

2

LES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS ET LEURS CONSÉQUENCES POUR LES SOUS-MINISTRES

Ce chapitre s'intéresse aux rapports entre la haute fonction publique et les dirigeants politiques. Selon les historiens, une certaine complicité semblait régner entre les deux familles d'acteurs jusqu'aux années 1970 (Granatstein, 1982). Selon Aucoin, après 1984, une certaine paix entre la fonction publique et les politiciens a suivi la période de conflits lors de la transition gouvernementale (Bourgault et Dion, 1990a). Aucoin repère un certain discours qui considère alors que les pathologies bureaucratiques sont le problème principal et qu'il faut plus de contrôles des fonctionnaires, tout ceci pendant que les priorités politiques changent continuellement (BVG, 2001, 1-3). Au contraire des autres pays de Westminster, les réformes canadiennes sont alors venues du sein de la fonction publique, comme la réduction des règles entravant la gestion et l'avènement d'un cadre qui responsabilise les gestionnaires de l'amélioration continue. Cependant, au Canada, faute de réelle reddition de comptes, les hauts fonctionnaires deviennent des boucs émissaires comme dans l'affaire Al Mashat.

Dans ce contexte, au moins, sept changements institutionnels majeurs ont touché la gouvernance et affectent le travail des sous-ministres : le premier ministre, son Bureau¹, l'autorité du ministre, le rôle des cabinets ministériels, le fonctionnement du Cabinet, le contrôle parlementaire et la supervision des agents du Parlement.

La littérature présente généralement les institutions canadiennes comme organisées autour des conventions du modèle de Westminster et nos recherches se fondent sur ce point d'ancrage (Bourgault et Dion, 1989 a, 126). Pourtant, comme Savoie (un chercheur visionnaire) l'indique à répétition depuis les années 1990, beaucoup d'eau a passé sous les ponts de Londres depuis 80 ans. Le modèle n'est plus le même et son adaptation canadienne a suivi une piste assez originale.

Les gouvernements souhaitent légitimement implanter l'agenda proposé pendant la campagne électorale. Le temps leur est compté. Les ressources manquent d'expérience, car peu de membres du Cabinet ont déjà été ministres ou ont travaillé dans l'enceinte politique nationale. Les nouveaux gouvernements interviennent d'abord sur les politiques prioritaires, puis sur les structures et

1. Communément désigné « Cabinet du premier ministre »

processus décisionnels au sommet et enfin sur les personnels. Typiquement, ils redoutent la résistance des bureaucrates vis-à-vis des changements qu'ils amènent (Zussman, 2013, 56). Les stratégies de résistance des bureaucrates à la politisation ont tout de même eu un effet dissuasif sur les gouvernements qui cherchent à réduire les coûts transactionnels de leurs initiatives (Cooper, 2018, 49). Afin d'accroître leur efficacité, les gouvernements de Stephen Harper auraient transformé la centralisation vers l'exécutif et son secrétariat, le Bureau du Conseil privé (Savoie, 1999, 65-7) vers une autre centralisation plus ciblée – soit le premier ministre lui-même, prolongé par son bureau politique. Pour examiner la centralisation autour du premier ministre, on considérera quatre éléments : l'évolution du Cabinet (Conseil des ministres)², le Bureau du PM (BPM), les chefs de cabinet du PM et le rôle des chefs des cabinets ministériels.

2.1 Le déclin accentué du Conseil des ministres

Alors que des spécialistes peinent à valider la survie du Conseil des ministres et sa future pertinence (Weller 2003, 719), les sous-ministres notent unanimement un affaiblissement du Conseil des ministres (Cabinet) comme institution politique de décision collective formalisée telle que mis en place par Pierre Elliot Trudeau (Robertson, 2000, 254-5). Ceci est attribuable à deux facteurs : la place prise par un sous-comité du Cabinet (Comité de la planification et des priorités, ci-après désigné « P&P ») ainsi que la prolifération des lettres de directives du PM, devenues le processus le plus significatif de prise de décision (Savoie, 2019, 272-3).

Sous les conservateurs, le Cabinet dans son entier ne se réunirait plus que quelques fois l'an. En cela on a repris le type de fonctionnement présidentiel des cabinets du début de l'ère Mulroney (Newman, 2007, 112). Les sous-comités font le travail, mais ils soumettent les fruits de celui-ci pour décision finale au comité de la planification et des priorités, lequel regroupe les affidés les plus importants de M. Harper en « *inner cabinet* ». Ce comité filtre, amende, approuve ou ratifie les décisions qui viennent des autres comités. Ces soumissions ont dû d'abord être approuvées par le BPM et le PM. Les projets peuvent donc simplement être mis de côté. Les sous-ministres mentionnent que tout au long du processus, il y a beaucoup d'interventions d'analystes, de travail de l'ombre et de réécritures au sein des ministères, jusqu'à ce que le BPM soit satisfait et que le document présente l'angle politique désiré.

Le second facteur, les mémorandums destinés au Cabinet serviraient surtout à confirmer et formaliser des décisions déjà prises dans les officines ou par un échange préalable de correspondance avec le premier ministre (ou son bureau). Plusieurs questions qui auraient pu aller au Cabinet sont plutôt réglées directement par le premier ministre au moyen d'une lettre ou d'une directive.

2.1.1 Suggestions

Le ministre est moins influent, car l'institution du Cabinet a perdu de la puissance. Les sous-ministres doivent alors se **tourner vers le BCP, leurs collègues et le BPM** pour faire valoir des arguments supplémentaires à ceux que le ministre utilise. Un bon ministre voudra occuper toute sa zone de performance et ne laissera pas son CDC faire le travail de conviction à sa place. **Pour faire avancer**

2. Dans le jargon quotidien, les acteurs utilisent les deux termes. Au sens strict, le Conseil des ministres réunit tous les ministres en titre, tandis que le Cabinet se fait plus large en incluant les secrétaires d'État (Jauvin, 1998).

son dossier, le sous-ministre doit démontrer des habiletés de conviction et du courage dans l'adversité, ainsi que bénéficier d'un solide appui du centre, notamment le Greffier et idéalement le PM. Cet appui éventuel ne s'improvise pas : il est développé sur une longue période.

Le ministre peut aider si on l'implique : dans un ministère, un sous-ministre ayant joui d'une forte note au CRG (MAF) l'a partagée avec son ministre, lui aussi devenu très fier, paraît-il. Puis ce ministre siégeant au CT en aurait parlé à ses collègues du comité. Ceci aurait valu des millions de dollars au ministère, car tout était plus facile ensuite au comité du CT, puisque ce ministre avait établi sa crédibilité. Ceci n'aurait pas été le cas si le sous-ministre avait été plus étanche avec le ministre.

2.2 L'omniprésence du Bureau du premier ministre (BPM/PMO)

Déjà en décembre 1985 le conseiller Peter Whyte écrivait à Brian Mulroney un long mémoire pour le supplier de dédoubler politiquement l'action du Bureau du Conseil privé par le Bureau du premier ministre (Newman, 2007, 450-3). Si Mulroney a résisté en 1985, Harper a bien établi cette structure politique parallèle en 2006. Le contrôle du BPM s'effectue toujours plus intensément par ses effectifs augmentés, par la sélection des chefs de cabinet des ministres ainsi que de chacun des directeurs des affaires régionales, par leur affectation sélective aux ministres, par le système de réunions des conseillers politiques et par la médiation exercée par la «danse des quatre coins».

Ainsi, les chefs de cabinets ministériels deviennent redevables au BPM et s'invitent dans tous types de débats ministériels. La totalité des sous-ministres signale la montée en puissance de cette structure parallèle à celle des sous-ministres et au Bureau du Conseil privé. Ainsi, il est devenu clair que les chefs de cabinet des ministres se rapportent au Bureau du premier ministre, alors qu'auparavant ils pouvaient se montrer relativement indépendants à son égard. La croissance des effectifs du BPM et des autres cabinets ministériels donnerait plus de tentacules aux politiciens pour creuser dans les dossiers «administratifs» ou ministériels, et rechercher ce qui constituerait un facteur de risque qu'il faut mitiger.

Il s'ensuit que le rôle des conseillers politiques s'est beaucoup accru au Canada, quelques fois aux dépens des sous-ministres : «Ils font toutes sortes de choses : communication, gestion d'enjeux, conseils sur les politiques, etc. Ceci change la dynamique de fonctionnement au sommet. Il faut accepter que ces conseillers soient maintenant devenus notre environnement ! Hélas, ils ne communiquent pas toujours très bien entre eux et certains conseillers rivalisent entre eux pour bien paraître aux yeux du ministre ou, surtout, du BPM.» On voit même que compte tenu de la croissance du rôle du Bureau du premier ministre, le degré d'influence et la perspective de travail du Greffier lui-même a changé pour devenir un médiateur et un facilitateur».

Parmi les mécanismes de supervision politique, la réunion hebdomadaire des chefs de cabinets suit celle des sous-ministres bien établie depuis des décennies. Elle a lieu dans la même salle, symbole et commodité obligent, et dure aussi longtemps. «Le mauvais côté de ce mécanisme est l'imprévisibilité de ses conclusions, c'est *the luck of the draw* pour les sous-ministres, mais aussi pour les ministres.» Certains sous-ministres nous parlent aussi des réunions téléphoniques quotidiennes des CDC avec le BPM au sujet de l'évolution des questions d'actualité. Lors de ces appels matinaux à 7 h, «les chefs de cabinet sont mieux d'avoir les réponses aux questions soulevées par le BPM», ironise un sous-ministre.

Les médias ont souvent décrit des relations difficiles de l'équipe Harper avec la fonction publique. La réorganisation du Cabinet de 2013 en fournit un exemple quand une attachée politique du BPM prépare les cahiers de transition pour les ministres dont plusieurs sont des nouveaux venus. Une section du cahier mentionne les sujets à éviter, ainsi que les noms de ceux qu'elle nomme les « ennemis » au sein de la bureaucratie, « ceux qui ne peuvent accepter oui ou non comme réponse »³. Plusieurs sous-ministres ne se plaignent finalement pas trop de l'interventionnisme, préférant la cohésion politique qui génère une certaine prévisibilité des choses et la cohérence des interventions des politiciens.

Le Bureau du premier ministre ne fait pas que de la coordination de communication (Marland, 2016, 208) et du conseil politique au premier ministre : tant le périmètre que l'intensité de son rôle se sont accrus. Le BPM s'intéresse à fond à tous les enjeux courants de la vie politique. L'ancien ministre se rappelle que ses collègues ministres étaient « terrorisés » par le Bureau du premier ministre (Fortier, 2018). À ce degré d'intensité, c'est un rôle jugé nouveau. Cette attention ne connaît ni repos nocturne ni hebdomadaire. « Il y a dix ans, on ne voyait jamais les gens du Bureau du premier ministre et les quelques questions portant sur les enjeux viendraient du premier ministre. Ceci a beaucoup changé depuis. »

La « **danse des quatre coins** » a été souvent mentionnée (12 sous-ministres), bien que non sollicitée par une question spécifique. On l'évoque quand certaines questions font apparaître des divergences de vue ou des difficultés anticipées par le ministère ou par le BPM. Les positions du ministre peuvent faire tiquer le BPM, ou les positions ou questions du ministère peuvent l'inquiéter. Il s'agit d'un mécanisme de prise de décision qui réunit les éléments du « *core executive* » (Dunleavy et Rose, 1990, 66; Craft, 2015, 58), soit le ministre ou son chef de cabinet, le sous-ministre, quelqu'un du BPM et une autre personne du BCP. La sensibilité du sujet concerné détermine le rang et la spécialité des interlocuteurs. Voulues comme instance exceptionnelle de validation et conciliation au départ, les danses, au fil du temps, se seraient faites plus fréquentes et ont duré plus longtemps. Ainsi, le BPM s'est donné un rôle d'approbateur sur certaines questions sensibles. Plusieurs ministres sont supervisés de proche par le BPM « et pas seulement sur des questions de grande envergure », nous dit-on.

Presque tous les sous-ministres observent la croissance du contrôle du Bureau du premier ministre. Une petite minorité de sous-ministres ne sent pas ce surcontrôle, sauf pour les communications plus centralisées aujourd'hui. D'autres sous-ministres disent craindre les interventions intempestives et excessives du BPM. Leurs appels au BCP ont fait en sorte que, dans certains cas, le BCP aurait créé « un mur de Berlin » entre les ministères (lire ici « sous-ministres » et « ministres ») et le BPM.

2.2.1 Suggestions

Un sous-ministre dit qu'il faut tirer le meilleur de la situation, donc **savoir évaluer qui est aux commandes sur un enjeu donné et quelle est son approche**. Le BPM se fait beaucoup influencer dans tous les sens pendant un processus décisionnel. Un sous-ministre opportuniste qui souhaite innover doit, tôt dans le processus, s'assurer **d'aligner son projet sur l'agenda et la logique du BPM**. Ce projet passera plus facilement quand, plus tard, il rejoindra le BPM, comme ce fut le cas

3. Delacourt, Susan et Bruce Champion-Smith, 2013, Toronto Star, July 15 2013 (mémo de M^{me} Furtado).

de l'initiative 2020 ou des nouvelles règles de partenariat avec le privé, lequel n'est rémunéré qu'à l'obtention des résultats envisagés. En ces choses, un sous-ministre **recherche aussi l'appui du BCP, sinon il risque de perdre son temps.**

2.3 Le dirigisme des chefs de cabinet du PM (CCPM)

Les chefs de cabinet du premier ministre (CCPM) habitent une ancienne institution. Devenus des cerbères, ces « *minders* », formateurs d'opinion, jouissent de la confiance absolue du PM et ont des affinités intellectuelles, idéologiques ou socioaffectives avec lui (Craft, 2015, 56), comme les Pitfield, Roy, Hartt, Pelletier, Goldenberg, Brodie, Giorno, Wright et, en 2018, Telford. Ces chefs de cabinets ont marqué le style de travail du BPM en matière de politiques (Goldenbeg, 2006, 77-8), ainsi que les rapports avec les ministres et les chefs des cabinets ministériels. Les trois premiers CCPM de Harper (Ian Brodie de 2006 à 2008, Gui Giorno de 2008 à 2010, adepte du modèle Harris, et Nigel Wright de 2010 à 2013) sont décrits par Brodie comme interventionnistes et directifs – au début de l'ère Harper il fallait installer un style, des processus et une approche (Brodie, 2018,11). De plus, ce gouvernement se trouvait en situation minoritaire et le contrôle trouvait une certaine justification. La suite s'est pourtant révélée assez similaire jusqu'à Novak (2013-15), qui aurait instauré un nouveau style réduisant un peu la pression du BPM sur les chefs de cabinets ministériels, donc sur les sous-ministres.

On observe aussi un changement dans les attitudes des politiciens : depuis les années Chrétien-Martin, et toujours plus par la suite, la communication politique partisane (*messaging and spinning*) prend de l'importance dans le rôle des cabinets ministériels et se centralise au BPM. Ainsi, composer avec les chefs de cabinets a toujours été un défi pour les sous-ministres depuis 1984 (Bourgault et Nugent, 1995, 18). Dans cette perspective de communication partisane, les chefs de cabinets (CDC) sont plutôt des conseillers partisans et des coordonnateurs selon la typologie de Craft (2015, 60).

Sous Harper, c'est le Bureau du premier ministre plutôt que le ministre qui, en général, choisit les chefs et, souvent, certains membres des cabinets ministériels. Voilà qui crée un certain devoir d'aléance du CDC et fait dire à un sous-ministre : « Il n'y a pas moyen, pour un sous-ministre, d'influencer le choix des chefs de cabinets, ni même de proposer des critères de choix, ni surtout de corriger les choses après la nomination. Certains sont des gens de très haute qualité, alors que pour d'autres, c'est tout à fait l'opposé ! Ceci crée des difficultés pour certains sous-ministres. À travers le personnel politique des cabinets, le BPM a la main lourde sur les affaires du ministère. Le rôle traditionnel de la fonction publique est souvent battu en brèche par les directives du BPM adressées au chef de cabinet. »

2.3.1 Suggestions

Les sous-ministres préfèrent composer habilement avec ce qu'on ne peut changer. La bonne relation avec le CDC et le BPM a pris une nouvelle importance : il ne faudrait plus **seulement être confortable ensemble, mais idéalement tenter de devenir complices en certaines choses.**

Ce ne sont plus deux mondes qui coopèrent, mais l'un qui s'adapte résolument à l'autre dans les limites du droit.

2.4 Le rôle accru des membres des cabinets ministériels : alliés ou espions télécommandés ?

Les relations du ministre avec la fonction publique ont de plus en plus attiré l'attention, et ce, sous deux angles : la légitimité et l'efficacité. On a déjà parlé du « ménage à trois » comme une forme de compétition entre chefs de cabinet et sous-ministre (Bourgault et Dion, 1990, 391) : qui aurait accès au ministre et dans quelles circonstances, et lequel des deux serait le plus influent ? À l'époque, la situation favorisait clairement les sous-ministres. Les gouvernements et ministres ont un agenda plus ou moins explicite durant la campagne électorale et sa déclinaison devient vite un enjeu. La réélection peut dépendre du degré de réalisation de cet agenda comme de la manière dont les enjeux et conflits sont finalement réglés. Les cabinets appuient politiquement les ministres et gouvernements dans cette perspective. Les fonctionnaires disposent de connaissances pratiques fondées sur la maîtrise des dossiers et l'expérience vécue. Ils veulent favoriser l'intérêt à plus long terme de l'État. Il faut organiser efficacement cette complémentarité.

Les ministres comptent donc sur du personnel exonéré⁴, un cabinet ministériel dont le Conseil du Trésor fixe le budget global comprenant le personnel externe et le personnel du ministère affecté au Cabinet. Ce budget exclut les déboursés faits en tant que député ou membre d'un parti politique. Certaines règles organisant la fonction publique du Canada peuvent ne pas s'appliquer aux conseillers politiques (recrutement, nomination, sécurité d'emploi, activités politiques partisans, etc.).

Comment cerner avec précision la pratique de ces relations au sommet, relations stratégiques, surtout en situation d'urgence ou de conflits ? Que sont les « conseils ministériels », quelle profondeur ont les « activités de liaison », la « gestion de l'information et des documents », les « conseils sur des questions ministérielles au ministre et à son personnel exonéré » ? Où doit s'arrêter l'intervention des personnels exonérés ?

Les recherches antérieures donnant la parole aux ministres de Mulroney et aux sous-ministres de l'époque notent la satisfaction générale au sujet de ces relations entre politique et Administration (Bourgault, 1997b, 28). L'effectif des cabinets ministériels s'est beaucoup accru durant les années Mulroney, puis s'est quelque peu réduit au début de la période Chrétien.

2.5 Avoir des règles et les faire respecter

Les sources des règles de conduite des membres des cabinets viennent des diverses législations et règlements, des conventions et des traditions, ainsi que de directives gouvernementales et ministérielles. Les membres de cabinets se faisaient de plus en plus activistes avant 2000, mais respectaient certaines règles conventionnelles du jeu quant à la séparation entre la politique partisane et l'Administration dans le cadre d'un état de droit. Puis, sous Paul Martin et Stephen Harper, ces cabinets auraient gagné en ampleur et en activisme, ce qui a justifié de préciser les règles⁵.

4. Dont le statut particulier échappe à la plupart des règles inhérentes au statut de la fonction publique.

5. En 2008, suite à l'adoption de la Loi sur la responsabilité il s'imposa de préciser des règles par les Politiques et lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres. Des politiques à l'intention des cabinets des ministres sont entrées en vigueur le 17 janvier et le 1^{er} avril 2011. Certains articles ont été modifiés en 2012, d'autres en 2013. En 2015 a été adopté un code de conduite pour ces membres. On a permis en juin 2016 deux nouveaux postes dans les cabinets ministériels. La version de 2017 précise les limites du travail des membres à l'occasion d'une campagne électorale.

Certains sous-ministres mettent cependant en garde l'intervieweur : « Il ne faudrait pas trop dramatiser, car les deux partis majeurs présentent des dynamiques de gouvernance assez semblables, malgré certaines variations idéologiques ». Les premiers ministres ont depuis toujours pris certaines décisions importantes sur la base des avis de leurs conseillers politiques (Wilson, 2016, 341). La nature du ministère a aussi un impact pour diminuer l'implication des politiciens; dans les domaines très techniques, l'influence du sous-ministre et des hauts fonctionnaires resterait majeure.

Les règles dépendant de la tradition et des conventions étaient par définition assez implicites jusqu'à la fin de 2015 (après octobre, car signé par le PM Justin Trudeau), alors que le BCP a émis un document qui correspond point pour point aux critiques formulées par les SM lors de nos entrevues. Celles-ci avaient suivi de quelques mois un séminaire des sous-ministres au printemps 2015 : on y trouve une prescription plus impérative des comportements fonctionnels pour le personnel exonéré, pour les ministres et pour les fonctionnaires.

Les règles écrites émanent des organismes centraux, selon la compétence légiférée de chacun en matière politique sectorielle de gestion (finances, personnel, contrats et marchés, etc.), ainsi que des lois attribuant des pouvoirs aux agents du Parlement (lois officielles, protection des renseignements personnels, etc.). Ces règles portent sur le statut des membres et sur les transactions financières, contractuelles et les domaines d'intervention des agents du Parlement (gestion financière, marchés, langues officielles, gestion de l'information). Wilson (2016, 353) explique que les règles d'intervention ont dû devenir plus formelles en 2007, puis ont été précisées encore en 2011, et regroupées et synthétisées en 2015⁶, écrit-il, alors qu'elles ont plutôt encadré et contraint le comportement des membres des cabinets ministériels.

2.5.1 Les règles d'avant 2015

Les entrevues ont permis d'identifier certaines règles plus ou moins formalisées, à partir des exemples vécus que les sous-ministres ont fournis.

1. Le ministre doit s'être fait dire que le sous-ministre lui parlerait toujours avec franchise, que cela lui plaise ou pas, mais qu'il était là pour l'aider dans son agenda et son travail, et pour le protéger.
2. Il faut s'assurer que c'est vraiment le ministre qui le veut, quand un conseiller dit à un employé : « Le ministre souhaiterait que » Ou encore si un document mentionne : « Sur la recommandation du secrétariat de ministre » Un sous-ministre fait changer le texte pour « Sur la recommandation du ministre... ».
3. Le respect du principe de la prudence (*restraint*) :
 - Par exemple pour les SMA et DG de ne fournir directement au cabinet aucune opinion, particulièrement sur les sujets sensibles;
 - Il faut obtenir la permission du SM pour fournir telle opinion;

6. Canada. Privy Council Office. 2011. *Accountable Government : A Guide for Ministers and Ministers of State*. Ottawa : Her Majesty the Queen in Right of Canada. Canada. 2015. *Open and Accountable Government*. Ottawa : Her Majesty the Queen in Right of Canada. Canada. Treasury Board of Canada Secretariat. 2011. *Policies for Ministers' Offices*. http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/mg-ldm/2011/pgmo-pldcmth-eng.asp (accessed June 2, 2014).

- Il n’y aura pas de rencontre des SMA et DG avec le CDC sans la présence ou l’autorisation du SM;
- On ne prendra jamais d’engagement envers le CDC ou le ministre, sans avoir préalablement consulté le SM;
- On ne s’engagera jamais dans une action ou ne mettra en œuvre celle-ci seulement pour être accommodant avec le CDC;
- Les ordres venant du CDC doivent être signés/confirmés par le ministre.

Selon la quasi-totalité des sous-ministres de 2015, il a été manifestement difficile de faire respecter ces règles en toutes circonstances, étant donné le besoin de réponses rapides, le niveau d’engagement et le sens de l’urgence qui, en général, anime les membres des cabinets.

2.5.2 Les doléances au quotidien avec les règles antérieures à 2015

Les sous-ministres relatent deux types de situations assez différentes.

Tout d’abord, il n’y aurait pas de problème quand on peut bénéficier d’un chef de cabinet aux ambitions « traditionnelles », c’est le cas du cinquième des interviewés (7 cas) qui se disent « favorisés » par cette situation. Les relations se développent comme dans le passé avec un partage des rôles assez clair et traditionnel, un respect mutuel et un espace pour négocier des solutions acceptables de part et d’autre dans une coopération plutôt harmonieuse. Trois facteurs de bonnes relations sont **soulignées**. Premièrement, les **attentes du BPM**. Un sous-ministre dit : « Je connais mon job et ils savent que je ne suis pas prêt à devenir un conseiller partisan. » Dans un autre cas, le CDC reflétait tellement l’influence du BPM que le ministre lui demandait en sa présence : « Qu’est-ce qu’en pensent vos amis du BPM ? » Ce ministre avait même engagé lui-même un autre conseiller ministériel pour se protéger contre le BPM. Deuxièmement, le **réalisme des SM**, qui est aussi un autre facteur d’atténuation de la frustration : « Ces chefs de cabinet sont nommés avec l’aval du PM et ont un rôle à jouer que nous ne pouvons pas ignorer. » Troisièmement, il y a surtout le **profil du CDC** : « Contrairement à beaucoup d’autres, je suis chanceux d’avoir un “bon” chef de cabinet, du type d’il y a 15 ans : il est mature, expérimenté, intéressé par le contenu des politiques, mais comprenant l’importance des bonnes relations des uns avec les autres comme on le faisait autrefois. »

Les problèmes surgissent avec le deuxième type de situation, touchant 80 % des cas : quand le sous-ministre se trouve face à un chef de cabinet activiste et méfiant de la fonction publique. Mis à part le tempérament des individus, trois facteurs expliquent les cas de relations difficiles avec les sous-ministres : l’inexpérience des conseillers, la compréhension inadéquate de leur rôle et l’idée qu’ils se sont déjà faite au sujet de la fonction publique.

Les médias ont fait leurs choux gras de règles non respectées par les cabinets et ministres, comme cette fois où des fonctionnaires ont servi de figurants pour bien faire paraître le ministre lors d’une assermentation. Ou encore, en novembre 2014, alors qu’un sous-ministre adjoint des Finances indique aux fonctionnaires comment mettre en valeur la contribution du gouvernement : « [...] sent out a mass e-mail asking government organizations to use official government Twitter feeds to promote the Harper administration’s recently announced child-credit tax measures – measures not yet approved by parliament – using the Conservative slogan, “Strong Families”. » (Heintzman, 2016, 14.)

Les exemples de ce type, où la fonction publique se trouve poussée à participer à la joute politique partisane, sont nombreux. L'affaire de la réponse aux appels téléphoniques l'illustre bien : « L'incapacité du SM à résister aux instructions du BCP à propos du remplacement de la mention "gouvernement du Canada" par la mention "gouvernement Harper" dans la communication ministérielle montre, encore une fois, l'effet corrosif du rôle du Greffier dans les nominations des SM. L'instruction émanait du "patron", la personne qui contrôle l'évaluation du rendement et la rémunération conditionnelle, leurs perspectives de promotion et leurs futures carrières – si même il y en aura une. Le SM dont les cadres ont refusé l'instruction du BCP aurait ainsi mis tout cela en jeu. Peu étaient prêts à le faire. » (Heitzman, 2014, 25.)

Plus influents et activistes « qu'ils ne l'ont jamais été » [sic], des chefs de cabinets contrôlent même l'accès au ministre. Ceci crée des tensions en ce qui a trait à la responsabilité des décisions prises. Quelquefois, les CDC se sont fait dire par le BPM de protéger leur ministre face aux sous-ministres. Les tensions, inévitables dans ce domaine, seraient pires en 2015, selon une douzaine de sous-ministres qui l'avouent d'emblée.

Les chefs de cabinet contrôlent maintenant le volume et la nature des informations qui iront au ministre. Certains sont même suspectés de retenir de l'information, d'en sélectionner des éléments et même de décider à la place du ministre pour ensuite laisser croire que c'est le ministre qui a décidé. Les sous-ministres ont déploré que certains de leurs avis n'arrivaient pas au ministre, ou avaient été modifiés et que des membres des cabinets intimidaient les hauts fonctionnaires, les insultaient, les menaçaient et leur demandaient des choses hors du périmètre de leur devoir.

Selon quelques sous-ministres, les CDC, dans le rôle de filtres, leur posent des défis :

En principe, ils sont là pour vérifier nos dossiers et offrir des alternatives. Mais ceci a mal évolué : les propositions restent bloquées longtemps sur les pupitres des conseillers politiques. Il y a beaucoup de tractations qui nous échappent avant qu'elles atteignent le cahier de signatures du ministre... quand elles s'y rendent ! Je ne suis pas certain que toutes nos opinions fassent leur chemin jusqu'à mon ministre.

Des conseillers politiques seraient devenus une sorte d'*opposition en résidence* pour la fonction publique, tant leur angle d'approche est systématiquement négatif. Pire encore, certains « espions » servent plus le Bureau du premier ministre que le ministre lui-même !

Certains tentaient de s'immiscer dans la gestion administrative du ministère. Ainsi, les chefs de cabinets les moins expérimentés et les plus impatientes ont parfois traversé la ligne rouge pour intervenir dans le territoire de la fonction publique. Certains membres des cabinets tendent à s'adresser directement aux cadres du ministère. Sinon, ils appellent, font des remontrances et donnent des ordres, ce qui crée des pressions indues ainsi que du stress inutile et contre-productif. Certains cadres des ministères auraient tellement peur du cabinet ministériel qu'ils accepteraient n'importe quelle demande qu'ils ne peuvent accomplir dans les délais impartis. « Ils n'osent pas dire que c'est impossible ! »

La situation devient parfois critique : « Les CDC peuvent être directs et même impolis à certaines occasions, et manquer de respect envers un sous-ministre qui n'a fait que son boulot de sous-ministre. » L'un d'eux a même menacé un sous-ministre de lui retirer ses délégations ! Un autre a intimidé des fonctionnaires pour leur arracher des engagements impossibles à tenir. « Pourtant,

dit un sous-ministre, dans les lettres de mandat que j'ai lues, le premier ministre avait mis les choses au clair à l'effet que ce n'est pas au chef de cabinet de diriger le ministère.» Voilà qui pose problème : les sous-ministres disent devoir manifester une influence légitime et pouvoir donner au besoin des opinions pour protéger le ministère... et le ministre !

Le travail des membres de cabinets (*staffers*) se situe souvent à la limite des règles en vigueur. D'autres chefs de cabinet se prétendaient ainsi, faussement ou illégalement, investis de l'autorité du ministre pour ordonner ou exiger certaines actions aux fonctionnaires. Wilson (2016, 350) en documente un exemple dans son étude. Les *staffers* peuvent transmettre les directives ministérielles à la fonction publique, mais, selon une directive du Conseil privé que cite Wilson, ils ne jouissent d'aucune délégation d'autorité et ne peuvent donner aucune directive à la fonction publique sur la manière d'accomplir son travail. L'enquête de Wilson trouve que presque tous les *staffers* reconnaissent interpréter très fréquemment ou fréquemment les directives ministérielles, et que 60 % d'entre eux reconnaissent donner des directives aux fonctionnaires. Il faut distinguer les directives procédurales (p. ex. : « faire avant ce soir ») et les directives sur le contenu des politiques alors qu'ils politisent les avis et les opinions des fonctionnaires dont le rôle est de transmettre au ministre leur meilleur avis professionnel.

Ces difficultés ne devraient pour autant exiger ni l'effacement du sous-ministre ni la guerre entre le Cabinet et le ministère. Si l'existence de règles « conventionnelles » favorise des empiètements déplorés, plusieurs des interviewés affirment qu'un sous-ministre doit apprendre à travailler avec un CDC, qu'il soit difficile ou facile. Les explications sont de trois ordres. Du fait des restrictions prévues dans la *Loi fédérale sur la responsabilité*, avec l'interdiction de faire affaire avec les ministères pendant cinq ans et l'impossibilité d'accéder à la fonction publique, l'âge des membres de cabinets et des CDC a beaucoup diminué depuis 2008, et leurs ambitions ont changé. On y observe moins de sagesse et d'expérience du fonctionnement du gouvernement fédéral. Leur ambition a aussi changé car cette nouvelle insécurité fait qu'ils ont maintenant un intérêt professionnel et personnel à ce que le gouvernement reste aux affaires. Ces conditions d'intéressement les rendraient plus fébriles.

Tous les sous-ministres pensent que les chefs de cabinet ministériel (CDC), plus encadrés par le BPM, veulent être plus présents dans les décisions de l'ensemble du gouvernement et qu'ils sont mieux organisés pour le faire, calquant leur fonctionnement sur celui des SM. Peu de ministres jouissent de la confiance absolue du premier ministre. Selon les sous-ministres, le rôle attendu du cabinet ministériel en 2015 dépend en partie du ministre lui-même, mais aussi beaucoup de la cote particulière dont jouit le ministre auprès du PM : « Le chef de Cabinet jouera un grand rôle si le ministre le souhaite, ou si le ministre est peu influent auprès du BPM. Les décisions d'organisation au sein du cabinet ministériel et les règles de fonctionnement en découlent. » Selon Wilson, les « *staffers* » de 2012-23 rendraient la fonction publique plus sensible aux vues du ministre, mais ne croiraient pas réduire l'accès des sous-ministres aux ministres (Wilson, 2016, 344)⁷.

Ceci pose-t-il des problèmes aux sous-ministres, de leur point de vue ? Les relations ont été qualifiées d'extrêmement difficiles dans 6 cas, et les propos des sous-ministres les présentaient comme très délicates dans 21 autres cas. Il n'y aurait pas de problème sérieux et inhabituel dans 7 cas.

7. D'après un sondage mené entre novembre 2012 et juillet 2013 auprès de 64 des 114 conseillers politiques seniors des gouvernements Harper (Wilson, 2016).

2.5.3 Stratégies des sous-ministres

Les sous-ministres veulent bien faire leur travail professionnel malgré le nouveau contexte qu'ils trouvent assez restreignant. Ils adoptent des stratégies diverses notamment la prévention, le fatalisme, la menace, l'astuce, le formalisme, puis la complicité formelle. Pour composer au mieux avec la nouvelle situation, on cherche à inclure, prévenir et prendre des assurances.

a) Prévenir par une approche inclusive et par la tactique du ballon d'essai

Six (6) sous-ministres décrivent une stratégie de confiance qui établit des **processus de décision et gestion inclusifs du CDC** et permet de jouer la partie avec candeur : « **Je m'assure** que mon personnel, ceux qui s'occupent des communications, des politiques, des relations avec le Parlement et des opérations, aient des **relations constantes avec le cabinet du ministre et répondent à son processus continu de recherche d'informations**. Mon principe est que quand on le sait d'avance, on peut offrir des alternatives pour atteindre les objectifs du ministre. Je ne crains pas que le cabinet ministériel abuse de mon personnel, car ce cabinet est expérimenté et bien au fait des règles d'engagement. Si une difficulté se présentait, mes fonctionnaires diraient qu'ils en référeront à moi. »

Plusieurs affichent une stratégie **préventive** et transparente : ils utilisent le chef de cabinet comme prédicteur de la réaction du ministre.

Comme les Chefs de cabinet sont plus disponibles et accessibles plus rapidement que les ministres, on peut en tirer le maximum. Si le sous-ministre parle seul au ministre, tu peux être sûr que le ministre en parlera ensuite à son chef de cabinet. En fait, le CDC peut être un bon météorologue de ce que le ministre pourrait penser. Avoir d'excellentes relations avec les CDC et ministres permet de contester les idées et projets politiques sans trop subir de dommages.

b) L'approche fataliste-cynique

Le réalisme est aussi de mise. On fait des compromis sur la forme si on pense que le fond est sauvé : « **Une tactique est de choisir ses batailles** ou encore **de laisser le choix des termes communicationnels au cabinet ministériel**. » Le sous-ministre ne peut pas se placer toujours en opposition sur tous les sujets. Compte tenu de ses relations avec les maîtres politiques et du capital de confiance dont il croit disposer auprès d'eux, le sous-ministre se fera plus ouvert aux compromis.

c) Utiliser l'astuce

Les sous-ministres n'aiment pas les surprises et ne souhaitent pas en créer aux ministres. Dans la quotidienneté et compte tenu du grand volume de transactions de haut en bas de la hiérarchie, les erreurs peuvent se produire et des partenaires peuvent exprimer des frustrations.

*Mon astuce est de **prévenir le ministre très tôt (même par des tweets) de tout ce qui pourrait faire difficulté**. Sur les questions d'importance, je préviens le ministre avec le chef de cabinet en copie. Ainsi le CDC paraît bien aux yeux du ministre. Ses réactions sont moins abrasives envers le ministère et ce souci paie sur le long terme.*