politisation de la fonction de sous-ministre puisque ces derniers doivent suivre assidument l'agenda du ministre. Visscher et Salomonsen (2012) relèvent également une politisation lorsque les conseillers politiques des cabinets filtrent les avis du sous-ministre et subordonnent ainsi les recommandations des hauts fonctionnaires aux leurs.

En somme, il faut retenir que chaque relation ministres-sous-ministres est unique et dépend grandement du lien de confiance entre les deux personnes.

3.2.2 Le rôle de conseiller

Dans l'élaboration des politiques, programmes ou réformes, le sous-ministre agit à titre de conseiller. Pour ce faire, il doit être connecté avec les clientèles de son secteur et avec ses homologues des autres ministères : « Si les clients se sentent hors de l'appareil gouvernemental et du circuit de l'influence, ils finiront par accéder directement au ministre sans passer par [les sous-ministres] » (Bourgeault, 2021, p.67). Sa fine connaissance des « enjeux terrain » et ses contacts fréquents avec les partenaires lui permettent de sensibiliser et d'influencer son ministre sur les enjeux potentiels de ses décisions. Les sous-ministres doivent aussi être constamment à l'affût des enjeux de l'actualité et s'assurer d'être en mesure d'outiller leur ministre face aux questions des médias ou des oppositions, par exemple.

En entrevue, les sous-ministres ont insisté sur le fait qu'ils doivent pouvoir conseiller leur ministre de manière transparente et de ne pas hésiter à lui dire qu'il se trompe. Les ministres n'aiment pas être surpris :

On est gardien de la rigueur, on est gardien qu'il n'y ait pas de décisions intempestives. Il faut toujours faire valoir les bons côtés, les moins bons côtés, les risques. Après ça, le conseil des ministres décide, mais c'est notre rôle de dire si c'est permis ou [pas], quels sont les risques [...]. On n'est pas là pour nuire, mais il faut penser d'une certaine façon pour [éviter] des réactions qui pourraient être nocives pour des clientèles ou le bien du Québec (Sous-ministre 2).

Être l'interface politico-administrative ne se résume pas à faire descendre puis remonter des demandes, à l'image d'une boîte aux lettres. Le sous-ministre 1 s'est exprimé sur le sujet : « On est là pour supporter et faire briller le ministre, toutes les actions et décisions qu'on prend sont dans cet esprit-là, mais ça revient aussi parfois au sous-ministre de dire non [...] ; c'est notre rôle de protéger les ministres et les cabinets d'eux-mêmes ». Il donnait en exemple une situation où le cabinet du ministre demanderait aux fonctionnaires de rédiger une note de manière partisane ou encore si le ministre voulait se prononcer publiquement sur un cas devant les tribunaux. Évidemment, ce genre de discussion se fait en toute confidentialité afin d'éviter d'embarrasser l' élu.

L'importance de savoir trouver une voie de passage a été soulignée à de nombreuses reprises. Le sous-ministre, s'il comprend bien les demandes de ses clientèles et les volontés de son ministre, peut jouer les médiateurs et proposer des compromis entre les deux positions. Lemay et Valade (2017) parlent de créativité et d'innovation :

Trouver des solutions créatives fait souvent partie des défis à relever par le sous-ministre. Pour ce faire, il sait (re)cadrer, c'est-à-dire : [...] réfléchir, et faire réfléchir, à la fois « dans » et « hors de la boîte », administrative ou politique, ce qui permet de (re)cadrer le contexte des demandes politiques avec la faisabilité administrative et de gestion, cela en fonction de l'intérêt public.

Cette aptitude est aussi grandement facilitée par la fine connaissance de la fonction publique que possèdent généralement les sous-ministres. Ils parviennent à atteindre

l'objectif du ministre, sans nécessairement opter pour le chemin que l'élu aurait emprunté. Cette ascendance sur les moyens leur donne un pouvoir d'influence important.

La concrétisation des demandes politiques implique aussi de devoir régulièrement travailler avec ses homologues des autres ministères, incluant les ministères centraux, pour faire avancer ses propres dossiers :

[On doit] faire le pont avec le politico-administratif, mais aussi [...] avec le ministère du Conseil exécutif et les organismes centraux [et] avec les sous-ministres des autres ministères, parce qu'aujourd'hui, on n'est pas capable de mener un dossier seul, il faut être capable d'obtenir l'adhésion de tous les ministères collaborateurs (Sous-ministre 3).

Pour le contribuable, il n'y a pas vingt ministères, il y a un gouvernement, donc la cohérence gouvernementale est extrêmement importante [...]. Ça vient avec toute sorte de défis parce que si tu veux embrasser une approche gouvernementale, tu dois embrasser une approche de compromis. (Sous-ministre 10).

3.2.3 *Les activités parlementaires*

Les sous-ministres sont souvent amenés à sortir de leurs bureaux gouvernementaux. Ils accompagnent les ministres dans diverses activités parlementaires comme l'étude des projets de loi ou des crédits en commission parlementaire ou encore dans les conférences de presse. Leur rôle est toujours de soutenir leur ministre, comme l'explique Laliberté (p.89-90) :

Le rôle du sous-ministre est de protéger son ministre, par exemple, lorsqu'il se fourvoie, il ne doit pas le contredire face aux interlocuteurs extérieurs, mais ne pas le laisser se tromper [il doit] clarifier ses propos en maintenant sa prestance. [...] Si le ministre se met dans l'embarras, le sous-ministre pourrait être accusé de l'avoir mal préparé.

Les sous-ministres interviewés le confirment. Dans pareils situations, ils s'assurent d'abord d'être eux-mêmes extrêmement bien préparés. Ils veillent aussi à ce que le

ministre ait en main tout le matériel pour répondre aux questions des oppositions ou des journalistes.

Les sous-ministres vont parfois eux-mêmes répondre aux questions si elles sont plus administratives (données précises, enjeux de conformité, motifs administratifs derrière une décision, etc.), mais connaissent leur place dans ce genre d'échange :

C'est toujours important de bien saisir le rôle de chacun dans des situations comme ça (en commission parlementaire, en conférence de presse). Pour moi c'est important de mettre en valeur le ministre [...]. Quand on accompagne le ministre sur la scène publique ou politique [...] un sous-ministre c'est un bon deuxième. C'est le premier de son organisation [...], mais il est toujours derrière son ministre. C'est important dans des commissions parlementaires, dans des conférences de presse [...] de toujours laisser répondre le plus possible les ministres et d'être là pour amener des éléments de précision (Sous-ministre 1).

Dans son mémoire de maîtrise sur ce sujet, Beauregard (2014) abonde dans le même sens tout en ajoutant que ces exercices ne rendent pas justice au travail de préparation des fonctionnaires puisque souvent « le contenu des séances est plutôt soumis aux aléas des dossiers politiques sensibles du moment » et que cela ne permet pas de broser un portrait global des réalisations du ministère.

3.2.4 *Divergences et conciliation*

Les réalités des ministres et des sous-ministres divergent à plusieurs niveaux et cela peut créer certains défis. Les fonctionnaires doivent conseiller leur ministre honnêtement, ce qui peut mener à des avis contredisant les préférences ministérielles (Rigaud, 2018). En réalisant mes entrevues avec les sous-ministres, j'ai cherché à savoir s'il arrive que ces derniers ne soient pas à l'aise avec les décisions de leur ministre et comment ils gèrent cette délicate situation.

Il faut d'abord savoir que dans la majorité des cas, les désaccords quant aux grandes orientations politiques sont rares. D'abord, pour bien exercer leur rôle, les sous-ministres doivent être en harmonie avec la mission de leur ministère :

C'est une question de valeur aussi. Un sous-ministre qui n'est pas en adéquation avec les valeurs du ministère qu'il gère ou encore les valeurs du ministre avec lequel il travaille, il ne peut pas bien faire son travail. Ce n'est pas possible être toujours confronté à ses valeurs (Sous-ministre 4).

Ensuite, les sous-ministres estiment que leur rôle est d'abord de mettre en œuvre les engagements des personnes élues par la population. Cela est encore plus vrai lorsque les engagements découlent du programme électoral ayant permis au candidat de se faire élire. Plusieurs ont par ailleurs mentionné le grand respect qu'ils portent à la fonction de politiciens et au processus démocratique de manière générale : « C'est lui ou c'est elle qui a mis sa face sur une pancarte, c'est lui ou c'est elle qui a fait une campagne et qui s'est fait élire et ça, ça mérite le respect » (Sous-ministre 1). Ils ont d'ailleurs été plusieurs à dire qu'à l'arrivée d'un nouveau ministre, après une élection ou un remaniement ministériel, c'est au sous-ministre de s'adapter à la manière de travailler du ministre et non l'inverse.

Dans d'autres situations, bien que le ministre et le sous-ministre s'accordent sur l'objectif, il arrive parfois qu'ils ne s'entendent pas sur la façon de l'atteindre. Les ministres, particulièrement lorsqu'ils sont nouvellement en poste, ont une connaissance limitée du fonctionnement de la machine administrative. Leurs attentes peuvent être irréalistes quant à la simplicité de lancer un programme ou la rapidité d'élaboration d'une politique. Pour cette raison, les sous-ministres doivent, comme mentionné précédemment, trouver des voies de passage. C'est là que leur qualité de fonctionnaire de carrière (pour la plupart d'entre eux) leur permet, grâce à leur connaissance fine de l'administration publique, de proposer des alternatives.

Le premier devoir qu'on a, c'est de bien comprendre l'intention, bien comprendre c'est quoi l'objectif. Si on n'est pas à l'aise avec le moyen, c'est d'en proposer d'autres [...]. Mon approche, c'est jamais de dire non à priori, c'est plus de poser des questions pour bien comprendre [et] après ça de revenir avec des alternatives, avantages, inconvénients et des scénarios. On jase à partir de ça (Sous-ministre 10).

Ce peu de connaissance de certains élus quant au fonctionnement de la machine administrative pose d'ailleurs quelques enjeux lorsque ces derniers s'impliquent trop dans les modalités techniques d'une politique ou d'un programme :

Quelqu'un qui ne vient pas de la machine ne comprend pas ces subtilités. Là où je peux le plus aider mon ministre [...] c'est de lui dire « monsieur le ministre faites-moi confiance sur le comment y arriver. Si vous commencez à vous embarquer dans le comment [et que] vous ne connaissez pas la machine, c'est là où vous allez avoir des frustrations ». (Sous-ministre 6)

Un sous-ministre estime que les politiciens ont parfois certains préjugés envers les fonctionnaires. On dit d'eux qu'ils ne veulent pas mettre en œuvre certaines orientations, mais il exprime que souvent, c'est la machine administrative qui ne peut pas le faire, par manque de ressource ou encore pour des raisons de conformité :

Si ultimement la proposition qui est retenue par le ou la ministre n'est pas celle qu'on aura recommandée [...], c'est de voir dans quelle mesure c'est conforme aux lois, conforme aux règlements, conforme aux normes. Si ce n'est pas conforme à ça, là il faut proposer des façons de faire, soit qui sont à l'intérieur des lois, normes et règles ou de proposer de changer la loi, règle ou norme. C'est clair qu'on a un rôle de gardien comme sous-ministre, il ne faut pas que notre ministre se mette dans le trouble (Sous-ministre 10).

Dernièrement, il m'a dit j'aimerais ça qu'on optimise nos processus, qu'on aille plus vite. C'est correct ça, moi aussi c'est dans ma vision de faire ça. Oui, il a influencé la machine d'un certain sens, mais de l'autre côté, s'il voulait nous faire faire quelque chose qui ne se peut pas, que la loi [interdit], mon rôle c'est de lui dire « il faudrait que vous fassiez changer la loi si vous voulez qu'on fasse ça » (Sous-ministre 9).

Il faut comprendre que les sous-ministres ne s'opposent pas aux décisions ministérielles sans motifs valables, ce n'est pas leur rôle. Certains ont même mentionné qu'ils ne disent jamais non. Bourgeault (2021, p.70) va dans le même sens : « [...] il ne faudrait jamais confronter les politiciens à moins d'une solide raison qui prend appui sur le respect de la loi. Même l'évidence scientifique ne suffirait pas dans tous les cas à convaincre ».

Même s'ils ne sont pas enthousiastes quant à l'orientation prise, une fois qu'ils ont présenté tous les impacts possibles à leurs ministres et que ce dernier souhaite tout de même aller de l'avant, ils se rangent derrière lui et travaillent à ce que la décision provoque le moins de houle possible.

Moi mon rôle, c'est de lui dire oui, peut-être, ça a bien du sens monsieur le ministre, mais il faut comprendre qu'il y a tel enjeu, telle contrainte, telle problématique, donner l'heure juste. Si je lui ai dressé tous les enjeux et les possibilités, que je lui aie dressé toutes les implications que ça peut avoir [et que] malgré tout ça, c'est ce qu'il veut faire, mon rôle est de faire en sorte qu'on le fasse [et qu']on minimise les dégâts. [...] Il va venter, il va y avoir de la houle, bien minimisons la houle. Mais de dire non je ne le ferai pas, ça ne fait pas de sens [...]. C'est lui qui est élu et qui est imputable. Il vivra le jugement de son patron qui est le premier ministre (Sous-ministre 6).

En référence à l'article 5 de la *Loi sur la fonction publique*, Rigaud (2018, p. 6) explique qu'une fois que « le ministre a pris une décision, compte tenu de ce qui est précédemment évoqué en ce qui a trait à l'accès à l'information pertinente et à des avis sans connivence, il est du devoir des fonctionnaires de rendre cette décision effective avec diligence, qu'ils y adhèrent ou non ». Le tout expose certaines limites du pouvoir d'influence des hauts fonctionnaires.

Si la relation entre le sous-ministre et son ministre est bonne, ils auront travaillé conjointement en amont de la décision et le haut-fonctionnaire aura eu l'occasion d'influencer le ministre tout au long du processus :

Si tu as une bonne relation avec ton ministre ou ta ministre, en continu tu vas avoir eu la capacité d'influencer et surtout d'informer des enjeux et impacts des décisions et des mandats que tu reçois. Si tu étais présent déjà dans l'amorce de la réflexion, tu vas avoir pu, au fur et à mesure, dire au ministre qu'il y a des enjeux de capacités ou de ressources [...] donc le *output* du mandat devrait avoir été teinté des commentaires que tu auras transmis au cabinet [du] ministre (Sous-ministre 12).

En dernier recours, dans les situations où les sous-ministres sont fortement inconfortables vis-à-vis une demande de leur ministre, ils peuvent se tourner vers le

secrétaire général du gouvernement qui se chargera d'en discuter avec le bureau du premier ministre. Certaines situations nécessitent de se tourner vers le grand patron des fonctionnaires :

Chaque fois, mon approche c'est d'en parler de façon très franche et transparente avec le ministre pour essayer de voir comment on peut trouver une voie de passage à l'intérieur des paramètres [légaux]. Si ultimement, s'il y a un différend sur la façon de faire, si on est hors norme sur le plan des lois, règlements et autres [...]. Si c'est parce que sur le plan éthique, il y a un enjeu, bien la job qu'on a à faire, c'est d'en parler au secrétaire général (Sous-ministre 10).

Ça me mettait mal à l'aise. Des fois, tu comprends qu'il faut que tu le fasses, des fois tu dis non. [...] On te demande un bon jugement [...], que tu restes dans ton intégrité, moi j'y crois. Quand on est nommé comme sous-ministre, on prête serment [et] moi je pense que c'est important qu'on fasse attention et qu'on respecte les grandes balises. Si tu sens que ça dérape, c'est là que ça te prend un secrétaire général solide pour te défendre (Sous-ministre 8).

Les premiers dirigeants des ministères optent pour cette avenue le moins souvent possible puisque cela peut miner leur lien de confiance avec leur ministre. Un sous-ministre a mentionné qu'il lui était déjà arrivé d'être mal à l'aise avec une orientation et qu'il avait choisi d'en confier la mise en œuvre à un sous-ministre adjoint pour préserver la relation avec son ministre.

Certains ministres ne sont pas toujours alignés avec les volontés du premier ministre et cela peut créer un décalage au sein du gouvernement. Un sous-ministre a d'ailleurs confié que dans ce genre de situation le premier ministre s'assurera de nommer un sous-ministre de confiance qui veillera à bien faire atterrir ses grandes orientations et à lui rapporter les difficultés. Cette proximité avec le premier ministre, qui, il faut le préciser, n'existe pas dans tous les cas, facilite la relation d'influence.

4. Exercer son leadership et influencer

Les deux grands rôles du sous-ministre ayant été abordés, je m'attarde maintenant à une troisième fonction qui doit être abordée de manière transversale et qui se trouve au centre de ma recherche : le leadership comme pouvoir d'influence.

Le concept de leadership est large. Dutil (2008, cité dans Bourgeault, 2021, p. 68) en identifie les principales composantes : « il faut comprendre profondément les enjeux cruciaux, développer une vision et des priorités, développer la capacité de produire des résultats, établir un réseautage fort et se relier aux gens pour générer la loyauté et savoir oser dire et faire des choses ». À mon avis, le leadership se traduit aussi par la capacité à influencer les élus en faisant des propositions pertinentes qui concordent avec la mission du ministère. À cet effet, Lemay et Valade (2017) définissent le pouvoir d'influence comme suit :

Il correspond à la fois au sens politique du sous-ministre, vu comme la "capacité à saisir les occasions de changement et à s'arrimer avec des acteurs influents pour veiller sur l'intégrité et le développement des systèmes" (Baron, 2007) ; il correspond également à son sens stratégique vu comme la capacité à comprendre tous les enjeux en présence et à diriger et coordonner des actions pour atteindre un objectif supérieur commun.

La littérature nous montre que les politiciens et les fonctionnaires participent conjointement à l'élaboration des politiques publiques :

Bien sûr, l'impulsion initiale vers de nouveaux projets gouvernementaux, ou vers telle ou telle réforme, vient normalement de l'équipe ministérielle choisie par l'électorat et du programme d'action du parti au pouvoir. On aurait toutefois tort de croire que le haut-fonctionnarisme se contente de demeurer passif et d'attendre les instructions émanant du conseil des ministres (Morin, 1992).

Que ce soit en amont des projets ou devant une problématique rapportée par un professionnel en cours de route, les fonctionnaires ont une expertise dont les politiciens ne peuvent se passer. Cet avantage augmente définitivement leur pouvoir d'influence.

À la question « quelle marge de manœuvre les sous-ministres ont pour proposer des initiatives à leurs élus ? », la réponse est unanime : la marge de manœuvre est totale. En fait, la grande majorité des premiers dirigeants jugent qu'il est de leur devoir de faire des propositions à leurs ministres :

Comme sous-ministre, il faut que je voie ce qui se passe au gouvernement [et] il faut voir large. On entend par exemple que [le premier ministre] a une rencontre avec [une organisation], nous on se dit « peut-être que tel point ou tel type de dossier pourrait être intéressant » alors on le fait cheminer. Après c'est au premier ministre de décider si ça fait partie de sa liste ou pas, mais l'initiative il faut qu'on la prenne (Sous-ministre 2).

En campagne électorale, les partis prennent toute sorte d'engagements électoraux traduisant leurs visions pour le Québec. Les ministères suivent d'ailleurs assidument ces engagements pris par les différents partis pour anticiper les attentes du futur gouvernement. Or, ces engagements peuvent être larges, peu applicables ou même inexistant dans certains secteurs. Encore une fois, les sous-ministres doivent tenter de les préciser et peuvent, par le fait même, en profiter pour y arrimer leurs priorités :

Si on se limitait seulement aux engagements du parti, un on aurait souvent des problèmes de mise en œuvre, et deux, il n'y en a pas tant que ça. Si tu regardes les plateformes électorales des partis, il peut y avoir une dizaine ou une quinzaine d'engagements politiques, mais il y a 22 ministères et organismes, il y a des sociétés d'État. Des fois ton ministre arrive et [il y en] n'a même pas qui le concernent [...] il a besoin de l'administration qui va lui amener des propositions qui vont lui permettre de se démarquer. [Les ministres] s'attendent vraiment à ça (Sous-ministre 1).

En début de mandat, ou lorsqu'il est peu expérimenté, le ministre est plus dépendant puisqu'il ne connaît pas nécessairement les dossiers du ministère qui lui a été attribué. À ce moment, « il peut avoir recours plus fréquemment aux fonctionnaires, ce qui les incite à profiter de cette fenêtre d'opportunité pour valoriser certains projets propres à leur organisation, à leur unité ou à eux-mêmes » (Béchar, 2016). Fortier, Emery et Roldan (2016) y voient un danger de politisation fonctionnelle. Ce type de politisation

se présente en l'absence d'un leadership politique clair ou les hauts fonctionnaires doivent deviner les intentions du politique et les développer.

Certaines périodes sont particulièrement propices à la proactivité des sous-ministres. Si en première moitié de mandat, la priorité va à la réalisation des engagements électoraux – lorsqu'il y en a –, la seconde moitié de mandat offre plus d'espace pour les suggestions de la machine administrative. Un sous-ministre a d'ailleurs affirmé qu'en fin de mandat, alors que le gouvernement bouclait son prochain programme électoral, il est arrivé qu'une proposition qu'il a faite auparavant s'y soit retrouvée.

La préparation du budget est aussi une période propice aux suggestions, comme l'expliquent ces deux sous-ministres :

[...] là on prépare le projet de budget et tous les sous-ministériats vont nous faire des propositions de nouvelles mesures budgétaires et de nouveaux programmes [...] et là il y en a pour quatre fois l'argent qu'on va avoir alors il faut faire des arbitrages. Moi j'en fais en premier et quand j'arrive avec une liste plus courte là je vais vers le ministre et lui va en faire aussi [de l'arbitrage] parce qu'à la fin de la journée c'est à lui que ça appartient de faire les grandes décisions sur les orientations pour de nouvelles mesures. [...] Quand la décision est prise par le ministre, je redescends vers mes sous-ministres adjoints et souvent il y en a qui sont déçus, leurs mesures auxquels ils tenaient beaucoup, [...] ça ne sera pas cette année que ça va se faire. (Sous-ministre 11)

Lors des consultations prébudgétaires, les ministres et les ministères font des demandes prébudgétaires et ça va être annoncé dans le budget. Donc là on va savoir si une partie des initiatives, toutes ou aucune, est retenue par le gouvernement pour la suite des choses. Une des grandes limites [ce sont] les budgets. (Sous-ministre 4)

Ces extraits soulignent que certains facteurs peuvent effectivement restreindre cette ouverture aux propositions. C'est le cas notamment si les suggestions de politiques, de programmes ou de réformes touchent des enjeux sensibles, médiatisés ou des dossiers que les politiciens, par crainte de déplaire à l'électorat, ne veulent pas aborder. Les limites peuvent aussi être administratives ou financières, si les initiatives

proposées par les sous-ministres dépassent les capacités financières ou celles des équipes du ministère à livrer la marchandise. Les sous-ministres ne voudraient pas surcharger leurs équipes puis risquer de créer des attentes et de l'insatisfaction en ne menant pas le projet à terme.

Un sous-ministre a confié que bien que ce soit un immense privilège d'occuper un rôle de premier dirigeant, c'est aussi une position qui implique d'être « seul au sommet ». Pour valider certaines idées, des sous-ministres se tournent donc vers leur patron : le secrétaire général du gouvernement. Le plus haut fonctionnaire de l'État supervise le travail de tous les sous-ministres du gouvernement. Son rôle est double : « il représente la fonction publique auprès du PM et du Cabinet et inversement il représente le PM et le Cabinet auprès de la fonction publique » (Bourgeault, 2007). Sa vision globale du travail des ministères et sa proximité avec le premier ministre font de lui un interlocuteur de choix pour tester des propositions :

Quand je pense que j'ai une bonne idée [...] qui permet de faire avancer le Québec [...] je me valide. Mon premier test ce sont mes équipes pour voir si ça tient la route. Puis je valide avec [le secrétaire général] et quand on pense que ça pourrait être jouable, j'en parle au ministre (Sous-ministre 6).

Il faut souligner qu'en dehors des engagements politiques, les sous-ministres prennent tous les jours des décisions qui ont des impacts sur le ministère et ses clientèles. L'optimisation de leurs processus administratifs en est un exemple. C'est une pratique qui ne nécessite pas obligatoirement l'accord du ministre, bien que le sous-ministre s'assure de le tenir au courant.

Quelques sous-ministres ont employé une formulation qui résume bien le potentiel et les limites du pouvoir d'influence des sous-ministres : « le sous-ministre propose et le ministre dispose ». Les premiers dirigeants rencontrés sont conscients du peu de contrôle qu'ils ont sur la concrétisation de leurs idées après sa présentation aux ministres. Toutefois, les occasions où leurs connaissances fines du ministère, de sa mission et des besoins de ses clientèles leur permettent de saisir les opportunités et de proposer des changements pertinents sont nombreuses.

5. Conclusion

Dans le cadre de cet essai, j'ai étudié diverses facettes du travail de sous-ministre et tenté de comprendre leur pouvoir d'influence auprès des décideurs. Je me suis d'abord intéressée au processus de nomination et à l'implication du Secrétariat aux emplois supérieurs. J'ai ensuite abordé les aptitudes et compétences recherchées chez les premiers dirigeants des ministères. Je retiens l'importance du sens politico-administratif, du sens de l'État et du courage. Une fois ces bases établies, je me suis intéressée aux deux rôles principaux du sous-ministre : la gestion du ministère et le soutien du ministre. Dans la première partie, j'ai fait mention des tâches liées aux ressources humaines, matérielles, financières et juridiques du ministère, à la conformité des processus et aux exercices d'imputabilité. Dans la seconde partie, j'ai abordé la complexité de la relation entre le ministre et le sous-ministre, le rôle de conseiller qu'occupe le ministre auprès de son patron politique, l'appui particulier des hauts fonctionnaires lors des activités parlementaires ainsi que les possibles situations de divergence. En complément, j'ai fait état du leadership, de la proactivité et du pouvoir d'influence des sous-ministres.

À ma question de départ, je réponds désormais par l'affirmative : oui, les sous-ministres ont un pouvoir d'influence considérable sur les orientations gouvernementales. À la tête de la machine administrative, les sous-ministres occupent des rôles stratégiques qui leur permettent d'influencer les élus. Grâce à leur vision d'ensemble, à leur fine connaissance de la fonction publique, à leur contact avec le terrain et à la grande quantité d'informations à laquelle ils ont accès, ils peuvent proposer des initiatives et faire avancer les dossiers nécessaires à l'exercice de leur mission. Les occasions de le faire sont nombreuses : devant un ministre peu expérimenté, lorsque les engagements électoraux sont trop larges ou qu'ils s'épuisent, lors des consultations prébudgétaires et plus largement en amont et pendant la création des politiques, programmes ou réformes. Le plus souvent possible, ils réalisent le tout sans se mettre de l'avant, se draper de partisanerie ou entrer dans les joutes politiques. Certes, ils n'ont pas de contrôle sur la finalité des décisions prises par le ministre, mais leur accès privilégié aux hautes sphères du pouvoir leur permet

d'exercer une influence considérable sur le résultat final. Après tout, les élus s'attendent à ce que les sous-ministres aient des propositions... qui peuvent même se retrouver dans le prochain programme électoral !

Les facettes du travail de sous-ministre sont multiples et toute sorte d'autres sujets auraient pu être abordés dans cet essai. L'importance des organismes centraux, l'espace occupé par les cabinets ministériels, l'impact des médias sociaux ou encore la fragilisation du conseil des ministres au profit du premier ministre sont quelques-uns des sujets qu'il serait intéressant de rattacher au travail des sous-ministres dans une prochaine étude.

6. Références

- Baron, C.; M. Cayer. « Fostering post-conventional consciousness in leaders: Why and how? », *Journal of Management Development*, vol 30, n 4 (2010) p. 344-365.
- Bastien, Frédéric. *Le Parlement, l'administration publique et l'imputabilité des hauts fonctionnaires*. Québec : Assemblée nationale du Québec, 1993. 21p. Essai pour la Fondation Jean-Charles-Bonenfant.
- Beauregard, Marilyne. *Examen de l'imputabilité parlementaire des sous-ministres québécois*. Montréal : Université du Québec à Montréal, 2014. 95 p. Mémoire en sciences politiques.
- Béchar, Benoît. *L'interface politico-administrative au Québec : champ de bataille ? Transmission stratégique de l'information dans les affaires d'État*. Québec : Université Laval, 2016. 119 p. Mémoire de maîtrise en affaires publiques.
- Benoît Rigaud, « Enjeux démocratiques et éthiques de l'interface politico-administrative au Québec », *Éthique publique*, Vol 20, N 1 (2018), 15 p.
- Bourgeault, Jacques. *Enjeux contemporains de gouvernance pour les sous-ministres du gouvernement du Canada*. Montréal (Québec) : JFD Éditions, 2021. 196 p.
- Bourgeault, Jacques. « Les facteurs contributifs au leadership du Greffier dans la fonction publique du Canada ». *Administration publique Canada*. Vol 50, N 4 (2007), p. 541-571
- Bureau du Conseil privé (2017). Guide du sous-ministre. Gouvernement du Canada. https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/services/publications/guide-sous-ministre.html#TOC1_4
- Conseil du trésor (sans date). La déclaration des valeurs de la fonction publique. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/ethique_valeurs/declaration_valeurs.pdf
- Comité sur les conditions d'emploi des titulaires d'emplois supérieurs en provenance de l'extérieur de la fonction publique du Québec, Attirer et retenir des titulaires compétents à la tête de l'administration gouvernementale : un enjeu crucial de gouvernance, Novembre 2013, 330 p.

- Dutil, Patrice. *Searching for Leadership : Secretaries to Cabinets in Canada*. Toronto (Ontario) : University of Toronto Press, 2008. 224p.
- Julien, Germain. « Devenir cadre supérieur dans la fonction publique québécoise : une affaire de compétence administrative ou d'affinité culturelle ? » dans Éthier, Gérard. *L'administration publique : diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*. Sainte-Foy (Québec) : Presses de l'Université du Québec, 1994. p. 345-370.
- Gouvernement du Québec (2003). *L'éthique dans la fonction publique québécoise*, <https://www.quebec.ca/gouv/ministere/conseil-executif/publications>
- Fortier, Isabelle, Yves Emery & Rachel Roldan. « Des conditions et enjeux de la politisation de l'administration publique au regard de l'ethos public : une étude comparée (Canada/Suisse) de l'expérience des cadres dirigeants », *Gestion et management public*, Vol 4, N 4 (2016), p. 75-98
- Laliberté, Jean. *Les fonctionnaires : politique, bureaucratie et jeux de pouvoir*. Québec (Québec) : Septentrion. 2009. 255 p.
- Lemay, Lilly et Marc Yvan Valade. « Le rôle et la pensée stratégiques des gestionnaires publics d'interface : les meilleures pratiques des sous-ministres à l'interface politico-administrative » *Management international*, Vol 21, N 3 (2017), p. 115-129
- Québec. *Loi sur l'administration publique : chapitre A-6.0, à jour au 10 décembre 2020*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 2001
- Maltais, Daniel & Marie-Ève Harvey. « Les gestionnaires de l'ombre : les directeurs de cabinets ministériels québécois », *Administration publique du Canada*, Vol 50, N 1 (2007), p. 53-78.
- Michaud, Nelson. « Secret d'État ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains », Québec (Québec) : Presses de l'Université du Québec, 2017, 1032 p.
- Montigny, Éric & Jacob, Steve. « Les cabinets ministériels au Québec : pouvoirs et paradoxes », *Administration publique du Canada*, Vol 62, N 3 (2019), p. 435-456.

Morin, Claude. « L'interaction politiciens-administrateurs », dans Parenteau, Roland. *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*. Sainte-Foy (Québec) : Presse de l'Université du Québec, 1992, p. 252-271

Observatoire de la fonction publique (2012). *L'organisation de la fonction gouvernementale*, École nationale d'administration publique.
https://cerberus.enap.ca/Observatoire/docs/Etat_quebécois/a-fonction-gouvernementale.pdf

Pelletier Réjean & Manon Tremblay. *Le Parlementarisme canadien. 6e édition*. Québec (Québec) : Les Presses de l'Université Laval. 2017. 386 p.

Rigaud, Benoît. « Enjeux démocratiques et éthiques de l'interface politico-administrative au Québec », *Éthique publique*, Vol 20, N. 1 (2018). 15 p.

Secrétariat aux emplois supérieurs, *Profils de compétence des premiers dirigeants*, Janvier 2020 [En ligne], <https://www.emplois-superieurs.gouv.qc.ca/Secretariat>

Visscher de, Christian & Heidi Houlberg Salomonsen. « Explaining differences in ministerial ménage à trois: multiple bargains in Belgium and Denmark », *International Review of Administrative Sciences*, Vol 79, N 1 (2012). p. 71-90

7. Annexes

7.1 Grille d'entrevue

1. Pour commencer, pourriez-vous me décrire brièvement le parcours qui vous a conduit à votre fonction actuelle ?
2. De façon générale, quelles sont les tâches typiques d'un sous-ministre et qu'est-ce qu'on attend de la personne qui occupe cette fonction ?
3. Au-delà des valeurs reconnues dans la Déclaration de valeurs de l'administration publique (assiduité, la compétence, loyauté, respect, intégrité, impartialité, neutralité, discrétion et réserve), quelles sont concrètement les valeurs et les compétences recherchées chez les sous-ministres ?
4. Quel sens stratégique les sous-ministres gagnent-ils à avoir pour bien exercer leur fonction ?
5. Pouvez-vous me décrire les principales tâches qu'implique votre fonction de gestionnaire d'un ministère ?
6. Lorsque vous recevez une demande du cabinet politique, comment la faites-vous cheminer au sein de votre ministère ?
7. En quoi consiste concrètement votre rôle de conseiller auprès de votre ministre ?
8. Parlez-moi de vos interactions avec le directeur du cabinet de votre ministre ? Comment sont réparties les tâches entre vous et lui ?
9. Quelle marge de manœuvre ont les sous-ministres pour proposer des initiatives (ex. politiques publiques, programmes, réformes, etc.) aux ministres ?
10. Quels facteurs peuvent accroître ou restreindre cette marge de manœuvre ?
11. Avez-vous déjà eu à soutenir votre ministre dans une situation plus « politique » (commission parlementaire, étude des crédits, conférence de presse, etc.) ? Si oui, pouvez-vous me parler de votre expérience ?
12. Comment conciliez-vous ce rôle plus « politique » avec vos fonctions administratives ?
 - a. Relance : vivez-vous parfois des conflits entre vos différents rôles ?
13. Y a-t-il d'autres éléments en lien avec le rôle de sous-ministre dont nous n'avons pas parlé et que vous aimeriez mentionner ?